

2013BEM07 bijlage 2 behorend bij Statenvoorstel Strategische reflectie van deskundigen op de brief van minister Plasterk van 14 december 2012

Algemeen

Er is geen echt politiek debat en gedegen analyse aan vooraf gegaan. Het voorstel van het kabinet en de minister zijn in deze huidige tijd bijna ouderwets en centralistisch te noemen. De ontwikkeling gaat eerder naar een (multi-level) governancemodel, waarin vitale coalities gezocht worden om de maatschappelijke vraagstukken oplossingsgericht aan te pakken, dan naar starre bestuurlijke constructies.

De argumenten voor samenvoeging van provincies in de Noordvleugel lijken door de minister achteraf bij een (politiek) ingeslagen richting gezocht. Er is door de minister wat selectief geshopt in de rapporten van de afgelopen 10 tot 15 jaar. Uit dezelfde rapporten kunnen andere argumenten en varianten worden gehaald.

De bestaande stapel rapporten wekt de indruk dat we al genoeg weten, maar die rapporten spreken elkaar in conclusies vaak tegen. De verschillende publicaties laten wel overeenkomsten zien ten aanzien van belangrijke knelpunten, zoals bestuurlijke drukte, maar dragen verschillende structuuroplossingen (scenario's) aan en verschillen van mening over de beste oplossing. Zo variëren de conclusies van opheffing van die provinciale bestuurslaag, tot juist het krachtiger maken van die laag, het afscheiden van metropoolregio's, tot samenvoeging van delen van provincies, of de inrichting van een Randstadprovincie of een Noordvleugelprovincie.

Daarnaast worden ook nog eens als oplossing genoemd: de rijksoverheid als opdrachtgever van grote projecten in de Randstad; de inzet van programmaministers; een coördinerende minister voor de Randstad; de vorming van regiogemeenten of stadstaten; de opschaling van gemeenten; het toepassen van het Deense model; de versterking van bestuurlijke samenwerking; intergemeentelijk en/of interprovinciaal, een Randstadautoriteit; etc.

Een visie is noodzakelijk

Het is duidelijk dat het Kabinet een knoop wil doorhakken en de hervorming van het binnenlands bestuur wil starten, maar er is geen echt politiek debat en gedegen analyse aan vooraf gegaan. De argumenten lijken door de minister achteraf bij een (politiek) ingeslagen richting gezocht. Dit is ook de reden waarom eerdere hervormingspogingen/ideeën zijn gestrand en de huidige bestuurlijke status quo is gehandhaafd.

Door de minister-president is toegezegd dat bij de uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord ook met andere visies rekening zal worden gehouden. Daarvan blijkt bij dit onderwerp tot nu toe niets. De minister van BZK is in zijn brief van 14 december 2012 niet ingegaan op de argumenten die de provincie Utrecht in het gesprek op 5 december 2012 heeft ingebracht. En hij gaat noch in op de motie Kox van 4 december 2012 (met algemene stemmen aangenomen door Eerste Kamer op 11 december) die verzoekt om een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland, noch op de kritische brief van de ROB/RFV van 10 december 2012 over de ongewenste "stapeling" van allerlei bestuurlijke hervormingen in combinatie met zware bezuinigingen en te weinig "samenspraak".

In relatie tot die ongewenste "stapeling" van allerlei bestuurlijke hervormingen in combinatie met zware bezuinigingen (zie ook kritiek van de ROB/RFV), is het de vraag of het fusievoornemen, zeker voor de komende 2 jaar, niet de lopende processen, beleidsvorming en samenwerking sterk zal frustreren. Dat is absoluut niet gewenst in deze tijden van economische en financiële crisis.

We missen een integrale visie op (de samenhang in) de gewenste hervormingen in het binnenlands bestuur (ook gesteund door motie Kox Eerste Kamer, 11 dec. JI): de opschaling van 3 provincies naar één landsdeel voor maart 2015, 5 landsdelen in 2025, het integreren van de waterschappen met landsdelen, het opheffen van de Wgr-plusregio's, de herindeling van gemeenten tot 100.000+ en de opheffing van de deelgemeenten en stadsdelen.

