
Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2000

Bijgaand zend ik u de reactie van het kabinet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de plaats en functie van provincies. Het advies van de Raad, getiteld «Het bestuurlijk kraakbeen», treft u hierbij eveneens aan.¹

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

Bij brief van 8 oktober 1999 is de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te adviseren over de positie van de provincies. In het bijzonder is geïnformeerd naar de mogelijkheden voor verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van de provincies. Ook is de Raad gevraagd naar zijn mening over de noodzaak van en de behoefte aan specifieke (sectorale) bestuursinstrumenten. De Raad is verzocht bijzondere aandacht te schenken aan de verhouding tussen de provincies en de grote steden in het kader van het grote-stedenbeleid. Op 14 december 1999 heeft hij zijn advies getiteld «Het bestuurlijk kraakbeen» uitgebracht. Tegelijkertijd is een bundel essays door de Raad gepubliceerd over het provinciaal bestuur met als titel «De provincie in het vizier».

Met waardering heb ik kennisgenomen van, zowel het advies van de Raad, als de bijbehorende essays. De positie van de provincies staat de laatste jaren door diverse ontwikkelingen, welke in de essaybundel uitvoerig worden beschreven, opnieuw in de belangstelling. Het advies geeft een gedegen beschrijving van de historische en (inter)nationale context van het provinciaal bestuur. Tevens biedt het advies een inventarisatie van een aantal dilemma's in het regionale vraagstuk. Het advies van de Rob kan daarmee een rol spelen in de discussie over de regie- en arbitrage-rol van provincies die in het BANS-overhedenoverleg in het komende najaar zal worden gevoerd. Het Interprovinciaal Overleg bereidt ten behoeve van de discussie een notitie voor.

Vooruitlopend op het overhedenoverleg en de notitie van het Interprovinciaal Overleg acht ik het wenselijk, mede naar aanleiding van het advies van de Rob, een aantal relevante thema's te inventariseren en toe te lichten. Daarbij sluit ik aan bij enkele hoofdlijnen van het Rob-advies. Deze betreffen a) de electorale legitimering van het provinciebestuur en combinatie van verkiezingen, b) de inrichting van het provinciebestuur, c) de provinciale bestuurscultuur, d) het bestuur in grootstedelijke gebieden en e) het bestuursinstrumentarium van de provincies.

2. Algemeen

De positie van de provincies is nadrukkelijk onderwerp van aandacht geweest in het regeerakkoord van het huidige kabinet.¹ Daarin pleit het kabinet, in verband met de gewenste versterking van de regionale regie, voor een versterking van de integrerende en arbitrerende rol van de provincies, zonodig door middel van wettelijke voorzieningen. Daarnaast en daarvoor is het noodzakelijk dat de bestuurlijke cultuur van de provincies zich ontwikkelt in de richting van een modern en sterk middenbestuur. Tevens is benadrukt dat de provincies een belangrijke rol vervullen in aanvulling op de samenwerking tussen gemeenten om te voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. Dit is te meer van belang na het inmiddels concreet aan de Kamer voorgestelde schrappen van de bundelings- en integratieverplichting uit de Wet gemeenschappelijke regelingen.

In de beleidsnotitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» van 19 februari 1999² is mijn voorganger reeds ingegaan op de door BZK gewenste rol van de provincie in het binnenlands bestuur. In dat kader is het belang onderstreept van een krachtige regisserende, integrerende en arbitrerende rol van de provincie. Voor een groot deel kan een dergelijke rol gestalte krijgen door een beter gebruik van bestaande provinciale bevoegdheden, met name op het vlak van ruimtelijke ordening, de stads- en dorpsvernieuwing, de volkshuisvesting en het milieubeleid. In aanvulling daarop zou het nodig kunnen zijn dat de provincies de beschikking

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 26 024, nr. 9.

