

## Lezing VNU Strategie Summit Overheid 2009

door Klaartje Peters [*alleen gesproken tekst geldt*]

Ik had mijn verhaal al voorbereid: kerntaken en kerntakendiscussies bij lagere overheden, daarover moest het gaan vandaag. En toen bekeek ik het programma voor deze 2 dagen op internet nog eens goed. Daar las ik dat het deze 2 dagen onder meer gaat over de vraag of de rijksoverheid nog meer taken kan decentraliseren, en **hoeveel bestuurslagen er eigenlijk nodig zijn**. Uit het onderzoek dat vooraf onder bestuurders is verricht blijkt bovendien dat de helft van de geïnterviewden vindt dat de provinciale bestuurslaag wel kan worden opgeheven. Dat is nogal wat!

Even schoot door mijn hoofd: moet ik mijn voorbereide verhaal terzijde schuiven, en ingaan op die onderzoeksresultaten? Praten over provincies en hun kerntaken, dat doe ik graag, zoals u misschien weet. Maar ik besloot dat het niet nodig was om mijn verhaal terzijde te schuiven.

Sinds ik ruim 2 jaar geleden de provincies als *Opgeblazen bestuur* kwalificeerde in mijn boek met de gelijknamige titel, ben ik bij bijna alle provincies 1 of meer keren langs geweest, om in debat te gaan. Als er 1 ding is dat je de provincies niet kunt verwijten, is het dat ze niet naar kritiek willen luisteren, of de discussie niet willen aangaan. Mijn verhaal over *Opgeblazen bestuur* gaat eigenlijk over niets ander dan kerntaken: kerntaken die de provincies in mijn ogen teveel hebben laten liggen, ten gunste van bemoeienis met zaken waar ze niet over gaan. De discussies in provincieland zijn altijd stevig, maar ook zonder uitzondering plezierig, en dat komt omdat we van elkaar weten dat we het doen omwille van een beter openbaar bestuur, een betere overheid. Dus waarom er hier weer opnieuw terugkomen? Ik besloot me bij mijn oorspronkelijke thema te houden.

Maar de provincies komen zeker aan de orde in mijn verhaal. Veel van mijn ervaringen met het vraagstuk van kerntaken en kerntakendiscussies zijn bij provincies opgedaan. Inmiddels lijken de provincies ook bijna allemaal bezig of bezig geweest met een vorm van kerntakendiscussies, hoewel ze zich allemaal in verschillende stadia van het proces bevinden.

### *Kerntakendiscussies bij provincies*

Als je kijkt naar de kerntakendiscussies die bij provincies gaande zijn, dan valt allereerst direct op deze discussies, in tegenstelling tot wat je veel in gemeenteland ziet, niet alleen te maken hebben met de economische crisis en de bezuinigingen die eraan komen. Die bezuinigingen komen er – ook voor provincies - wel degelijk aan, maar de aanleiding voor de discussies was en is voor de meeste van hen breder. Het is ingewikkelder (zoals alles in het middenbestuur in zekere zin ingewikkelder is dan op lokaal niveau).

In het verleden begonnen provincies meestal aan een dergelijke operatie om redenen van **kwaliteitsverbetering** (professionalisering van de organisatie) en ook wel efficiencyverbetering. De laatste tijd zijn de door het Rijk aangekondigde bezuinigingen voor sommige provincies aanleiding tot een herbezinning (Zeeland bijvoorbeeld, en ook Brabant). Dat verbaast u niet natuurlijk, deze trend is bij alle bestuurslagen c.q. overheden op het moment gaande. Adviseurs roepen dan dat bezuinigen iets heel anders is dan een kerntakendebat voeren – en dat is zonder meer waar -, maar het één kan heel goed de aanleiding vormen voor het ander, en dat zien we momenteel dus veel.