Zorgvuldige procedure

Belangrijk in de opstelling van de minister is dat hij zich onvoldoende lijkt te realiseren dat er wel een hiërarchie van normen (wetten) is maar geen hiërarchie van besturen: provincie- en gemeentebesturen zijn niet zwakker democratisch gelegitimeerd dan het bestuur op nationaal niveau. Dit is al regelmatig onder de aandacht gebracht, zoals in de eerste periodieke beschouwingen van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen uit 2006. Juist de minister van BZK (en zijn ambtenaren) zouden dat als eerste moeten weten. Dit kenmerk van onze bestuurlijke verhoudingen betekent dat zo lang de aangekondigde wet niet is aangenomen, het voornemen van het centrale bestuur niet belangrijker is dan het standpunt van de provincie(s).

Van de aangekondigde "open overlegfase" (met de colleges van GS en de colleges van B&W, maar ook met burgers en maatschappelijk organisaties) kan nauwelijks sprake zijn als daarvoor de termijn van 17 december tot 28 februari wordt gereserveerd: effectief zes weken. De procedure is te kort en daardoor onzorgvuldig. Er is te weinig discussie mogelijk over argumenten en varianten, en het doet daarom geen recht aan de complexiteit van deze majeure operatie. Het gaat immers om de grootste hervorming in het binnenlands bestuur sinds 1840 (de scheiding van de provincie Holland in Noord-Holland en Zuid-Holland). Daarom moet de minister de tijd nemen om zaken (alternatieven, meerwaarde en draagvlak) te laten uitzoeken die noodzakelijk zijn voor de afwegingen van de provincies, maar ook van de Tweede en Eerste Kamer.

Er moet dus voorzien worden in een volwaardige discussie met betrokkenen en een argumentatie die aansluit bij de maatschappelijke opgaven.

De Raad van State geeft in de derde beschouwing (tweejaarlijks) van de interbestuurlijke verhoudingen aan dat wanneer schaalvergroting wordt gezien als een voorwaarde om tot een modern en slagvaardig bestuur te komen, het van belang is om in het beleid voor de bestuurlijke inrichting aan te sluiten bij autonome ontwikkelingen 'van onderop' en die waar mogelijk te versterken en te versnellen. De Afdeling verwacht dat een dergelijk beleid meer kans van slagen heeft dan de weinig succesvolle beleidsinitiatieven in de afgelopen veertig jaren. Van belang is dat het beleid stimulanzen inhoudt in de vorm van positieve incentives op de terreinen van bevoegdheden en financiering van taken, met inbegrip van het eigen belastinggebied. Dit beleid kan voorwaarden bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van de tijdlijnen. Essentieel is dat de voorwaarden ruimte bieden voor verschillen tussen gemeenten, regio's en provincies. Negatieve incentives zouden zoveel mogelijk moeten worden weggenomen.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat de regering vooraf met de decentrale overheden intensief overlegt over een dergelijk beleid. Dit overleg zou moeten plaatsvinden onder leiding van de Minister van BZK. De door hem gemaakte afspraken met de decentrale overheden zouden moeten worden neergelegd in een hoofdlijnennotitie. Een dergelijke notitie behoeft de instemming van de Tweede Kamer teneinde de continuïteit van het beleid zo goed mogelijk te waarborgen. Zonder draagvlak bij de volksvertegenwoordiging, zal een regeerakkoord niet tot uitvoering kunnen komen

Probleemstelling

Wat is nu werkelijk het nut en noodzaak van deze fusie op deze schaal? Is die ene mogelijkheid die de minister voor ogen heeft (samenvoeging van de 3 provincies) nou de enige en juiste oplossing voor genoemde problemen als bestuurlijk drukte, gebrek aan effectiviteit en efficiency, bestuurlijk eigenaarschap en benodigde bezuinigingen?

De Raad voor het openbaar bestuur stelt in haar advies van september 2006 (Bestuur op maat) nadrukkelijk eerst de inhoud voorop van maatschappelijke vraagstukken die om een bestuurlijke oplossing vragen. De actuele discussie over bestuurlijke structuren moet hiervan afgeleid zijn; aanpassingen in bestuurlijke structuren, schaal of taken en bevoegdheden zijn alleen zinvol als dat de oplossing van maatschappelijke problemen dichterbij brengt.

