

Het middenbestuur in discussie

Allerlei discussienotities, artikelen en onderzoeksrapporten stellen de positie van het middenbestuur ter discussie. Leidt de (algemeen) gevoelde noodzaak voor bestuurlijke vernieuwing vooral voor de provincies tot oplossing van maatschappelijke problemen waarvoor onze democratie zich ziet gesteld?

De commissie Geelhoed bracht in 2002 in opdracht van het IPO een rapport uit over het regionaal bestuur in Nederland.¹ Het analyseert het regionaal bestuur vanuit drie invalshoeken en eindigt met een opsomming van bestuurlijke consequenties die uit de analyse volgen plus aanbevelingen voor een toekomstbestendige provincie. Maatschappelijke vraagstukken doen zich op steeds grotere schaal voor en op steeds ingrijpender en snellere wijze. Beleidsvraagstukken beperken zich niet meer tot één specifieke overheidslaag. De rode draad in het rapport is de vraag hoe te reageren op deze nieuwe situatie daar grensvervaging tot chaos kan leiden. De overheid is nodig om enige sturing en structuur aan te brengen.

Onderzoeker Manuel Castells stelt dat ict de internationalisering van de economie verder aanmoedigt, wat tot gevolg heeft dat de economische bedrijvigheid zich losmaakt van territoriale (en de daarmee verbonden bestuurlijke) terreinen. Locatie doet er minder toe en de notie van tijd wordt gerelativeerd. Zo ontstaat een internationale netwerksamenleving die nauwelijks nog grenzen kent. In de praktijk blijken territoriale binding en openbaar bestuur er echter nog wel degelijk toe te doen, omdat het leefsysteem van burgers zich niet losmaakt van de traditionele territoriale binding. De nieuwe situatie, de *economy of flows*, kan niet zonder lokale leefsysteemen van hoge kwaliteit. De overheid heeft dan ook de blijvende taak deze leefsysteemen vorm te geven.²

De Randstad verdient volgens Geelhoed aparte aandacht. Hij beschrijft vijf vraagstukken waar overheden zich in de *nieuwe* economische dynamiek voor gesteld zien en vertaalt deze naar de specifieke problemen van de Randstad. Bundeling van krachten is meer dan ooit geboden, maar lukt niet vanwege de opstelling van de grote steden (eigen belang gaat voor). Het optreden van het openbaar bestuur schiet ook ernstig tekort waar het gaat om vraagstukken die het lokale of stadsgewestelijke niveau te boven gaan. Om dit te doorbreken is een *gespierd* regiobestuur nodig, liefst met een hiërarchische positie. De provincie zou daarom meer bevoegdheden moeten krijgen om

op meer terreinen de doorslag te kunnen geven. Aangezien de grote inrichtingsvraagstukken het werkterrein van de afzonderlijke provincies te boven gaan, wil het rapport-Geelhoed de provinciegrenzen anders trekken, zodat er vier landsdelen ontstaan. De schaalvergroting van het lokaal be-

De centrale vraag is: wat moeten provincies doen om hun bestaansgrond te legitimeren?

stuur zou aanleiding zijn provincies groter te maken. Bovendien zijn in Europa de meeste regio's groter dan de Nederlandse provincies. Provincies zouden ook groter moeten worden om aan de Europese schaal te voldoen.

De commissie concludeert dat de bestuurlijke hoofdstructuur van Thorbecke opvallend robuust is, maar dat de werkelijkheid eist dat de rol en grootte van provincies worden aangepast. Zij moeten zich op een aantal punten een fundamenteel ander karakter aanmeten, niet langer alleen maar harmonie bewarend, depolitiserend en conflictmijdend, maar assertief, bereid het conflict aan te gaan en meer uit de beslotenheid van de bestuurskamers tredend. Dit betekent een 'afscheid van de afstandelijke, procedurele en risicomijdende cultuur ...' en het verwelkomen van de opdrachtgeverrol, waarbij provincies zich niet langer richten op de uitvoering, maar op beleidsontwikkeling.

