



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verbouwing in het huis van Thorbecke: Regionaal beleid en de provincie besproken aan de hand van een interview met iemand uit de bestuurspraktijk: Drs. Weterings, wethouder en Provinciale Statenlid
Houdijk, R.

Citation

Houdijk, R. (2000). Verbouwing in het huis van Thorbecke: Regionaal beleid en de provincie besproken aan de hand van een interview met iemand uit de bestuurspraktijk: Drs. Weterings, wethouder en Provinciale Statenlid. *Bestuurskundige Berichten*, 15(1), 14-16.
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234285>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234285>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

om opdrachten te blokkeren, werd naar de prullenmand verwezen. Ik belde de Postbank, waar ik binnen een halve minuut (sneller dan in Veenendam) een operator aan de telefoon kreeg. Die nam mijn gegevens op en zei vervolgens dat alle betalingen ten bedrage van de gemelde f 60,- naar het bewuste rekeningnummer gedurende een maand geblokkeerd waren. Elke geblokkeerde opdracht zou naar mij teruggestuurd worden.

De massaliteit van het proces stond simpelweg niet toe dat dergelijk maatwerk geleverd werd.

Waarom slaagt de Postbank er wel in massaliteit te combineren met maatwerk? Is het soms de horizontale verhouding die ik met de Postbank heb, terwijl de RDW nog altijd OVERheid is? Machten die boven mij gesteld zijn? Instellingen waarvan ik afhankelijk ben? Waarom kan de RDW in haar procesgang niet een simpele blokkade-query inbouwen, die individuele opdrachten tegenhoudt? Omdat dergelijke queries duur zijn om te draaien? En zo de met informatisering behaalde efficiency-winst te niet gaat? Hoezo, "de klant ondervindt nauwelijks bureaucratische hindermacht"?

Als de RDW het voorbeeld van een netwerk-organisatie is, vraag ik mij af waar in dat netwerk ik mij dan bevind. Ik vrees dat ik het antwoord al weet: daar onder. En daarmee is de netwerk-organisatie van Arre Zuurmond en het afschaffen van de RDW-loketten niets anders dan het scheppen van nieuwe afhankelijkheden. Ik heb mijn les geleerd.....ik ga voortaan met de fiets.

Frans Jorna

¹<http://www.binnenlandsbestuur.nl/>

²Voor meer over netwerkorganisaties en ICT, lees het werk van Victor Bekkers (onder meer zijn laatste boek over de 'Grenzeloze overheid', Alphen aan den Rijn, 1998)

HET BESTE PROPEDEUSEWERKSTUK VAN 1999

Verbouwing in het huis van Thorbecke

Regionaal beleid en de provincie besproken aan de hand van een interview met iemand uit de bestuurspraktijk: Drs. Weterings, wethouder en Provinciale Statenlid

Ruud Houdijk

Bestuurlijk Nederland is in verandering. Tegelijkertijd met de viering van 150 jaar Grondwet in 1998, werd steeds vaker de vraag gesteld in hoeverre die Grondwet nog actueel is. Vaak werd dan geconcludeerd dat de beginselen van de Grondwet nog steeds van toepassing zijn, maar dat enige revitalisering wel nodig zal zijn, zeker in deze tijden van snelle verandering op alle terreinen van

de samenleving. Een van de aspecten waarover discussie is ontstaan, is het zogenaamde 'Huis van Thorbecke'.

Het 'Huis van Thorbecke' is de bestuurlijke deling van het binnenlands bestuur in drie lagen: de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente. Elk van deze lagen is in principe autonoom, maar er zijn wel een paar schemergebieden waar de bevoegdheden van de verschillende lagen op zijn minst niet geheel duidelijk zijn. Een van deze gebieden is het regionale beleid. Zou de regionale laag een vierde verdieping van het 'Huis van Thorbecke' moeten zijn? Of is regionaal beleid een zaak van de provincie? Moet het misschien voortkomen uit regionale samenwerking tussen gemeenten?

Omdat het de algemene opvatting is dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger gemaakt moet worden én omdat de provincie zich een klein takenpakket heeft aangemeten, komt momenteel regionaal beleid vooral tot stand door middel van Inter Gemeen-

telijke Samenwerking (IGS). In de IGS is de laatste tijd in verschillende regio's een impasse ontstaan. Een oorzaak hiervan is ongetwijfeld te vinden in de toename van de grootstedelijke problematiek, wat zich ook duidelijk uit in conflicten tussen verscheidene grote gemeenten en hun bureaus. De "annexatie"-kwestie rond Den Haag is misschien wel het meest bekende voorbeeld hiervan.