Het regionaal bestuur moet in staat zijn nieuwe publieke taken op te pakken en te zorgen voor meer bestuurlijke samenhang tussen bestuurlijke opgaven die sterk met elkaar verweven zijn. Dat vraagt om regionaal bestuur dat beschikt over een open huishouding en democratisch wordt gekozen en gecontroleerd.

In het bestuurlijk debat van de afgelopen decennia is sterke nadruk gelegd op effectiviteit en efficiency in het overheidsbestuur. Dat geldt niet alleen voor de centrale overheid maar ook voor de decentrale overheid. De maat van het lokale bestuur is steeds met een beroep daarop aangepast. Maar het gaat in een democratische rechtsstaat om meer dan effectiviteit en efficiency. Het gaat ook om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording.

Bestuurlijke drukte

De Raad van State gaat in de derde beschouwing (tweejaarlijks) van de interbestuurlijke verhoudingen nader in op het begrip *bestuurlijke drukte*. Het gaat bij bestuurlijke drukte niet om de frequentie van overleg als zodanig, maar om de relatie tussen inspanningen van bestuurders en hun ambtenaren enerzijds en het bestuurlijk resultaat en effect van die inspanningen anderzijds. Als inspanningen groot zijn en het resultaat ervan gering is of zelfs uitblijft, wordt dit als vergeefse moeite of overbodige drukte ervaren. Bestuurlijk effect (effectiviteit) is doelbereiking. Bestuurlijke efficiëntie is doelbereiking met de inzet van zo min mogelijk middelen. Veelvuldig bestuurlijk overleg zonder al te veel resultaat of effect is derhalve inefficiënt bestuur, dat wordt ervaren als bestuurlijke drukte die zoveel mogelijk vermeden en bestreden dient te worden.

Vaak ligt de oorzaak van bestuurlijke drukte bij de regelgeving zelf, die op tal van beleidsterreinen zowel de noodzaak tot gemeenschappelijke besluitvorming als het voorafgaande overleg voorschrijft.

Belangrijker dan structuurwijzigingen voor een mogelijke oplossing acht de Afdeling dan ook dat in de interbestuurlijke verhoudingen, die op alle terreinen spelen, scherp(er) wordt gelet op de relatie tussen bestuurlijke inspanning enerzijds en resultaat of effect ("de wet van

bestuurlijke drukte"), inclusief voortgang van besluitvorming, anderzijds. De Afdeling acht het van belang dat bij de komende decentralisatieoperaties deze wet van bestuurlijke drukte niet wordt vergeten. Wanneer per departement nieuwe verkokerde regelgeving aan het lokale bestuur wordt opgelegd, wordt een van de oorzaken van bestuurlijke drukte ingebouwd, namelijk de noodzaak tot overleg zonder dat de samenhang in alle gedecentraliseerde taken kan worden bereikt.

Oplossing?

Geelhoed stelt in "Op schaal gewogen – regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw" (maart 2002) dat de ervaring heeft geleerd dat grote bestuurlijke hervormingen weinig kansrijk zijn als daarvoor niet dusdanig klemmende inhoudelijke argumenten bestaan, dat de noodzaak ertoe algemeen als onontkoombaar wordt ervaren. Bovendien zal moeten worden aangetoond dat de voorgestelde structurele hervormingen een adequate oplossing bieden voor de aangetoonde en als klemmend ervaren problemen.

Beoogd wordt de bestuurlijke drukte te verminderen en kosten te besparen. Reorganisaties van de publieke dienst hebben tot nu toe echter meestal geleid tot toename van de bestuurlijke drukte, terwijl er eerder van afwenteling dan van vermindering van kosten sprake was. (Zie onder meer de Algemene Beschouwingen bij het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2005 (pagina 28- 30) en 2007 (pagina 17- 18).

Groter is ook lang niet altijd beter gebleken. Zie onder schaalgrootte hieronder.

De Commissie De Grave (2005) benoemt in haar advies concrete en in haar ogen op korte termijn toepasbare aanbevelingen om bestuurlijke drukte in de aanpak van maatschappelijke problemen weg te nemen, zonder dat ingewikkelde en tijdrovende systeemwijzigingen nodig zijn. Dat laatste raadt de Commissie ook af: de noodzaak om snel tot voor burgers en bedrijven zichtbare verbeteringen in het overheidshandelen te komen is hoog.

