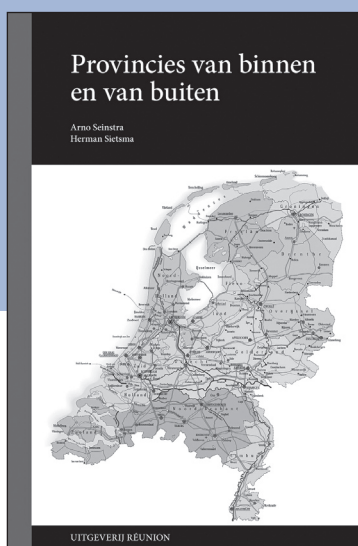


De eeuwige provincie?

Provincies krijgen zowel in het bestuurlijke debat als in de bestuurskunde relatief weinig aandacht. Een nieuw verschenen boek besteedt daaraan hernieuwde aandacht.

H. Sietsma en A. Seinstra, *Provincies van binnen en van buiten*, Nieuwegein: Reunion, 2012



Het zijn weinig geliefde, veelal nauwelijks zichtbare bestuursorganen, die hooguit bij een klein groepje intimi belangstelling weten los te maken. Het is daarom goed dat twee van die intimi, Herman Sietsma, voormalig provinciesecretaris van Utrecht, en Arno Seinstra, die vele tientallen projecten in opdracht van provincies heeft uitgevoerd, voor een breder publiek deze bestuurslaag onthullen. Dit doen zij door middel van het onlangs verschenen boek *Provincies van Binnen en van Buiten*. Het blijft niet bij een beschrijving. Beide auteurs doen een dappere en verstandige poging het bestaande bestuursstelsel in Nederland en in het bijzonder de positie van de provincies te verbeteren. Het siert de auteurs dat ze vanuit hun gedegen en langdurige bekendheid met het reilen en zeilen van provincies niet te beroerd zijn de tekortkomingen van deze bestuurslaag te benoemen en verbeteringen aan te bevelen. Tegelijkertijd zijn zij onverkort en onver-

bloemd pro-provincie, zodat hun stellingnames, oordelen en aanbevelingen nogal gekleurd zijn. Voor hen staat buiten kijf dat provincies een nuttige, eigenlijk onmisbare, bestuurslaag vormen. Dat betekent dat andere, in zekere zin concurrerende, vormen van regionaal bestuur, zoals regionale samenwerkingsverbanden en in het bijzonder WGRplusregio's, het veld zouden moeten ruimen. Hoewel op dergelijke normatieve oordelen per definitie altijd het nodige is af te dingen, betekent dit niet bij voorbaat dat hun uitgangspositie afbreuk doet aan de kwaliteit van het boek. De auteurs komen er rond voor uit, zijn consequent en putten zich uit in goede argumenten om hun stellingname te onderbouwen. Dat maakt het een goed boek, al spreekt voor zich dat als je de normatieve uitgangspunten van de auteurs niet deelt, je hun argumenten en de conclusies die ze er aan verbinden anders zal waarderen. Het boek nodigt daarom tevens uit voor discussie. Ook dat valt de auteurs te prijzen. Toch ben ik niet in alle opzichten lovend over dit boek. Dat komt heus niet alleen omdat ik niet zo overtuigd ben van het algemene nut of de eeuwigheidswaarde van provincies als deze auteurs. Wat ik hen vooral verwijt is dat ze in hun benadering van het openbaar bestuur en in het bijzonder van de positie van de provincies, het schijnbaar vanzelfsprekend vinden dat Nederland een louter op territoriale grondslagen gebaseerd openbaar bestuur heeft, dat als al even vanzelfsprekend tot in lengte van dagen drie lagen zal kennen, rijksoverheid, provincies, gemeenten. Alles wat daarvan zou afwijken, deugt voor deze auteurs per definitie niet. Door het bestaande als norm te nemen, komen onconventionele en radicale verbeteringen voor het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland niet in hun op. De verbeteringen die de auteurs voorstaan, kunnen uit-

eindelijk niet anders worden gezien dan als een poging tot het optimaliseren van het bestaande systeem. En dat is toch echt een tekortkoming.

Geschiedenis

Het boek begint met een lijvig en wijdlopieg uitgevalen historische beschouwing, waarin steeds wordt benadrukt welke rol en positie provincies in de Nederlandse geschiedenis hebben gehad. De impliciete boodschap is duidelijk. Voor Sietsma en Seinstra bieden prestaties uit het verleden een garantie voor de toekomst. Vervolgens worden de twintigste eeuwse discussies over bestuurlijke reorganisaties belicht.

Dat is een mooi en volledig overzicht, overduidelijk geschreven door mensen die in de keuken hebben kunnen kijken of zelfs meegeroerd hebben bij de bereiding van sommige van die plannen.