Holland versus de rest

De Hollandwet is een essay dat Frieling ter gelegenheid van zijn afscheid als agent van de Vereniging Deltametrapool schreef.³ Het geschrift werd voorafgegaan door drie artikelen in de *Staatscourant*. Frieling neemt het rapport-Geelhoed als uitgangspunt, hoewel hij dat op bepaalde punten zwak vindt. Ofschoon hij in zijn kritiek stelt dat 'bestuurlijke onmacht tot een vraagstuk van bestuurlijke organisatie' wordt gereduceerd en het hem ook evident lijkt, 'dat deze bestuurlijke on-

[1] IPO, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw.*, Den Haag, 2002.

[2] Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*, Cambridge, 1996.

[3] D.A. Frieling, *De Hollandwet*, Den Haag, 2005.

macht ook een politieke dimensie heeft', komt ook hij met een structuurwijziging voor de Holland-provincies. De andere provincies geeft hij mee dat ze een sterker eigen profiel moeten ontwikkelen, dat logischerwijs uit hun culturele en historische wording voortkomt.

Frieling richt zich op *Holland*, want 'de gevolgen van de mondialisering van de economie en de daardoor nog steeds toenemende concurrentie [komen] daar het eerste en het hardste aan'.⁴

Het lijkt wel of andere provincies er niet toe doen of de provincies buiten de randstad wel adequaat opereren

Daarmee is het motief voor structuurwijziging duidelijk: het behouden van de internationale economische positie van Nederland, in het bijzonder van 'Holland'.

De provincie Holland is volgens Frieling nodig, omdat duidelijk is dat in dit deel van Nederland de behoefte aan ruimtelijke regie het grootst is. Ook het waterbeheer is er een bepalende factor. Daarnaast is vorming van een vervoersautoriteit volgens hem noodzakelijk, omdat mobiliteitsbeheer in de Randstad voorwaarde is voor het goed functioneren als handelsmetropool. Opvallend is dat dit nieuwe Holland geen nieuwe taken en verantwoordelijkheden krijgt. Ook voor het nieuwe waterschap zal er feitelijk niets veranderen.

Pasvorm of pluriform?

De IPO-discussienotitie *Profiel van provincies* heeft als doel het toekomstige profiel van provincies te schetsen.⁵ Het document is gebaseerd op het rapport van de commissie Geelhoed en het in opdracht van het IPO opgestelde essay van Toonen.⁶ De centrale vraag is: wat moeten provincies doen om hun bestaansgrond te legitimeren? De vraag wordt aan de hand van drie invalshoeken beantwoord, tegen de achtergrond van de *civil society*: de provincie als één van vele actoren die samen voor het (regionaal) bestuur verantwoordelijk zijn. In dit krachtenveld treedt de ideale provincie op als partner in het netwerk.

Provincies zijn, binnen de huidige structuur van Thorbecke als democratisch gekozen regiobestuur met een open huishouding, gelegitimeerd daar in te grijpen waar het regionale bestuursstelsel niet goed werkt. Toch hebben ze deze positie, vooral op de terreinen waar ze geen directe wettelijke

taak hebben, niet verworven.' Hoewel de rijksoverheid de positie van de provincie op inhoudelijk vlak de afgelopen jaren in diverse beleidsstukken heeft bevestigd, vindt het IPO dat dit nog onvoldoende is gebeurd om provincies hun 'nieuwe' rol ook echt te laten vervullen.

De maatschappelijke opgaven die volgens het IPO voor provincies zijn weggelegd, zijn dezelfde als in het rapport van de commissie Geelhoed, maar moeten worden aangevuld met taken op het terrein van jeugdzorg, kennis en innovatie en in het sociaal-culturele domein. De taken op fysieke beleidsterreinen en jeugdzorg zouden de hoogste prioriteit moeten krijgen. Op andere terreinen zijn provincies agendavormend en vullen zij de gaten op die anderen laten vallen.