Maar daarnaast – en daarin onderscheiden de provincies zich van de andere decentrale overheden - zie je dat provincies bij het opstarten van de takendiscussies een rechtstreekse relatie leggen (dat doen ze zelf!) met het maatschappelijk debat over de **toegevoegde waarde** van de eigen bestuurslaag. Je kunt erover twisten wanneer die discussie is begonnen – sommigen menen dat deze discussie al tientallen jaren loopt en zuchten dan ook vermoeid als ie weer ter sprake komt -, maar feit is dat het thema sinds de laatste verkiezingen in 2007 hoger op de agenda staat in bestuurlijk Nederland. Onderwerp van discussie is dan vooral of dat wat de provincies doen, op alle terreinen wel even zinvol is. Of ze daarbij niet vaak voor meer bestuurlijke drukte zorgen dan nodig is. En of de kerntaken van de provincie niet te lijden hebben onder die versnipperde ambities.

Ook de minister van BZK, in het verleden toch binnen het kabinet de enige 'vriend' van de lagere overheden, sprak zich langs die lijnen uit in de zomer van 2007. In interviews in het blad *Binnenlands Bestuur* had ze het meermalen over de *core business* van de provincies, waar ze naar terug moesten. *Schoenmaker blijf bij je leest*, voegde ze er aan

toe. De financieel gunstige positie van de provincies was voor het kabinet bovendien aanleiding om de provincies voor de periode 2007-2011 € 200 miljoen per jaar te willen korten. Het werd een hele toestand, maar in de zomer van 2008 werd de discussie voorlopig beëindigd met het sluiten van een nieuw Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies: de provincies beloofden fors te investeren in hun kerntaken – welke dat zijn werd in samenspraak bepaald – en weg te blijven bij taken waar andere bestuurslagen voor verantwoordelijk zijn. Met name over die tweede belofte is het laatste woord nog niet gesproken...

Sommige provincies waren zelf al aan de slag gegaan, al voor het Bestuursakkoord er was. In Drenthe werd de discussie na de verkiezingen in 2007 door de nieuwe Staten opgestart, met een expliciete verwijzing naar dat maatschappelijk debat. De wens bestond om een expliciete en zorgvuldige afweging te maken welke taken wel, en welke taken niet door de provincie zouden moeten worden uitgevoerd. Provinciale Staten stelde zelf een commissie in, die een scherp rapport schreef, met als titel *Amen is geen Amsterdam*. In haar eindrapport reikte de commissie onder meer een streng toetsingskader aan, met behulp waarvan je kunt bepalen of je een taak moet voortzetten danwel afstoten of overdragen aan een andere bestuurslaag.

**Drenthe:**

**Is er sprake van een bron van toegevoegde waarde? → nee → taak afstoten**

**Past die rol bij de bron van toegevoegde waarde? → nee → rol aanpassen / taak heroverwegen**

**Kan een andere overheid /instantie het beter? → ja → taak afstoten / overdragen**

Inmiddels hebben GS in Drenthe het stokje van de Staten overgenomen, en hebben het rapport uitgewerkt tot een visiedocument, waarin een aantal stevige keuzes worden gemaakt. Zo is er sprake van afbouw van veel taken in het sociale domein, wordt er gezocht naar manieren om uitvoerende taken in het ruimtelijke domein uit te besteden en – een klein maar belangrijk punt - wordt communicatie niet meer gericht op profilering van de provincie, maar alleen op transparantie voor burger en bedrijf.

In Zuid-Holland is men in 2007 een ambitieus project gestart met dezelfde titel (Provincie Nieuwe Stijl), met als doel een antwoord te hebben op kritiek en discussies over het bestaansrecht van het provinciebestuur. In Zuid-Holland leidt dat tot ingrijpende en opvallende keuzes: de provincie stopt projecten en subsidies op gebieden als bestrijding van analfabetisme (ofwel: laaggeletterdheid), theatergroepen en musea, brede scholen, en nog diverse andere gemeentelijke taakvelden. Op watergebied worden diverse taken overgedragen aan de waterschappen. Dat alles is opvallend. Toen de verantwoordelijk gedeputeerde van Zuid-Holland in 2008 [dus een jaar eerder dan de eerdere quote van Franssen] het project Provincie Nieuwe Stijl presenteerde tijdens het IPO-jaarcongres, waren er heftige reacties in de zaal: bestuurders vroegen zich af waarom Zuid-Holland zijn sociale ambities liet varen, en hoe je dit verkoopt aan je medewerkers. Inmiddels is daar wel wat in veranderd.

