

ESSAY



PROVINCIE IS ONNMISBARE SCHAKEL

Blijft er met de groeiende regionale samenwerking van gemeenten nog een rol over voor de provincie? Ja, vinden Ard Schilder en Gerard Oolbekkink. De provincie kan efficiënt meebouwen aan het bestuurlijk vermogen van de regio. Provincies met lef pakken een proactieve rol bij de regionale economische opgaven.

In de aanloop naar de verkiezingen en kabinetsformatie van 2017 is ook de discussie over de toekomst van het openbaar bestuur weer op gang gekomen. De Studiegroep Openbaar Bestuur heeft dit voorjaar na een ruime periode van gesprekken en onderzoek zijn rapport *Maak verschil* uitgebracht. De Studiegroep kiest voor een regionaal economische invalshoek en stelt de vraag centraal hoe het openbaar bestuur goed kan inspelen op (brede) regionaal economische opgaven. De regio, gerelateerd aan 'daily urban systems', is het begin- en eindpunt van de analyse en aanbevelingen. Het initiatief wordt daarbij duidelijk bij de gemeenten gelegd. Dit roept de vraag op: is de provincie met de focus op de regio nog wel nodig? De recessie van de afgelopen jaren heeft ons duidelijk gemaakt dat economische

groei geen vanzelfsprekendheid meer is. Toch is het economisch perspectief geen vanzelfsprekend thema in de discussies over de toekomst van het openbaar bestuur. Politieke, bestuurlijke en juridische perspectieven komen vaker voor. In deze zin is de insteek van de Studiegroep Openbaar Bestuur verfrissend en vernieuwend en sluit die aan bij de boodschap uit de presidentiële campagne van Bill Clinton uit 1992: *'It's the economy, stupid.'* Aandacht voor de relatie tussen economische groei en bestuur is ook legitiem. Tot aan het begin van de recessie, eind 2008, leek economische groei een vaste basis voor onze welvaartsvoorzieningen en de houdbaarheid van openbare en private financiën. Anno 2016 zijn we in een situatie beland van onzekerheid en kwetsbaarheid op allerlei gebieden: rond vast werk, een eigen huis, ons pensioen, sociale voorzieningen op lokaal niveau tot aan het voortbestaan van de samenwerking in de EU. Een openbaar bestuur dat handelt volgens deze nieuwe realiteit is noodzakelijk. Het ondersteunen van nieuwe bronnen van economische ontwikkeling en samenwerking is nodig en kan het noodzakelijk wenkend perspectief bieden voor maatschappelijke verandering. Maar zo belangrijk als economische groei is voor het behoud van voorzieningen en perspectief, zo klein is het als beleidsterrein in veel gemeenten en regio's (de grootstedelijke regio's even daargelaten).

ERG BEPERKT

Dat zien we terug op verschillende manieren. Het 'taakveld economie' maakt in het geheel van gemeentelijke uitgaven vaak maar een paar procent uit

van de totale begroting. Het sociaal domein, verkeer, vervoer en waterstaat, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing zijn veel belangrijker. Het aantal medewerkers bij gemeenten dat zich specifiek en voor een groot deel van de tijd kan richten op economische groei en innovatie is gemiddeld ook erg beperkt. Naast beperkte capaciteit in aantal (kwantitatief) is ook de beschikbaarheid van medewerkers voor economisch denken op strategisch niveau (kwalitatief) erg beperkt. Met een beetje geluk heeft een gemeente nog een 'bedrijfscontactfunctionaris', maar de invulling daarvan heeft in de praktijk vaak het karakter van een 'loketfunctie' in plaats van inhoudelijk sparringpartner op economisch gebied voor het bestuur.

De sterke groei in regionale samenwerking tussen gemeenten in de afgelopen jaren heeft zich vaker voorgedaan op andere terreinen dan economie. Denk aan het sociaal domein (in het verlengde van de decentraalisaties op het gebied van jeugd, Wmo en participatie), veiligheid en handhaving (met de vorming van veiligheidsregio's en RUD's als belangrijke voorbeelden) en bedrijfsvoering (variërend van de oprichting van SSC's tot nieuwe gemeenschappelijke regelingen voor bedrijfsorganisaties op basis van de Wgr). In sommige regio's zien we al wel een kentering. Zo geeft men in het samenwerkingsverband U10 in de provincie Utrecht gezamenlijk vorm aan de ruimtelijk economische koers.