Maatschappelijke problemen manifesteren zich op verschillende schaalniveaus en vragen oplossingen op verschillende niveaus, ze overschrijden gemeentelijke en provinciale grenzen. In de randstad is schaalvergroting daarom noodzaak. De belangrijkste reden is de concurrentiepositie, waarvan het IPO vindt dat dat een provinciale taak zou moeten zijn. Tweede reden is de komst van de Wgr+gebieden, waardoor een nieuw regionaal bestuur ontstaat dat 'het territoire van de huidige provincies versmalt en de provincies meer in een bovenregionale positie manoeuvreert'. Buiten de randstad ziet het IPO minder aanleiding tot schaalvergroting, al zou intensivering van de bestaande samenwerking op langere termijn tot schaalvergroting kunnen leiden. Het IPO concludeert daarom dat differentiatie tussen provincies nodig en gewenst is.

Slagvaardig bestuur

In *Naar een slagvaardig bestuur voor Randstad Holland*, *Nadere uitwerking van het manifest van de Holland 8*⁷ staat de internationale concurrentiepositie van de Randstad centraal. Het rapport zoekt een antwoord op de vraag welke belemmeringen er zijn en hoe deze kunnen worden opgelost.

De belangrijkste kenmerken voor de 'Randstedelijke economie zijn de sterke internationale oriëntatie en een groeiende specialisatie op de strategische clusters'. Hier wordt het fysiek economische kapitaal genoemd: logistiek en distributie, zakelijke en financiële dienstverlening, industriële veredeling (petrochemie Europort, Amsterdam Noordzeekanaal), tuinbouwcluster en (internationale instellingen op het gebied van) *justice and peace*. Kunst en cultuur zijn trekpleisters voor toerisme. Om de economisch sterke positie veilig te stellen worden er drie kernambities genoemd:

[4] D.A. Frieling, *Provincies moeten hun eigen profiel kiezen*, Den Haag, 2005.

[5] IPO, *Profiel van provincies: pasvorm of pluriform*, 2005.

[6] Th.A.J. Toonen, *Theorie van de provincie*, Den Haag: IPO, 2005.

[7] B&A, *Naar een slagvaardig bestuur voor Randstad Holland*, *Nadere uitwerking van het manifest van de Holland 8*, Amsterdam, 2006.

- de concurrentiepositie van de randstad moet worden behouden en verbeterd,
- de randstedelijke arbeidsmarkt moet een internationaler karakter krijgen,
- de randstad internationaal *branden* als sterk merk.

Om dit te realiseren is inzet op een *metropolitane strategie* nodig die voortbouwt op de van oudsher gebezigde mainportstrategie. Op deze wijze kunnen de (Noord- en Zuid-) vleugels 'van elkaars eigenheid profiteren en kan de kracht ontwikkeld worden de concurrentie met de internationale metropolen aan te gaan'. Om de ambities uit te kunnen voeren moet de bestuurlijke structuur worden aangepast, één randstadbestuur. Randvoorwaarde is dat de rijksoverheid alleen kaderstellend is waar nodig en de rest daadwerkelijk aan het randstedelijke bestuur delegeert. Dit onderstreept het gezag van het randstadbestuur en is een waarborg voor de legitimiteit ervan.

Toekomst middenbestuur

In zijn verkenning gaf minister Remkes zijn visie op de toekomst van het decentrale bestuur.⁸ Het is een verdieping van het eerder uitgebrachte *Maatwerk in het middenbestuur*, waarin acht opties voor het middenbestuur (in de randstad) werden gepresenteerd. Opvallend is dat hij de discussie breder trekt dan alleen het middenbestuur (provincies), waarmee de discussie eerder is begonnen. Ook gemeenten worden in deze verkenning meegenomen. Opvallend ook is de constatering dat de stand van zaken in het decentrale bestuur in Nederland niet van dien aard is dat de noodklok zou moeten worden geluid. De problemen met het middenbestuur of, in bewoordingen waaraan de minister de voorkeur geeft, het decentrale bestuur, concentreren zich (op dit moment) in de randstad.