Uiteindelijk komen de auteurs uiteraard uit bij de recente bestuurlijke voornemens van het kabinet-Rutte. In deze voorstellen zijn opeens de provincies zeker van hun positie en zijn onverhoeds stadsregio's, waterschappen en deelgemeenten in het beklaagdenbankje terecht gekomen. Het is geen verrassing dat deze voornemens in grote lijnen de instemming van de auteurs hebben. Ze laken de vermeende bestuurlijke drukte in het openbaar bestuur en zijn van mening dat provincies de eerst aangewezen bestuurslaag zijn om de rol van regionaal gebiedsregisseur op zich te nemen. Dat de WGRplusregio's daar eigenlijk ook goed toe in staat zijn, wordt wel heel simpel afgedaan met de constatering dat 'deze regio's nu eenmaal beschikken over veel geld en daarom veel macht'. In veel opzichten reduceren juist WGRplusregio's bestuurlijke drukte tussen gemeenten onderling en tussen deze gemeenten en de rijksoverheid.

Het is louter in de relatie met de provincies dat er wat veel bestuurlijk en moeizaam overleg bestaat. Maar daar heeft de provincie dan evenzeer 'schuld' aan. Bovendien zijn provincies bij uitstek in staat geweest hun eigen bestuurlijke drukte te veroorzaken, zoals Klaartje Peters in haar boek *Het opgeblazen bestuur* betoogt. De populariteit van het boek van Peters wordt gebagatelliseerd door te stellen dat er wellicht een gevoel van 'onbehagen' is rond provincies, waaraan Peters succesvol heeft geappelleerd. Dat lijkt mij toch iets te simpel.

Besturingsfilosofie

Na de meer staatsrechtelijke en bestuurskundige hoofdstukken, waarvan Sietsma penvoerder is, volgt een aantal hoofdstukken van de hand van Seinstra, waarin hij onderwerpen als bestuurskracht, kwaliteit, organisatieinrichting en organisatieverandering behandelt. Het gaat wederom om degelijke bijdragen van iemand die overduidelijk veel verstand van het aansturen, organiseren en controleren van overheidsorganisaties heeft. Wel komt geregeld de vraag bij mij op wat er in die beschouwingen over besturingsfilosofie, planning & control en wat dies meer zij, in de context van dit boek bijzonder is aan provincies.

Een paragraaf die als titel heeft 'Startpunt is een heldere besturingsfilosofie', gevolgd door een paragraaf over herijking van de planning & controlcyclus, uitmondend in een pleidooi voor een modern *dashboard* kan vermoedelijk voor elke overheidsor-

De auteurs tonen zich voorstander van sterke samenwerking tussen provincies

ganisatie worden opgesteld. Dat geldt nog sterker voor de passages onder de titel 'Voorkom overbureaucratisering'.

Niet alleen kan elke overheidsorganisatie zich die aanbeveling aantrekken, tegelijkertijd is die wel heel obligaat. Alsof er (overheids)organisaties zijn waar mensen werken die zich 's ochtends al zitten te verknukelen bij de gedachte dat ze vandaag weer veel onnodige bureaucratie zullen produceren.

Maar vooruit, het hoofdstuk waarin Seinstra actuele ontwikkelingen binnen de provinciale organisatie beschrijft, is zonder meer informatief. Dat geldt ook voor het hoofdstuk waarin hij ingaat op de effectiviteit van provincies, mede in de context van de discussie over bestuurskracht en de in provincies uitgevoerde bestuurskrachtmetingen. In dit hoofdstuk komt hij ook tot kritiekpunten die wel specifiek zijn voor provincies. Onder meer stelt hij vast dat provincies niet in staat zijn de algehele effectiviteit van hun handelen inzichtelijk te maken en dat de kwaliteit van statenleden over het algemeen te wensen overlaat.



Monument van Thorbecke op het Thorbeckeplein in Amsterdam

Schaalvergroting

In een vooruitblik tonen de auteurs zich voorstander van sterke samenwerking tussen provincies of zelfs schaalvergroting in het provinciaal bestuur. Dat zou gepaard moeten gaan van afname (schaalvergroting) van het aantal gemeenten en volledige afschaffing van stadsregio's. Gezien het feit dat grote structuurveranderingen in het verleden niet zijn gerealiseerd, zouden dergelijke ontwikkelingen al betrekkelijk revolutionair zijn.

De auteurs lijken dan ook opeens bijzonder vooruitstrevend en bereid om onconventionele voorstellen te doen. Sterker nog, als gedachtenexperiment gaan ze in op de mogelijkheid dat, analoog aan ontwikkelingen in Denemarken, de provincies opgeheven zouden worden. Hoewel dit opeens gedurfd lijkt, is de uitkomst van het gedachtenexperiment heel voorspelbaar. De auteurs trekken meteen al een wissel op deze mogelijkheid door fijntjes

op te merken dat deze ontwikkeling in strijd is met de Grondwet, die van drie bestuurslagen uitgaat. Dat zij zo en het is juist dat sommige zaken goed in een moeilijk aan te passen Grondwet zijn veranderd. Maar dat betekent niet, dat je het daarom niet moet proberen.