² Kamerstukken II, 26 422, nr. 1.

krijgen over een meer toegespitst bestuursinstrumentarium. Sectorale wetgeving zou daartoe openingen kunnen bieden. Uitgangspunt bij de toedeling van bevoegdheden en middelen is het subsidiariteitsbeginsel. Overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit spelen een doorslaggevende rol bij de toedeling van taken en bevoegdheden aan overheidslagen.

De Raad onderstreept in zijn advies de waarde van de regiefunctie van de provincies. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad voor een andere bestuurscultuur van provinciebesturen: het in sterkere mate toedelen aan en hanteren door het provinciebestuur van klassieke, hiërarchisch-gekleurde bestuursinstrumenten bergt het risico in zich dat de waardevolle integrerende en regisserende rol van de provincie in de verdrukking komt. De ontwikkeling van de functie van het provinciebestuur als co-bestuur en als bestuurlijk partner dient te worden doorgezet. De Raad benadrukt dat een ontwikkeling naar een sterk en modern middenbestuur alleen vruchtbaar kan zijn als die ontwikkeling aansluit bij het eigensoortige karakter van de provincie als middenbestuur. Een andersoortige bestuurlijke rol van provincies, namelijk een sterker uitvoerende of beslissende rol, verhoudt zich volgens de Raad qua schaal en bestuurscultuur slecht met de huidige intermediaire rol. De Raad bevestigt met een dergelijke analyse de uitgangspunten van de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur». Naast een dergelijke analyse doet de Raad echter verschillende aanbevelingen, die uitnodigen tot een specifieke reactie.

3. Combinatie van verkiezingen

Ook de Rob constateert een geringe belangstelling bij de kiezers voor de provinciale verkiezingen. Bij de verkiezingen voor de provinciale staten in 1999 lag de opkomst voor het eerst beneden de 50% (45,7%). Ter vergroting van de politieke belangstelling van burgers beveelt de Raad in zijn advies aan alle verkiezingen van decentrale bestuursorganen te combineren, en – indien van toepassing – ook met correctieve referenda.

Bij het streven naar hogere opkomsten bij lokale en provinciale verkiezingen kan inderdaad worden gedacht aan een combinatie van verkiezingen. Bij brief van 1 september 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft het kabinet het voornemen geuit de eerstvolgende verkiezingen voor de gemeenteraden te combineren met de verkiezingen voor provinciale staten.¹ Dit zou in het jaar 2003 plaatsvinden.

De staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft eveneens geadviseerd over de vraagstukken van spreiding en combinatie van verkiezingen. De staatscommissie acht echter een combinatie van verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten ongewenst. In geval van combinatie zou het gevaar van nationalisatie van deze verkiezingen te groot zijn. Lokale en provinciale thema's zullen volgens de commissie bij de verkiezingscampagnes onderbelicht raken. Dit klemmt temeer omdat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is gekoppeld aan de statenverkiezingen.

Inmiddels heeft het kabinet besloten af te zien van de oorspronkelijk geplande combinatie van verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden in het jaar 2003. U bent hierover bij brief van 8 mei jl. reeds geïnformeerd.² In de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie is dit nader toegelicht. Dit laat onverlet dat de lage opkomstcijfers een punt van zorg blijven. In samenwerking met het Sociaal Cultureel Planbureau wordt thans bezien welke onderzoeken mogelijk zijn met betrekking tot het in kaart brengen van de groepen «niet-stemmers» en hun motieven.

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VII, nr. 61, p. 16.

² Kamerstukken II, 1999/2000, 24 244, nr. 11.

4. De inrichting van het provinciebestuur

De nadruk op de interactieve rol van het provinciebestuur vraagt in de visie van de Raad om een meer controlerende rol van de provinciale staten. In nauw verband daarmee staat de aanbeveling van de Raad over de ontkoppeling van het lidmaatschap van gedeputeerde staten met het lidmaatschap van provinciale staten. Een versterking van de controlerende functie van provinciale staten maakt het volgens de Raad ook mogelijk te werken met een geringer aantal leden van provinciale staten.