Ook in andere provincies zag je de afgelopen tijd de effecten van het maatschappelijk debat over nut en noodzaak van de provincies, niet perse altijd in de vorm van een takendiscussie. Zo was de provincie Brabant één van de eerste provincies die vorig jaar serieus werk begon te maken van het probleem van de gemeentelijke bedrijventerreinen. Overal in Nederland schieten nieuwe terreinen als paddestoelen uit de grond, tot grote ergernis van veel Nederlanders, terwijl oude terreinen worden verwaarloosd en leegstaan. In mijn ogen is dit één van de duidelijkste voorbeelden van verwaarlozing van een kerntaak, en dat heb ik de provincies ook steeds voorgehouden. In Brabant is een ambitieus project gestart om deze provinciale kerntaak serieus invulling te geven, en daar wordt veel tijd, geld en moeite in gestoken. Want het valt niet mee om gemeenten zover te krijgen dat ze oude bedrijventerreinen gaan herstructureren; het bouwen van nieuwe is om diverse redenen (financieel onder meer) heel aantrekkelijk. Het vergt bestuurlijke inspanningen, onderhandelen, dwingen, verleiden, etc., en dat kost dus geld en moeite. Inmiddels heeft het initiatief van de provincie Brabant navolging gevonden in andere provincies.

Veel provincies zijn dus bezig met een herbezinning op hun taken en rollen. Pikant is dat het Commissaris van de Koningin Jan Franssen, in zijn rol als voorzitter van het IPO, nog lang **niet snel en ver** genoeg gaat. Hij maakt zich zorgen, en sprak de verzamelde provinciebestuurders onlangs bij het jaarlijkse IPO-congres ongewoon streng toe:

*De urgentie van de concentratie op kerntaken lijkt tot veel provincies nog niet doorgedrongen. Er is, zogezegd, een flink gat tussen wat formeel beleden wordt en wat de praktijk is. Veel provincies hebben moeite zich te concentreren op de kerntaken zoals die zijn verwoord in het bestuursakkoord. [...Eigen belang gaat nog te vaak voor gezamenlijk belang...] Dat maakt de provincie als overheidslaag niet geloofwaardig.*

[...]

*De duidelijkheid over de rol van de provincie is er, in elk geval op papier. Er ligt een **glashelder** bestuursakkoord met duidelijke afspraken tussen het kabinet en de provincies [...]. Het bestuursakkoord maakt **glashelder**, ook voor de burger, welke verantwoordelijkheden wel en niet op het bordje van de provincie liggen.*

Franssen sprak een expliciete waarschuwing uit aan het adres van koppige provinciebestuurders die bezig willen blijven met sociale taken en andere thema's die niet bij de provincies thuishoren. Hij heeft gezien hoe het klimaat in Den Haag ten aanzien van de provincies veranderd is de afgelopen tijd, en hij weet als geen ander hoe de hazen lopen in politiek Den Haag. In een deze maand verschenen interview in het blad *Provincies* zegt hij dat het **voortbestaan** van de provincies wel degelijk een issue kan worden, als de provincies zich niet houden aan de afspraken uit het bestuursakkoord.

Hoe lopen ze dan, die hazen, in Den Haag? In het huidige kabinet wordt heel verschillend gedacht over het functioneren van het provinciebestuur: voor het CDA hoeft er niet veel te veranderen, maar met name de PvdA-bewindslieden – met de ministers Bos en Ter Horst voorop – laten geen gelegenheid onbenut om de provincies ervan langs te geven. Schelden doet geen pijn, leerde ik vroeger van mijn moeder, maar er zijn daarbij de laatste tijd ook vooral *financiële* klappen uitgedeeld. Het is duidelijk dat Bos en Ter Horst geld als het beste sturingsinstrument zien in de gevoelige discussie over het toekomstig takenpakket van de provincies. Die financiële klappen begonnen met de discussies rondom het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies in 2008. Uiteindelijk leidde dat tot een gevoelige ingreep in de provinciale financiën. Daar overheen kwam in het voorjaar van 2009 een uiterst vervelend advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen, met ingrijpende voorstellen voor verlaging van de uitkering uit het

Provinciefonds. De Rfv vond dat de provincies met nog eens 600 miljoen minder toe kunnen. Het werd heel duidelijk dat de provincies er niet goed voorstonden.