De centrale vraag is of de bestuurlijke organisatie in staat is de steeds complexere vraagstukken in de samenleving op te lossen. Remkes formuleert acht criteria waaraan een bestuurlijke aanpassing zou moeten voldoen. Daarnaast stelt hij dat aanpassingen van de bestuursstructuur alleen zinvol zijn, als ze een bijdrage leveren aan het vergroten van het vermogen van de bestuurlijke organisatie in haar totaliteit om feitelijke problemen op te lossen. Geïnspireerd door Denemarken, luidt de minister vervolgens voorzichtig het einde in van Wgr+ gebieden en deelraden, daarbij gebruik makend van argumenten van democratische legitimatie en helderheid van de bestuurlijke organisatie. Gemeenten moeten, om (de nog te decentraliseren) rijks- en provincietaken goed uit te kunnen voeren een inwonertal van 20.000 tot 50.000 hebben, af-

hankelijk van taken en regionale context. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de VNG, dat daartoe in een provocerend schrijven (*Wil tot verschil*) opriep, is Remkes geen voorstander van een gesloten houding voor provincies. Wel stelt hij dat zij buiten het ruimtelijk-fysieke domein vraaggericht bezig moeten zijn. Opvallend is zijn stelling, dat er geen nieuw middenbestuur nodig is om de regionale regisseursrol te vervullen, mits provincies beter gebruik maken van hun mogelijkheden en bevoegdheden. De randstad, zegt de minister, vergt een aparte benadering, zo apart dat er een andere vraag centraal wordt gesteld dan die aan het begin van de verkenning. In de randstad telt de internationale concurrentiepositie. De minister schetst vier bestuurlijke opties:

- de randstadprovincie,
- de Noord- en Zuidvleugelprovincies,
- stadsstaten in combinatie met versterkte rijksregie,
- alleen versterkte rijksregie.

Opvallend punt dat de vier opties bindt, is de versterkte rijksbemoediging. Zelfs bij de eerste optie, waarbij *substantiële* rijkstaken worden gedecentraliseerd, zal de rijksoverheid een rol in beleidsmakende en financiële zin spelen. De laatste optie is, behalve een alternatief, de noodzakelijke opstap naar en onderdeel van de drie andere opties. 'De provincie blijft (hoe groot ook) provincie en ook het rijk behoudt zijn rol.' Ook Europa komt aan bod, maar leidt niet tot nieuwe opties. De minister roept op tot versterkte samenwerking, vooral in grensgebieden.

De minister neemt zelf geen positie in. Hij spreekt geen voorkeur voor één of meerdere opties uit, maar roept alle betrokkenen op toch vooral samen aan de slag te gaan met de vele inhoudelijke vraagstukken in afwachting van de uitkomst van de discussie die in de randstad zal worden gevoerd. Samenwerking is essentieel en zolang er nog geen uitkomst is, geldt optie vier.

Overige notities

Er zijn nog andere documenten, waarin de positie van het middenbestuur onderwerp van discussie is:

- Notitie van de vereniging van gemeentesecretarissen en de Vereniging Bestuurskunde.⁹ Deze gaat uit van de positie van gemeenten, waarbij ook rijksoverheid en provinciaal bestuur worden betrokken. Het concept van Castells, de *flows* en de dynamiek die dat teweeg brengt, is voor dit stuk een belangrijk gegeven. Dat resulteert in

[8] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*, Den Haag, 2006.
 [9] Vereniging van gemeentesecretarissen en Vereniging Bestuurskunde, *Sterke gemeenten binden*, Den Haag, 2006.

een schijnbare paradox tussen uniformiteit en differentiatie. Voor de bestuurlijke verhoudingen benadrukken zij het idee van Thorbecke, de autonomie van de overheden die gezamenlijk de staat vormen. 'De rijksoverheid lijkt wel eens te vergeten dat zij net als gemeenten een deel is van de staat en dat zij niet zelf de staat is.' Verder wordt gepleit voor differentiatie in middelen en bevoegdheden van de provincie. Hierbij kunnen waar nodig al dan niet permanente bovenlokale (bestuurlijke) arrangementen worden gesloten.