Versterking controlerende functie

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad merk ik op dat de controlerende functie van provinciale staten ook voor de staatscommissie Dualisme en lokale democratie onderwerp van aandacht is geweest. De commissie verklaart de meeste van zijn voorstellen ten aanzien van de inrichting van het gemeentebestuur in het algemeen en de versterking van de controlerende functie van gemeenteraden in het bijzonder, ook van toepassing op de inrichting van het provinciaal bestuur. Dit betreft eveneens de ontkoppeling van de positie van gedeputeerde staten met die van provinciale staten.

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de staatscommissie is daarom afzonderlijk ingegaan op de inrichting van het provinciale bestuur. Naar verwachting kan een wetsvoorstel tot herziening van de Provinciewet in de tweede helft van dit jaar ter advisering aan de Raad van State worden gezonden.

Vermindering aantal leden gedeputeerde staten

Voor wat betreft de aanbeveling over de vermindering van het aantal statenleden, merk ik op dat in het najaar van 1999 in een notitie aan de Kamer¹ om een drietal redenen is voorgesteld het aantal leden van provinciale staten te beperken. In de eerste plaats kan door vermindering van het aantal statenleden de bestuurskracht en slagvaardigheid van het openbaar bestuur worden vergroot en het sturen op hoofdlijnen worden bevorderd. Ten tweede bestaan, gezien de takenpakketten van provincies en gemeenten, onevenwichtigheden in de verhouding tussen het aantal statenleden en het aantal leden van gemeenteraden. Ten slotte is, gelet op de huidige inwonertallen, de huidige categorisering van de aantallen statenleden in de Provinciewet niet meer actueel.

In een algemeen overleg op 14 december 1999 naar aanleiding van deze notitie heeft mijn ambtsvoorganger op aandringen van de Kamer toegezegd dat zo spoedig mogelijk het voorstel tot vermindering van het aantal statenleden zal worden uitgewerkt in wetgeving.² Het streven is er daarbij op gericht, na de advisering door de Raad van State, het voorstel van wet medio 2000 in te dienen bij de Tweede Kamer. De vermindering van het aantal statenleden zal eveneens consequenties hebben voor het aantal gedeputeerden.

5. De provinciale bestuurscultuur

In verschillende analyses van de provinciale bestuurscultuur is de cultuuromslag, die zich aan het ontwikkelen is, een gemeenschappelijk kenmerk. Die omslag is vooral gericht op versterking van de regisserende en integrerende elementen binnen de bestuurscultuur. De provinciale bestuurscultuur kenmerkt zich volgens de analyses in zijn algemeenheid door prudentie en overleg. Deze kwalificaties van de provinciale bestuurscultuur passen daarmee bij uitstek bij een intermediair bestuur. De provincies vervullen op die wijze een eigenstandige rol binnen het openbaar

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 422, nr. 2.

² Kamerstukken II, 1999/2000, 26 422, nr. 4.

bestuur. Deze rol is des te meer nodig vanwege de toegenomen schaalvergroting van maatschappelijke vraagstukken.

De Rob doet in zijn advies verschillende aanbevelingen met betrekking tot dit thema. De Raad benadrukt in deze aanbevelingen, die overigens in hoofdzaak aan de provinciebestuurders zijn gericht, het belang van versterking van de regisserende, interactieve en integrerende elementen binnen de bestuurscultuur. Bij de provinciebesturen en het IPO zijn reeds perspectiefrijke ontwikkelingen in gang gezet die deze vernieuwing van de provinciale bestuurscultuur op krachtige wijze stimuleren en ondersteunen. In aanvulling daarop merk ik op dat in het kader van het kabinetsstandpunt over het rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie de Vernieuwingsimpuls lokaal bestuur zal worden opgezet. Het doel ervan is, ten behoeve van de dualisering van het gemeentelijk bestuur, de bestuurlijke cultuur bij gemeenten te beïnvloeden. In het kader van de Vernieuwingsimpuls lokaal bestuur zal met de provinciebesturen contact worden opgenomen over de mogelijkheid en wenselijkheid dit project ook ten behoeve van de provincies en de provinciale bestuurscultuur in te zetten.