De Raad voor het openbaar bestuur stelt in haar advies van mei 2009 (Slagvaardig bestuur – advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur) dat algehele structuurwijzigingen en reorganisaties niet dé oplossing zijn voor een meer daadkrachtige overheid. Structuuroplossingen hebben een beperkt oplossend vermogen. Er is nu eenmaal geen ideale schaal voor alle bovenlokale bestuurlijke opgaven. Elk thema kent zijn eigen ideale schaal. Bovendien zijn structuuraanpassingen langdurige processen waarvoor draagvlak bij alle bestuurlijke eenheden noodzakelijk is.

Visie op de vernieuwing van het binnenlands bestuur (incl taken en verantwoordelijkheden)

Node wordt gemist een integrale visie op (de samenhang in) de gewenste hervormingen in het binnenlands bestuur inclusief de taken en verantwoordelijkheden die daarbij horen. We moeten echt voorkomen dat bestuurlijk Nederland over een periode van 10 tot 15 jaren verandering op verandering moeten stapelen zonder dat daar een gedegen visie aan ten grondslag ligt. Zie ook de grensproblematiek hieronder.

Waar we ons geheel in kunnen vinden in het Regeerakkoord is de opheffing van de Wgr-plusregio's. Maar er moeten geen nieuwe tussenlagen gecreëerd worden als (vervoers)autoriteiten. De minister geeft echter geen duidelijkheid hierover. Ook over de overdracht van de BDU naar de provincie Utrecht lezen we niets.

De Raad voor het openbaar bestuur geeft in haar advies "Bestuur op maat" (2006) drie belangrijke criteria aan die meegenomen moeten worden:

- de omvang van de invoeringskosten. Dit zijn onder meer de kosten die samenhangen met voorbereiding en invoering, reorganisatie, personeel, vaste activa en afschrijvingen;
- evenwichtigheid tussen bestuurlijke oplossingen voor de Randstad in verhouding tot het binnenlands bestuur als geheel;
- de afstand tussen bestuurslagen alsook de afstand tussen het bestuur en burgers en maatschappelijke partijen.

In alle operaties gericht op de reorganisatie van de publieke dienst sinds het midden van de jaren '80 stonden structuren en niet processen, financieel beheer (en beheersing van collectieve lastendruk) en niet maatschappelijke doelen, ambtelijke taken en niet politieke verantwoordelijkheden centraal. Uit het regeerakkoord blijkt dat dat nu niet anders is. Wijzigingen in structuren, financieel beheer en (ambtelijke) taken hebben echter invloed op de besturing van processen, het realiseren van maatschappelijke doelen en de inhoud van de politieke verantwoordelijkheden. Daar is door de minister niet over nagedacht.

In achtereenvolgende Algemene Beschouwingen bij de Jaarverslagen van de Raad van State is aangegeven hoe door de zogenoemde bureaucratisch- bedrijfsmatige logica op bijna alle beleidsterreinen een tussenlaag is gegroeid tussen een minister die voor het beleid verantwoordelijk is en diegenen die uiteindelijk dat beleid moeten uitvoeren. In die tussenlaag ligt de nadruk op aanwijzingen, richtlijnen, regelgeving op verschillende niveaus, verantwoording, controle, toezicht, protocollen, 'formats' en vooral veel communicatieactiviteiten. Op dit moment is de stabiliteit van het staatsbestel voor een belangrijk deel aan die tussenlaag opgehangen. Die tussenlaag is (daarmee) ook een machtsfactor van betekenis. Politici zijn van die tussenlaag afhankelijk geraakt. Uitvoerders zijn van die tussenlaag afhankelijk gemaakt. Dit is onderdeel van het probleem.