Afgezet tegen veel gemeenten en regio's is het onderwerp regionale economische groei een belangrijk eigen onderwerp voor provincies. De door het rijk gekozen indeling



van taakvelden voor de provincie kent een expliciet taakveld 'regionale economie' (taakveld 6 in IV3), dat in de begroting van provincies ook een substantieel onderdeel is. Sinds eerdere discussies over de toekomst van het openbaar bestuur hebben provincies afgelopen jaren economie expliciet als een van hun kerntaken benoemd. Deze taken zijn ook onderdeel geworden van bestuursakkoorden met het rijk.

In het verlengde van de financiële en beleidsmatige plaats van economische groei, hebben provincies ook de nodige capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) om het onderwerp op strategisch niveau aandacht te geven. Dit biedt ruimte voor actieve deelname aan partnerschappen met instellingen uit het onderwijs en bedrijfsleven. Provincies hebben in de praktijk ook een belangrijke rol in Europese programma's voor regionaal economische ontwikkeling en grensoverschrijdende samenwerking.

MINDER VRIJBLIJVENDEHEID

De Studiegroep Openbaar Bestuur doet een voorzet hoe een bestuur eruit zou moeten zien dat regionaal economische opgaven en kansen realiseert. Meer differentiatie, maatwerk en adaptief vermogen zijn nodig, maar tegelijk minder vrijblijvendheid en meer bestuurlijk doorzettingsvermogen. Anders gezegd: meer flexibiliteit aan de ene kant om in te spelen op de variabele economische en maatschappelijke omgeving; aan de andere kant meer duidelijkheid over de koers en rol van het openbaar bestuur. Blauwdrukken voor een andere structuur van dat openbaar bestuur wijst de studiegroep expliciet af.

Dat is winst: discussies over structuur lopen vaak snel vast, kosten veel energie en leveren weinig op.

Dit neemt niet weg dat tussen de regels door de studiegroep wel duidelijk pleit om meer te sturen op de totstandkoming van 'regionale samenwerking': 'administratieve ►

**'Beleidsterrein
economie is
klein in regio's
en gemeenten'**



ARD SCHILDER (LINKS) IS ONDERZOEKER EN ADVISEUR OPENBAAR BESTUUR EN REGIONALE SAMENWERKING BIJ THINK PUBLIC.

GERARD OOLBEKKINK IS STRATEGISCH ADVISEUR BIJ DE AFDELING BESTUURS- EN DIRECTIEONDERSTEUNING (BDO) VAN DE PROVINCIE UTRECHT.

fragmentatie' is een remmende factor. De stuurgroep lijkt op dit punt vooral te denken aan een rol voor het rijk, waarbij het voorbeeld van Denemarken wordt genoemd, maar ook kan worden gedacht aan Finland. Daar is de bestuurlijke herstructurering in de afgelopen jaren zeker zo ingrijpend geweest. Het opbouwen van regionale samenwerking geschiedt van onderop, met ruimte voor maatwerk en differentiatie. Het rijk ziet van bovenaf toe op de totstandkoming en kwaliteit ervan. Daarnaast blijkt in de praktijk behoefte aan een partij die daar tussenin kan meebouwen aan het bestuurlijk vermogen van de regio: de provincie. Hiervoor zien we twee perspectieven. Niet in alle regio's is onderlinge samenwerking tussen gemeenten vanzelfsprekend. Verschillen in cultuur, onvoldoende regionaal denken, stroeve persoonlijke verhoudingen, bestuurlijke overmoed van grote gemeenten, Calimero-gedrag van kleine gemeenten – het kan allemaal de samenwerking bemoeilijken. Alvorens tot ingrijpen van rijkswege over te gaan, kan de provincie een verbindende rol spelen en gemeenten en andere regionale partijen op inhoud bij elkaar brengen. In praktijk vervult de provincie deze rol op dit moment al vaak, juist ook op het regionale niveau. De provincie Utrecht, bijvoorbeeld, heeft een rol in drie voorbeelden van triple helix-samenwerking op regionale opgaven: Economic Board Utrecht (EBU), Nieuwe Hollandse Waterlinie en Nationaal Park Heuvelrug Nieuwe Stijl. Bij deze voorbeelden is sprake van brede samenwerking, zowel op inhoud (werken, wonen, recreëren en kwaliteit leefomgeving) als op partijen waarmee wordt samengewerkt (ondernemers, gemeenten, waterschappen, andere provincies, landgoedeigenaren, kennisinstellingen). De rode draad is dat de provincie een