6. Het bestuur in grootstedelijke gebieden

De Rob stelt in zijn advies dat de rol van de provincie ten opzichte van de grote steden wordt gekenmerkt door het bevorderen van de onderlinge samenhang van de stedelijke en de landelijke vernieuwing. Tegen die achtergrond merkt de Raad op dat een voortzetting van de trend van gemeentelijke schaalvergroting zich moeilijk laat verenigen met provinciale schaalverkleining. Dit laatste zou bovendien voor de aanpak van de grootstedelijke problematiek weinig nettowinst aan bestuurskracht op regionaal niveau opleveren.

De bestaande Kaderwet bestuur in verandering beoogt te voorzien in bestuurlijke oplossingen voor maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken in de grootstedelijke gebieden. In het regeerakkoord¹ staat dat de werking van de Kaderwet wordt verlengd tot 1 januari 2003. Deze verlenging is inmiddels geformaliseerd. Uiteraard is daarmee de zaak niet afgedaan. Aan de vijf kaderwetgebieden Haaglanden, Utrecht, Twente, Zuidoost-Brabant en Knooppunt Arnhem-Nijmegen zal de vraag worden voorgelegd op welke wijze naar hun opvatting in de toekomst het beste invulling kan worden gegeven aan de uitoefening van taken en bevoegdheden uit de Kaderwet. Voorop staat dat de verworvenheden van de regionale samenwerking behouden moeten blijven. Dit is bij brief van 17 december 1999 reeds aan u bevestigd.²

Met betrekking tot de kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam meldt het regeerakkoord dat vooralsnog wordt gekozen voor (functionele) samenwerking. Voor 1 januari 2002 wordt deze samenwerking beoordeeld op de bereikte resultaten en de eventueel aanwezige knelpunten. Op basis van de evaluatie, die momenteel plaatsvindt van de in deze regio's levende opvattingen en het democratisch gehalte van het bestuur, wordt vervolgens een definitief besluit genomen over toekomstige bestuursvormen. Het regeerakkoord biedt daarbij ruimte voor verschillende bestuurlijke oplossingen. Ook hierbij geldt dat de verworvenheden van de bestaande samenwerking behouden dienen te blijven.

7. Het provinciaal bestuursinstrumentarium

In het regeerakkoord is het uitgangspunt geformuleerd van versterking van de integrerende en arbitrerende rol op regionaal niveau van de provincies. In aanvulling daarop is in de beleidsnotitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» gesteld dat dit voor een groot deel gestalte kan krijgen door een beter gebruik van bestaande provinciale bevoegd-

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 26 024, nr. 9, p. 75.

² Kamerstukken II, 25 287, nr. 17.

heden, in het bijzonder op het sectorale vlak. Het proces van cultuurverandering bij de provincies zal hierbij een katalyserende functie vervullen.

De Rob is van mening dat voor een adequate integrerende rolvervulling het juist nodig is de bestaande instrumenten uit medebewind en de autonome projecten en convenanten genuanceerd toe te passen en op elkaar af te stemmen. Daartoe zouden gewenste ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd via prikkels. Hieruit leid ik af dat de Rob niet zozeer nieuwe bestuurlijke instrumenten bepleit, maar betere toepassingsmogelijkheden van het bestaande instrumentarium. Dit sluit aan bij het hiervoor aangegeven uitgangspunt uit de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur».

Wgr

In het bijzonder meent de Raad met betrekking tot het schrappen van de bundelings- en integratieverplichting uit de Wet gemeenschappelijke regelingen dat provincies onvoldoende instrumenten resteren om te voorkomen dat op regionaal niveau een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. De relevante vraag is echter of de bundelings- en integratiebepalingen in de Wgr en de toetsing daarop door de provincies ertoe hebben geleid dat er een overzichtelijk geheel aan effectieve samenwerkingsverbanden is ontstaan.