De voorstellen met betrekking tot de provincies zijn een uiting van die tussenlaag. De voorstellen hebben niets te maken met een politieke visie op het staatsbestel (en de rol van de provincies daarin), noch met de problemen in de uitvoeringspraktijk. De voorstellen zullen de provincies juist verder voeren op het pad van de 'verbestuurlijking'. Maar moet juist die 'verbestuurlijking' niet worden gekeerd in plaats van versterkt? Moeten de provincies juist niet meer de mogelijkheid krijgen aansluiting te zoeken bij wat er in de maatschappij aan de hand is, meer ruimte voor aansluiting bij initiatieven van onderop en voor coproducties, meer mogelijkheden voor het traditionele "schikken en plooiën" en meer eigen verantwoordelijkheid voor resultaten in plaats van (nog meer) een onderdeel te worden van de genoemde tussenlaag, de overhead, in ons bestuurlijk stelsel?

Europa

Een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting op middellange termijn kan niet los gezien worden van de Europese context. Belangrijk is dat men zich dient te realiseren dat de EU mede een unie wordt van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein. Innovatie en cultuur zijn daarbij sterk drijvende krachten. Voor Nederland zijn de Randstad en Brainport Eindhoven zulke regio's naast de opkomende grensgebieden.

Met andere woorden: bij een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting van Nederland mag de groeiende betekenis van de regio's niet worden veronachtzaamd. Integendeel, dat perspectief dient de ontwikkeling van de Nederlandse regio's juist te

stimuleren. Er moet rekening mee worden gehouden dat de ontwikkelingen van Europese regio's een doorgaand proces vormen dat zich aan centrale regie onttrekt; daarbij zullen de regio's die in meerdere opzichten bestuurlijke slagkracht bezitten, aan nationale en Europese betekenis winnen. Dit zal ertoe leiden dat de bestuurslagen met inbegrip van het Rijk zich anders tot elkaar gaan verhouden. Dat roept als vanzelf de vraag op naar een optimale taakverdeling tussen de lagen.

Provincie als krachtig middenbestuur

Er zijn met vorige kabinetten al een hoop afspraken gemaakt met als doel de provincies meer efficiënt, effectief, compact en slagvaardiger te maken. De provincie Utrecht heeft die altijd loyaal uitgevoerd en dat heeft ook tot aansprekende resultaten geleid. Voorbeelden hiervan zijn het Programma Randstad Urgent, de beperking tot kerntaken n.a.v. commissie Ladders (Bestuursakkoord), het verminderen van het aantal bestuurders en ambtenaren (Rutte I) en het verbeteren van de economische samenwerking in de Noordvleugel (ook Rutte I). Moeten we de koers die de afgelopen jaren is ingeslagen niet een kans geven?

Als je slagvaardig wilt zijn, gaat het om nabijheid, kennis en verbindingen kunnen leggen. Het netwerksysteem vereist dat men elkaar kent of snel weet te vinden. Nabijheid is daarom een voorwaarde voor slagkracht. Het grootschaligheidsdenken gaat hieraan voorbij.

De Raad voor het openbaar bestuur stelt in haar advies van september 2006 (Bestuur op maat) nadrukkelijk dat het regionaal bestuur in staat moet zijn nieuwe publieke taken op te pakken en te zorgen voor meer bestuurlijke samenhang tussen bestuurlijke opgaven die sterk met elkaar verweven zijn. Dat vraagt om regionaal bestuur dat beschikt over een open huishouding en democratisch wordt gekozen en gecontroleerd.

Als de minister dus serieus werk wil maken om die krachtige provincie mogelijk te maken, dan moet hij stoppen met het voornemen van een (materieel) gesloten huishouding (zie ook paragraaf hieronder) en aan de slag gaan voor de echte decentralisatie van de kerntaken naar de provincie.

Het is in de brief van de minister onduidelijk welk 'midden' wordt bedoeld, aangezien elke aanduiding ontbreekt van de verantwoordelijkheden en taken van de centrale overheid zelf bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Midden tussen wat en wat?

Welke invulling geeft de centrale overheid bijvoorbeeld aan de verantwoordelijkheden die in de sociale grondrechten (artikel 19 - artikel 23 Grondwet) aan de overheid zijn opgedragen? Is de centrale overheid zelf niet een belangrijke oorzaak van de bestuurlijke drukte omdat zij de stelling 'je gaat er over of niet' (pagina 2) niet op zichzelf van toepassing verklaart en de ene reorganisatie op de andere stapelt?