Daar komt bij – en dat realiseert de IPO-voorzitter zich ook waarschijnlijk - dat de politieke verhoudingen op landelijk niveau erg instabiel zijn, instabieler dan ooit. In een periode van enkele maanden of zelfs weken kunnen grote verschuivingen in het electoraat plaatsvinden, zo zien we steeds vaker. Natuurlijk zijn peilingen geen daadwerkelijke verkiezingen, maar de verkiezingen voor het EP hebben laten zien dat de groeiende steun voor nieuwkomer PVV zich wel degelijk in harde zetels heeft vertaald. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit bij de komende Kamerverkiezingen niet ook kan gebeuren, en dat betekent dat het erg moeilijk te voorspellen is hoe het proces van coalitievorming gaat uitpakken. Voor hetzelfde geldt gebeurt er na de verkiezingen in 2011 hetzelfde als een aantal jaren geleden in Denemarken: een nieuwe coalitie tussen het establishment en een nieuwe partij (in Denemarken zat de Danske Folkeparti weliswaar niet in de regering, maar gaf wel parlementaire steun), en ineens is de opheffing van het middenbestuur een serieuze optie. In Denemarken is dit ook gebeurd, terwijl ook daar – en dat wil ik graag benadrukken - niemand het voor mogelijk had gehouden dat de provincies [Amter] zouden verdwijnen. Zo zijn bijvoorbeeld de bestuurlijke verhoudingen in Denemarken net zo polder-achtig als bij ons: ook daar zaten de Deense IPO en VNG altijd en overal aan tafel als er op de ministeries over taken of bevoegdheden van lagere overheden werd gesproken. En toch zijn de Amter in 2004 gepasseerd.

Hoe dan ook: de politieke situatie zag er voor de provincies dus al niet al te best uit, en toen kwam ook nog de economische crisis er tussendoor. De provincies moeten rekening houden met forse kortingen op hun uitkering uit het Provinciefonds – hoevéél precies dat zal zijn de komende jaren, is nog niet duidelijk op dit moment. Hetzelfde geldt overigens voor de gemeenten.

En nu is er ook nog een heroverwegingswerkgroep bijgekomen, getiteld 'Openbaar bestuur', 1 van de 19 commissies die het kabinet heeft ingesteld om naar bezuinigingen te zoeken. De commissie moet, kijkend naar de opdracht, op zoek naar besparingen die voortkomen uit een 'andere bestuurlijke organisatie van taken', met name tussen de bestuurslagen. Veel meer dan dat staat er niet, maar dit kan dus van alles betekenen. Overheveling van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten bijvoorbeeld, als

de commissie tenminste denkt dat dit tot een besparing leidt (wat niet evident is). Waar de werkgroep mee gaat komen, zullen we moeten afwachten. Dat betekent een groot risico voor de provincies, en het lijkt erop dat niet alle provinciebestuurders zich hiervan bewust zijn.

Ik wil wel waarschuwen - en dan sluit ik dit eerste deel van mijn verhaal af -: wat wel heel jammer zou zijn is als de discussie over de taakverdeling tussen de bestuurslagen alleen zou worden gevoerd op grond van financiële argumenten en motieven. Om het eerdergenoemde voorbeeld van de jeugdzorg er bij te halen: de vraag hoort te zijn wie de jeugdzorg het beste kan doen, hoe onnodige bestuurlijke drukte het beste kan worden vermeden; als dat tot een besparing leidt is het mooi, maar zou zeker niet de enige overweging mogen zijn.