- De VNG kwam in juni 2006 met haar eigen noti-

Helaas wordt met de voorgestelde oplossingen voorbijgegaan aan één van de belangrijkste uitgangspunten van Thorbecke

tie.¹⁰ Pluriformiteit voor de gemeenten staat centraal. Het vertrekpunt is de burger en omdat iedere burger anders is, is het duidelijk dat er nooit één model of één profiel van de gemeente is. Het belangrijkste voor de positie van provincies is de stelling dat zij een overheidslaag moeten zijn met een gesloten huishouding en dat vooral het toezicht prudenter kan worden uitgevoerd. Opmerkelijk is dat ook wordt aangegeven dat, naast taken op het gebied van planning van ruimtelijke ordening, infrastructuur, economische ontwikkeling, herinrichting landelijk gebied, milieu, water en toezicht, ook gevraagd wordt dat de provincie toeziet op bovengemeentelijke samenwerkingsarrangementen. Erkend wordt dat deze *nieuwe* gemeenten weinig, minder dan thans het geval is, op hun omgeving buiten de grenzen zijn gericht.

- Advies commissie versterking randstad.¹¹ De commissie Kok kreeg van de minister van Binnenlandse Zaken opdracht te oordelen over:
 - bestaande analyses over de internationale concurrentiepositie van de randstad,
 - bestuurlijke knelpunten die een doeltreffende aanpak van de randstadproblematiek in de weg staan,
 - de oplossingskracht van vier door de minister voorgestelde bestuurlijke scenario's,
 - aanbevelingen te geven over bestuurlijke versterking van de randstad.

De commissie concludeerde dat er één bestuur in de randstad moet komen in plaats van de huidige vier provincies. Hieraan moet een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie voorafgaan onder regie van het kabinet. Aangezien een dergelijke reorga-

nisatie zeker drie tot vier jaar kan duren, pleit de commissie voor het op korte termijn opzetten van een urgentieprogramma dat gericht is op de thema's ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, woon-, werk- en leefklimaat en kennis en innovatie.

Reflectie

Uit de notities komen twee rode draden naar voren, de bestuurlijke drukte, met name in de randstad, en de verslechterende concurrentiepositie van diezelfde randstad. Opvallend genoeg staat alleen de randstad centraal. Het lijkt wel of andere provincies er niet toe doen of zoals in *Maatwerk in het middenbestuur* wordt gesteld, de provincies buiten de randstad (wel) adequaat opereren.

De rode draden worden om verschillende redenen aan de discussie over het bestaansrecht van provincies gekoppeld. Waar het de bestuurlijke drukte betreft, geldt het volgende. Maatschappelijke vraagstukken beperken zich niet langer tot een netjes afgebakend geografisch gebied, maar strekken zich over gemeente-, provincie- en zelfs landsgrenzen uit. Om oplossingen te vinden en resultaten te boeken, zijn afstemming en samenwerking tussen partijen binnen dat gebied noodzakelijk. Het grootste probleem is echter dat elk maatschappelijk vraagstuk soms een eigen gebied/geografische schaal lijkt te hebben. Grote vraag is, wat de verschillende overheidslagen met al die geografische schalen moeten. Voor een overheidsapparaat dat al ruim 150 jaar volgens redelijk vaste geografische lijnen met bijbehorende bevoegdheden is georganiseerd en dat het beste gedijt bij voorspelbaarheid, regels en procedures, moet de onvoorspelbaarheid van de huidige maatschappelijke dynamiek een nachtmerrie zijn.