Hoe kan de provincie trouwens als 'gebiedsregisseur' haar verantwoordelijkheid waarmaken 'om de ruimtelijke- economische dynamiek op regionaal niveau in goede banen te leiden'(pagina 2) respectievelijk 'een belangrijke coördinerende rol in complexe ordeningsvraagstukken (wonen, mobiliteit en infrastructuur, economie, landschap, waterbeheer en duurzaamheid) vervullen'(pagina 4), als de centrale overheid de ordenende taak op veel van die gebieden naar de markt en het maatschappelijke initiatief heeft afgeschoven?

Materieel gesloten huishouding

Provincies zijn een autonome bestuurslaag en de open huishouding, grondwettelijk verankerd, is essentieel voor haar functioneren. Er wordt gesproken over een "materieel gesloten huishouding" voor landsdelen/provincies. Dit voornemen belemmert een discussie over een effectief, slagvaardig en democratisch middenbestuur.

De inperking van de bestuurlijke vrijheid (autonomie) van de provinciale overheid maakt provincies minder slagvaardig, democratisch en effectief.

Verkeerde timing

De Raad van State geeft in de derde beschouwing (tweejaarlijks) van de interbestuurlijke verhoudingen aan dat onder ogen dient te worden gezien, welke gevolgen een grootscheeps proces van samenvoeging van gemeenten en provincies heeft voor het welslagen van de grote decentralisatieoperaties die door het kabinet-Rutte II worden voortgezet. Naar de mening van de Afdeling zou vermeden moeten worden dat de inzet van capaciteit, energie en financiën voor stelselwijzigingen ten koste gaat van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken. Dit pleit ervoor ruimte te bieden aan autonome opschalingsprocessen ("van onderop"), onder meer door daarvoor positieve incentives te bieden.

We moeten juist voorkomen dat overheden de komende jaren hun energie en middelen vooral gaan inzetten op plannen voor structuurverandering i.p.v. op inhoudelijke ontwikkeling en groei. Juist in tijden van economische en financiële crisis is inhoudelijke samenwerking gewenst om de regio's en Nederland weer te doen groeien en verder te ontwikkelen.

Het enige dat in de brief wordt opgemerkt is dat "de drie provincies gedurende de transitie ook oog moeten houden voor de continuïteit van de reguliere werkzaamheden". De brief is duidelijk opgesteld zonder enige kennis van de uitvoeringspraktijk.

Economie

Minister Plasterk noemt in zijn brief de ruimtelijke economische opgaven als argument voor de opschaling. Ook internationale acquisitie noemt hij als voorbeeld waar winst te behalen is bij opschaling. De meerwaarde van de regionale acquisitiepartners ligt er juist in dat zij hun regio goed kennen en over de juiste contacten in de regio beschikken. De schaal van de Noordvleugel is daarvoor veel te groot. Je hebt toch mensen in de regio nodig. Daar is weinig winst te behalen in termen van efficiency. In het ruimtelijk economisch domein zie je dat leegstand van kantoren en veroudering van bedrijventerreinen problemen zijn die zich in het hele land manifesteren. De kantorenmarkt is echter een regionale markt. Er is geen sprake van een Noordvleugel markt voor kantoren. Het heeft dan ook geen meerwaarde om dit op Noordvleugel niveau te gaan oplossen. Datzelfde geldt voor bedrijventerreinen.

'De provincie moet een sterke partner worden van het bedrijfsleven'. Heeft *hét* bedrijfsleven daaraan behoefte naast de afzonderlijk contacten van bedrijven met actieve (individuele) gezagsdragers van gemeenten (en eventueel provincies) waarin zij gevestigd (willen) zijn? Bestaat er één bedrijfsleven in de Noordvleugel en wie vertegenwoordigt dan dat bedrijfsleven?

'De concurrentiekracht van de Noordvleugel moet versterkt worden'. Concurrentie tussen wie en wie? Tussen de toekomstige vijf landsdelen (zoals nu tussen gemeenten bij

bedrijventerreinen?). Wat wordt onder concurrentiekracht van een landsdeel verstaan? Is er niet alle aanleiding de concurrentie, met publiek geld, tussen overheden terug te dringen?