In diezelfde context putten ze zich uit in argumenten waarom een onverwachte reorganisatie van het openbaar bestuur in Denemarken, waarbij de provincies *de facto* werden afgeschaft, in Nederland geen kans van slagen zou hebben. Eén van de gehanteerde argumenten is dat Denemarken minder dan Nederland een decentrale traditie zou kennen. Als tradities een argument zijn om niet te veranderen, dan hadden we ons nu nog steeds per trekschuit verplaatst. Immers, de trekschuit werd in de zeventiende eeuw als het beste transportsysteem ter wereld beschouwd. Het onvermogen of de onwil van de auteurs om buiten bekende en vertrouwde kaders te denken, blijft daarmee opmerkelijk.

Waarom zou bestuur op territoriale basis eeuwigheidswaarde hebben? Ook deze auteurs signaleren dat eenentwintigste eeuwse burgers op verschillende schalen actief zijn. Menige burger ervaart maar weinig gemeenschappelijke belangen met de bureaus, maar wel met mensen die tientallen, zo niet honderden kilometers van hem zijn verwijderd, die wellicht zelfs in andere landen of op andere continenten wonen en waarmee hij zich, blijkens zijn profiel op Facebook, het beste kan identificeren.

Is het dan ook niet logischer dat er veel ruimte wordt gegeven aan functionele vormen van bestuur, rond door groepen burgers - ongeacht waar ze wonen - als gemeenschappelijk ervaren belangen. Ja, ik weet wel dat het inrichten van verschillende vormen van functioneel bestuur iets onoverzichtelijks zal krijgen, chaotisch is. Dat is iets waarmee bestuurders, zeker bestuurders die in de twintigste eeuw zijn groot geworden, nauwelijks mee uit te voeren kunnen. Maar dat is geen doorslaggevend argument om het niet te overwegen. Het meest doorslaggevende argument is immers of andere vormen van bestuur in staat zijn lastige maatschappelijke problemen succesvol aan te pakken. Als dat zo is, dan zou het ouderwetse, territoriale bestuursvormen sieren als ze bereid zijn zich wat minder op te blazen.

Huis van Thorbecke

Wie heeft verordonneerd dat er niets aan het Huis van Thorbecke mag worden veranderd? Dat dit huis

altijd drie bestuurslagen zou moeten hebben? Dat was in ieder geval niet Thorbecke zelf, die niet voor niets het organische, veranderlijke, levende karakter van elk bestuursstelsel benadrukte.¹ In de uiterst korte beschrijving die de auteurs aan het gedachtegoed van Thorbecke besteden, ontbreekt - toevallig of met opzet - elke verwijzing naar dit belangrijke uitgangspunt van Thorbecke. Als de omstandigheden veranderen, dan moet, zo was zijn stellige mening, ook het bestuur veranderen. Zeker, Thorbecke benadrukt dat er, juist in een organisch stelsel, altijd een bepaalde vorm van decentralisatie moet zijn, dat er een zekere mate van autonomie moet worden overgelaten aan voor burgers betekenisvolle leefgemeenschappen.

Sietsma en Seinstra zijn er als de kippen bij om deze tekst van Thorbecke aan te halen. Maar niet alleen stond Thorbecke een bescheidener rol voor provincies voor ogen dan er in het compromis van 1848 is uitgerold, verder zijn argumenten om geen ingrijpende veranderingen in het openbaar bestuur na te streven juist vreemd aan zijn gedachtegoed:

‘Het enkele feit van de traditie van drie bestuurlijke lagen - het monument van Thorbecke - is geen goed argument, zeker niet als de tijdsomstandigheden als gevolg van Europese schaalvergroting sterk veranderd zijn.’²

Thorbecke benadrukte het organische, veranderlijke karakter van elk bestuursstelsel

Besluit

Sietsma en Seinstra hebben zonder enige twijfel een informatief en degelijk boek geschreven voor iedereen die geïnteresseerd is in de positie en het huidige functioneren van provincies. Maar daar blijft het dan ook bij. ■

1 J. Drentje, *Thorbecke, een filosoof in de politiek*. Boom, 2004.

2 J. Drentje, Thorbecke en het Binnenlands Bestuur. In *Bestuurswetenschappen*, 2008, nummer 2, pagina 103.

Oudste afbeelding van Den Haag, gemaakt door Jan van Eyck

Het is de oudste afbeelding van Den Haag, gemaakt door Jan van Eyck, zo is onlangs uit een studie van prof. Claudine Chavannes-Mazel duidelijk geworden. De tekening is begin vijftiende eeuw gemaakt, toen Van Eyck tot 1425 in Den Haag verbleef, waar hij de enige schilder was in vaste dienst van hertog Jan van Holland en Beieren. Het Louvre heeft de tekening uitgeleend aan museum Meermanno in Den Haag en die is daar tot en met 11 maart te zien.



RMN (Musée du Louvre) / Jean-Gilles Berizzi