Vooraf merk ik op dat voorheen het beleid erop was gericht de intergemeentelijke samenwerking te versterken ten behoeve van het regionaliseringsproces. Momenteel is echter de bestuurlijke hoofdstructuur met drie bestuurslagen het uitgangspunt. Samenwerking tussen gemeenten kan in dat perspectief een nuttige functie vervullen voor de uitvoering van het eigen takenpakket. De Wgr behoeft niet langer het instrumentarium te bieden voor de behartiging van *bovenlokale* taken door middel van gemeenschappelijke regelingen.

Een belangrijk argument is gelegen in de opvatting dat samenwerking plaats dient te vinden op basis van vrijwilligheid en dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid bezitten voor hun lokale takenpakket en voor de samenwerking die men daarvoor wil aangaan. Afschaffing van de verplichte bundeling en integratie zal gemeenten meer ruimte geven probleemgericht samen te werken.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat de bundelingsverplichting (en zeker het minder stringent geformuleerde integratievereiste) soepel wordt gehanteerd door de provincies. Als instrument om de overzichtelijkheid van samenwerking te bevorderen hebben ze feitelijk beperkte betekenis.¹ Verder wijst de praktijk uit dat gemeenten in toenemende mate gebruik maken van alternatieve samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld door het oprichten van stichtingen of het sluiten van overeenkomsten en convenanten. Voor dergelijke samenwerkingsvormen geldt de bundelings- en integratieverplichting niet.

Tegen deze achtergrond behoort de regierol van de provincies erop te zijn gericht, gebieds- of probleemgericht, de betrokken partijen en belangen te identificeren en bijeen te brengen en het onderhandelingsproces te sturen naar de noodzakelijke oplossingen. Overigens behouden de provincies het bestaande aanwijzings- en opleggingsinstrumentarium op basis van de Wgr. In specifieke gevallen kunnen zij regelend optreden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Het huidige aanwijzings- en opleggingsinstrumentarium in de Wgr wordt gehandhaafd, maar de toepassing ervan zal wel aan nadere restricties worden gebonden. Voorts wordt de geschilbeslechtende rol van gedeputeerde staten, zoals geregeld in artikel 28 van de Wgr, gehandhaafd.

¹ Samenwerking tussen decentrale overheden; aantallen, motieven en trends, SGBO, Den Haag, juni 1997.

In zijn advies snijdt de Raad bovendien in relatie tot de plaats en functie van provincies een aantal sectorale vraagstukken aan. De aanbevelingen terzake hebben niet alleen betrekking op de indeling in functionele regio's, maar eveneens op het decentraliseren van specifieke bevoegdheden. Voor een versterking van de provinciale rol als regisseur op het regionale niveau acht de Raad een decentralisatie van rijksmiddelen op het terrein van ruimtelijk beleid, regionaal economische ontwikkeling en regionaal vervoer wenselijk.

Het uitgangspunt bij een toedeling van middelen en bevoegdheden dient een verantwoorde bestuurlijke vormgeving te zijn, die recht doet aan de vereisten van integraal en democratisch gelegitimeerd bestuur en bovendien de regionale samenwerking op maat faciliteert, stimuleert en eventueel verplicht. Daarbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen de grootstedelijke gebieden en de overige gebieden. Voor de grootstedelijke gebieden biedt de huidige Kaderwet Bestuur in Verandering voor een decentralisatie van taken en bevoegdheden goede aanknopingspunten. Als zodanig vormt dit een verworvenheid van de Kaderwet die gehandhaafd behoort te blijven.

Voor het overige merk ik op dat het provinciaal bestuursinstrumentarium een rol zal spelen bij het voorgenomen overhedenoverleg. Cruciaal is dat de ontwikkelingen in de bestuurlijke praktijk voortdurend worden getoetst aan de algemene uitgangspunten, die hiervoor aan de orde zijn gekomen. Tevens is het van belang tijdig te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen teneinde deze – in onderling overleg – in goede banen te leiden.