Ook nog goed om te noemen is dat in de Noordvleugel nu een jaar geprobeerd wordt om binnen de Noordvleugel op het gebied van economische stimulering (topsectoren) op te schalen naar het niveau van de Noordvleugel. Het resultaat valt tegen in de zin dat er relatief weinig projecten en onderwerpen zijn waarbij opschaling tot Noordvleugel niveau inhoudelijke meerwaarde oplevert.

Een vraag die nog gesteld kan worden, is: Van welke maatschappelijke werkelijkheid gaat de minister uit? Gaat het bij de provincie niet om meer dan economie?

Identiteit, cultuur en democratische legitimatie

Geelhoed stelt in "Op schaal gewogen – regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw" (maart 2002) dat een eventuele wijziging van provinciegrenzen door fusies geen technocratische aangelegenheid mag zijn. De culturele en cultuur-historische dimensies dienen zwaar mee te wegen in de politieke menings- en besluitvorming, opdat de burgers zich in het resultaat zullen herkennen.

Nationaal worden we ons bewust dat met het vervagen van de grenzen van de staat er een grotere behoefte is aan een herdefiniëring van de betekenis van de natie. Wat houdt ons hier in Nederland bijeen?' Een vergelijkbare vraag speelt op lokaal en, zij het in mindere mate, op provinciaal niveau. De minister constateert: 'Veel mensen voelen zich verbonden met de provincie waarin zij wonen' (pagina 3), maar hij verbindt daaraan geen conclusie.

In de brief wordt er vanuit gegaan dat burgers baat hebben bij sterke provincies, dat daarvoor samenvoeging noodzakelijk is en dat de burgers zich ook met de nieuwe landsdelen wel weer verbonden zullen voelen. Waarop is die veronderstelling gebaseerd nu elke referentie aan sociale en culturele (historische) achtergronden ontbreekt?

Is dat niet merkwaardig in een tijd waarin burgers in heel Europa uiting geven aan hun behoefte aan en zoeken naar lokale en regionale identiteit? Nationale burgers zullen alleen Europese burgers kunnen zijn als ze zich in eigen land thuis voelen. Evenzo zullen burgers zich in hun eigen dorp of regio thuis moeten voelen om nationale burgers te zijn.

Ook een provinciaal bestuur zal alleen krachtig kunnen zijn als het democratisch is gelegitimeerd en door de burgers wordt gedragen. Hierin ligt nu al een belangrijk probleem voor de provincie. Dat is echter geen structuur of organisatieprobleem dat door schaalvergroting kan worden opgelost. Dat uit onderzoek blijkt dat omvang van het bestuur en bestuurskracht niet hetzelfde zijn, wordt hier pro memorie vermeld.

Schaalgrootte en grenzen

Groter is lang niet altijd beter gebleken. Zo hebben schaalvergrotingen in de zorg, gemeenten en het onderwijs ook tot hogere (bestuurlijke en apparaats)kosten en bureaucratie geleid. Recente onderzoeken bij gefuseerde gemeenten tonen dat aan (zie o.a. het rapport van COELO mid-november). Het bepalen van een goede schaal is maatwerk en hangt af van de maatschappelijke opgaven.

Er is geen ideale schaal, en dus geen eenduidige structuuroplossing, voor alle bestaande opgaven, knelpunten en ontwikkelingen. Vanuit maatschappelijke opgaven geredeneerd, leidt iedere inhoudelijke invalshoek tot een andere schaal en indeling.

Ook andere onderzoeksbureaus hebben zich hiermee beziggehouden. Zo geeft BMC aan dat er geen aantoonbaar verband is tussen bestuurskracht en schaal. Bestuurskracht hangt veel meer af van zaken zoals: stabiele coalities, krachtige persoonlijkheden of goede samenwerking.

Bureau Hiemstra & De Vries geeft aan, net als anderen, dat er geen ideale schaal bestaat. Gesteld wordt dat juist deze tijd vraagt om multischaligheid en flexibiliteit. Berenschot stelt er vanuit de bedrijfsvoering geen schaalvoordelen meer te behalen zijn bij gemeenten boven de grens van ca. 40.000 inwoners. Dat efficiëntie toeneemt naarmate de schaal groter wordt, is een wijdverbreid misverstand. Een schaal van 100.000+ gemeenten zal leiden tot hogere kosten.