belangrijke rol heeft in het organiseren van evenwichtige betrokkenheid van alle betrokken partijen. Daarnaast stimuleert de provincie over grenzen van gemeenten, regio's en de provincie heen te kijken ('helikopter view'). De provincie kan gemeenten en andere partijen verbinden op een gezamenlijk regionaal belang en maatoplossingen en ondersteuning bieden waar deze partijen er zelf niet uitkomen. Ze kan impasses doorbreken en kennis leveren van de verschillende domeinen (ruimtelijke ordening, landschap, infrastructuur, natuur, cultuur).

VERBINDEND VERMOGEN

Aan de ene kant is de provincie dichtbij genoeg om te weten wat speelt en mensen te kennen (meer dan het rijk); aan de andere kant kan de provincie boven partijen staan, zonder afstandelijk te worden. Voor het rijk – dat zich sterker lijkt te willen gaan toelagen op het stellen van en sturen op niet vrijblijvende kaders voor regionale samenwerking – is het een voordeel als het gebruik kan maken van de inhoudelijke kennis en het verbindend vermogen van provincies. Het voorkomt inhoudelijk zwak onderbouwde, slecht getimede of in uitwerking en maatvoering contraproductieve maatregelen richting de regio's. Het past beter bij de rol van het rijk om met zekere afstand te kunnen blijven opereren, terwijl de provincie gedoseerd kan meebouwen aan effectief en kwalitatief hoogwaardig regionaal bestuur. Economisch beleid is een kerntaak van de provincie en in de praktijk weten provincies dit ook te vertalen naar een verbindende rol in regionale samenwerking. Daarbij kunnen zij hun inhoudelijke kennis en bestuurlijke netwerken gebruiken om beweging te krijgen waar de samenwerking moeizaam tot stand komt. Het ligt dan ook voor de hand provincies een prominente plek te geven in het realiseren van de regionaal economische opgaven van nu en die van de toekomst. Zonder al te grote inhoudelijke en structurele wijzigingen kunnen de provincies zorgen voor verbinding op maat met andere partijen in de regio, met waar nodig doorzettingsmacht vanuit het rijk die vrijblijvendheid en administratieve fragmentatie kan tegengaan.

MEERWAARDE

Voor provincies ligt er de opgave om deze meerwaarde duidelijk te maken en te laten zien dat zij de kenmerken bezitten die belangrijk zijn voor het toekomstig openbaar bestuur. Zoals bestuurlijk vermogen op regionaal niveau, met een ondersteunende en waar nodig initiërende rol richting gemeenten. Het adaptief vermogen

'Provincies neigen ernaar het vermijden van risico's leidend te laten zijn'



door per regio op maat te kunnen differentiëren in de eigen rol en deze ook flexibel aan te passen als de veranderende omgeving daarom vraagt. Het verbindend vermogen, door met de verschillende maatschappelijke partijen in de regio's samenwerkingsrelaties te onderhouden en ontwikkelen voor de realisatie van regionale opgaven. De provincies hebben in principe een goede startpositie om hun rol in het toekomstig openbaar bestuur in te vullen. Het vraagt wel flexibiliteit in gedrag, procedures en processen, waar provincies nu soms nog de neiging hebben formele bevoegdheden, zorgvuldigheid en het vermijden van risico's leidend te laten zijn. Het vergt integraal denken over regio's, waar provincies nu soms nog erg sectoraal zijn georganiseerd en beleid maken. De toekomst is aan een provincie die relatiegericht is, bewust van de eigen meerwaarde en 'lef' heeft een proactieve rol te pakken waar regionale economische opgaven dat vragen. Afhankelijk van hoe andere partijen hun rol oppakken en vervullen, kan de provincie deze rol zwaarder of lichter invullen. Dat kan variëren per regio en in de tijd. Per saldo blijven er voorlopig genoeg regio's, onderwerpen en situaties waar de relatiegerichte provincie nodig is. ●