De overheid is al jaren bezig een passend antwoord te vinden. Vanaf de jaren '50 en '60 is met structuurwijzigingen en aanpassing van bevoegdheden geëxperimenteerd. Het antwoord is steeds gezocht in aanpassingen van de structuur (schaalgrootte) van overheidslagen. De veranderingen hebben, gezien het tempo waarin zij voorkwamen, geen oplossing geboden voor de maatschappelijke problemen waarvoor zij waren ingevoerd. Reden waarom we voor de zoveelste keer middenin een heftige discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland zitten, met dit keer, vol in de spotlights, de provincies. Waarom juist de provincies? Eerst, de tweede rode draad uit de notities: de internationale concurrentiepositie van de randstad.

Het gaat slecht met de randstad en dat refrein nam een grote groep over. Er moet echt iets gebeuren, anders zakken we nog verder weg op allerlei ranglijsten! Maar de eerste vraag die er echt toe

[10] VNG, *Wil tot verschil*, Den Haag, 2006.

[11] Commissie Versterking Randstad, *Advies commissie versterking Randstad*, Den Haag, 2007.

[12] B&A, *Naar een slagvaardig bestuur voor Randstad Holland, Nadere uitwerking van het manifest van de Holland 8*, Amsterdam, 2006.

doet wordt nooit gesteld: gaat het echt zo slecht met de randstad? Uit een rapport in opdracht van het ministerie van Economische Zaken¹² blijkt dat het meevalt. De randstad scoort nergens slecht, alleen wat minder goed dan voorheen, terwijl andere regio's het beter doen.

De meest gehoorde argumentatie is dat het klimaat in de randstad niet langer aantrekkelijk is voor buitenlandse investeerders. Zij kiezen eerder voor Warschau en Berlijn. Wil de randstad ook op lange termijn voldoende investeerders trekken, dan moeten er wat zaken veranderen. Om te beginnen moeten de (dreigende) knelpunten worden aangepakt. Wegen moeten (zoveel mogelijk) filevrij zijn, er moeten veel meer hoog gekwalificeerde arbeidskrachten komen, er moet ruimte zijn voor bedrijven om zich te vestigen, de woonomgeving moet groen, schoon en veilig zijn en bovenal moeten besluiten snel(ler) worden genomen. De trage besluitvorming is volgens velen de wortel van het kwaad. De besluitvorming is traag, omdat er vele partijen bij betrokken zijn.

In een poging de steeds weer veranderende maatschappelijke dynamiek het hoofd te bieden, zijn verschillende bestuurlijke oplossingen uitgetoetst. Bij niet gebleken effectiviteit zijn zij niet altijd teruggedraaid. De grote steden hebben bijvoorbeeld hun lijntjes met de rijksoverheid na discussie over de invoering van stadsregio's alleen maar versterkt. Zo is een bestuurlijk landschap ontstaan, waarin verschillende partijen binnen één geografisch gebied voor één en hetzelfde maatschappelijk vraagstuk verantwoordelijk zijn. Het IPO constateert dat provincies met hun huidige bevoegdheden en kwaliteiten gelegitimeerd zijn daar in te grijpen waar het regionaal bestuursstelsel niet goed werkt. In principe kan elk beleidsterrein aan de provincie toebehoren, als daartoe noodzaak is, zij het tijdelijk. Toch zijn provincies er nog nooit in geslaagd deze rol op zich te nemen. Waarom niet? Zonder een antwoord te geven stelt het IPO dat het absoluut anders moet. Er volgt een oproep aan provincies zich over de regionale agenda te ontfemen, uitgaande van hun eigen kracht en kwaliteit. Maar als diezelfde kracht en kwaliteiten in het verleden tekort schoten, waarom zou dat in de toekomst dan anders zijn?