De Raad van State geeft in de derde beschouwing (tweejaarlijks) van de interbestuurlijke verhoudingen aan dat wat de passende schaal voor decentrale overheden betreft, uit onderzoek blijkt dat bestuurskracht minder samenhangt met de schaalgrootte dan weleens wordt gedacht. Zaken als organisatie- en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambities van individuele personen binnen de organisatie (ambtenaren én bestuurders) zijn evenzeer van groot belang en zijn niet uitsluitend afhankelijk van een hoog inwonertal. Empirisch bewijs ontbreekt voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid en dat het onverstandig is bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten worden opgeschaald. Op de middellange termijn leidt herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere belastingtarieven. Of besparingen op de lange termijn deze nadelen compenseren, is hoogst onzeker.

Omvang van het bestuur en bestuurskracht zijn niet hetzelfde. Dit alles roept de vraag op of schaalvergroting de problemen kan oplossen, of dat we het risico lopen dat schaalvergroting problemen juist groter maakt. Dat zou niet alleen kostbaar zijn maar ook de geloofwaardigheid van de overheid (verder) aantasten.

Naarmate de gemeenten groter zijn, neemt het aantal contacten met de centrale overheid toe. De tijd, besteed aan deze contacten, gaat ten koste van de contacten met de provincie. Die ontwikkeling zien we al langer. Daarom is het argument: 'Veel gemeenten zijn in de afgelopen decennia opgeschaald of werken samen op (sub) regionaal niveau', en daarom moet de schaal van de provincies worden aangepast, op z'n minst discutabel. Zoals ook de stelling: 'Deze (grote) steden hebben baat bij één krachtige provincie en omgekeerd', op zijn minst discutabel is.

De opschaling naar één provincie met 4,5 miljoen inwoners die ook de economische motor van Nederland is, heeft gevolgen voor de andere provincies en de grote gemeenten, maar ook voor de departementen en de invloed van de Tweede Kamer. Deze gevolgen zijn niet in beeld gebracht. Ook niet voor de aangrenzende provincies. Bijvoorbeeld Zuid-Holland: Wat blijft er na metropoolvorming Den Haag-Rotterdam over van Zuid-Holland? Wat gaat er gebeuren met het Groene Hart?

Een belangrijke vraag die nog niet beantwoord is, is: Hoe gaan de nieuwe grenzen van landsdelen lopen? Welke grenzen worden leidend, die van waterstroomgebieden, bestuurlijke provinciegrenzen, geografische gebieden of economische assen?

Vaak is de conclusie van opschaling gebaseerd op economische motieven, terwijl juist de economische ontwikkeling in de vleugels van de Randstad niet wordt bepaald door de bestuurlijke inrichting. Het is moeilijk voorstelbaar dat er één (bestuurlijke) structuur bestaat waarbinnen de economische dynamiek gevat kan worden. In de Noordvleugel worden juist steeds meer flexibele strategische allianties gevraagd tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen die in verschillende gebieden samenwerken op basis van een gedeelde visie en focus.

Hoewel de OESO in 2010 in haar onderzoek naar gebiedsgeoriënteerd beleid in Nederland onderkent dat de provinciale capaciteit op enkele domeinen onder druk staat en het belangrijk is de coördinatie tussen provincies te verbeteren, wijst zij vooral op het succes van de programma- en projectbenadering in het Nederlandse beleid. Zij benoemt bovendien dat succesvolle gebiedsgerichte mobiliteit bevorderende programma's het resultaat waren van intensieve samenwerking tussen Rijk, provincies, stadsregio's en gemeenten. Zowel horizontale als verticale samenwerking in netwerken werpt derhalve haar vruchten af en kan ook voor de toekomst een oplossing voor gebiedsoverschrijdende vraagstukken zijn. Ook toekomstige opgaven zullen zich niet aan provincie- of landsdeelgrenzen houden en intensieve samenwerking mogelijk maken.

Mede hierdoor trekt de OESO dan ook in twijfel of structuuringrepen zoals fusie van provincies en gemeenten zinvol zijn.