Schaalvergroting

In alle stukken wordt gepleit voor schaalvergroting in de randstad. Het samenvoegen van provincies, in welke combinatie dan ook, zou de bestuurlijke drukte verminderen, waardoor de besluitvorming en de concurrentiepositie van de randstad verbeter-

ren. Als klap op de vuurpijl zou de jarenlange discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland en de toegevoegde waarde van provincies verstommen.

Maar misschien is de bestuurlijke drukte niet oorzaak maar symptoom van een dieper liggend probleem. Maatschappelijke vraagstukken en dynamiek (*flows*) beperken zich niet langer tot gemeentelijke, provinciale of landsgrenzen. Afstemming en overleg zijn nodig. Met de verdere eenwording van Europa en vervagende scheidslijnen tussen lidstaten zullen afstemming en overleg nog meer nodig zijn. Het huis van Thorbecke is over de jaren heen robuust gebleken. Het heeft bewezen dat het veel ruimte laat tot aanpassing van het bestuur aan veranderende omstandigheden. De uitgangspunten van Thorbecke worden echter niet gerespecteerd; het essay van Toonen, dat als basis diende voor *Profiel van provincies*, is een uitzondering. De gepresenteerde oplossingen lijken simpel: er moet een grotere en sterkere provincie komen. Een grotere en sterkere provincie met meer bevoegdheden kan zaken afdwingen en doortastend en integrerend optreden om antwoord te geven op de schaalvergroting van het lokale bestuur.

Helaas wordt met de voorgestelde oplossingen voorbijgegaan aan één van de belangrijkste uitgangspunten van Thorbecke. De staat is een samengestelde eenheid met drie verschillende bestuurs-

Bij het oplossen van maatschappelijke problemen telt niet de schaal, maar het vermogen tot samenwerking

lagen die in autonomie aan elkaar gelijk zijn. Als afzonderlijke onderdelen moeten zij gezamenlijk tot resultaat komen. Grotere provincies zullen zich, evenals nu, geconfronteerd zien met inrichtingsvraagstukken die hun grenzen overschrijden. Met het verdwijnen van Europese grenzen zal dit steeds vaker voorkomen. Ook het lokaal bestuur zal opschalen als daarmee betere resultaten voor burgers te realiseren zijn. Een grotere provincie zal aan beide ontwikkelingen geen eind maken.

Conclusie

In nagenoeg alle rapporten komt het 'probleem' provincie ter sprake. Toch worden er geen echte oplossingen gepresenteerd. De provincie heeft middelen en mogelijkheden om in te grijpen als het mis gaat, maar heeft die rol niet waargemaakt. De vraag hoe dat komt wordt nergens gesteld, ter-

wijl het beantwoorden ervan het begin van de oplossing kan zijn. In alle stukken wordt gesteld dat de provincies hun werk niet goed genoeg doen. Dit lijkt de werkelijke oorzaak van het gevoel van onvrede of wantrouwen jegens de provincies te zijn. Een structuurdiscussie biedt geen oplossing, omdat maatschappelijke problemen niet één schaalgrootte kennen. Er is een paradigmawijziging nodig. We leven in een fundamenteel gewijzigde wereld die een ander bestuur vraagt. Een flexibel bestuur dat niet probeert deze 'nieuwe' omgeving te beheersen, maar meebeweegt op de golven van verandering om doelstellingen te bereiken. Een be-

stuur, dat, afhankelijk van de opgaven waarvoor het zich gesteld ziet, samenwerking met partners opzoekt en vormgeeft.

Bij het oplossen van maatschappelijke problemen telt niet de schaal, maar het vermogen tot samenwerking. Als provincies er niet in slagen hun gezag op basis van competenties te ontwikkelen, is niet te verwachten dat een grotere schaal of zelfs uitgebreide hiërarchische bevoegdheden een oplossing bieden voor een probleem dat ontstaan is door het ontbreken van kwalitatief goed bestuur. De structuurdiscussie is zinloos, samenwerken op grond van wederzijdse afhankelijkheid heeft de toekomst.