Diverse oplossingen zijn in de loop der tijd aangereikt voor de impasse in de IGS in grootstedelijke gebieden. Feit is echter dat voor de problematiek én de daarmee gepaard gaande impasse in IGS, voorlopig nog geen duurzame oplossing is gevonden.

De vraag is nu of de provincie die oplossing wel kan bieden. Kan de provincie fungeren als intergemeentelijk samenwerkingsverband in grootstedelijke regio's om tot regionaal beleid te komen? En wat moet er eventueel aan de provincie veranderen om haar een dergelijke functie te kunnen laten vervullen? Om deze vragen te beantwoorden, wordt de provincie in oogschouw genomen aan de hand van een set criteria waaraan voldaan dient te

worden, wil de provincie een oplossing bieden voor de vastgelopen IGS. Allereerst zijn er vijf criteria die te maken hebben met de kerntaken van een samenwerkingsverband. Het is volstrekt logisch dat wanneer de provincie als samenwerkingsverband tussen gemeenten wil fungeren, de provincie ook in staat moet zijn de kerntaken van een samenwerkingsverband uit te voeren. Die vijf kerntaken zijn: coördinatie, het fungeren als kenniscentrum, een facilitaire functie, een uitvoerende functie en een strategische functie. Het goed kunnen uitvoeren van de kerntaken is echter nog niet genoeg. Er zijn namelijk nog drie aanvullende eisen: democratische legitimatie, behoud van autonomie van de betrokken organen en doelmatig- en doeltreffendheid.

Als we kijken naar de huidige coördinerende functie van de provincie, dan zien we dat die niet direct uitbundig is. Als het gaat om beleidsvoorbereiding, dan zie je dat de provincie tot nu toe verzuimd heeft een gezamenlijke aanpak te stimuleren. De provincie heeft zich wat dat betreft zelfs een uitgesproken negatieve houding aangemeten, want de provincie wil "...liever zelf antwoord geven op maatschappelijke problemen..." In het interview met drs. Weterings kwam dit ook ter sprake en hij zei daarover, dat er "...een strategische keuze gemaakt [zou] moeten worden om het veel meer samen met de gemeenten te doen. Dat ontbreekt nu..." Als we kijken naar de coördinatie van beleidsuitvoer, dan zien we dat de provincie tekort schiet. Dit is verklaarbaar vanuit de optiek, dat ook bij de uitvoer gemeenten het liefst niet op de vingers gekeken worden. De provincie heeft te weinig sancties om de samenwerking die ze moeten coördineren, af te dwingen.

Voor de functie van kenniscentrum acht drs. Weterings de provincie uitermate geschikt. De provincie beschikt immers over voldoende expertise en ook het hebben van een voorlichtingsdienst lijkt geen probleem. Gaan we dan naar



J.R. Thorbecke

de facilitaire functie kijken, dan zien we dat ook daarbij de provincie in principe in staat moet zijn, die ten uitvoer te brengen. De spanning ligt echter in het feit dat voor een goede gezamenlijke aanpak van inkoop en verstrekking van middelen coördinatie en samenwerking onontbeerlijk is. In die coördinatie ligt nu juist het probleem. De uitvoerende functie van de provincie is van oudsher onderontwikkeld. Gedurende de laatste jaren is die functie zelfs nog verder afgebrokkeld door het decentralisatiebeleid. Als de norm hier op de werkelijkheid wordt toegepast, dan zien we dat de provincie niet aan de uitvoerende functie voldoet. We zien ook dat dit vooral te wijten is aan de bij de provincie heersende cultuur. "...Bij de provincie denkt men in termen van plannen en papier..." Voor het ten uitvoer brengen van de strategische functie is de provincie uitermate geschikt. De voor beleidsvoorbereiding benodigde kennis en ambtenaren zijn aanwezig. Het knelpunt zit echter weer in de coördinatie die benodigd is voor het vormen van regionaal beleid. Het is immers een afweging van lokale belangen die moet leiden tot regionaal beleid. Voor die integrale afweging is dus samenwerking met de lokale overheden nodig om inzicht te vergaren in de lokale belangen.

Als het gaat om het vinden van een regionaal samenwerkingsverband met democratische legitimatie, dan kan de zoektocht gestaakt worden. Provinciale Staten is immers een van de organen die direct gekozen worden. Vraagtekens kunnen hier nog gezet worden bij de opkomst bij die verkiezingen. Kan er nog wel gesproken worden van responsiviteit als de opkomst zó laag is? Op die vraag zal in de toekomst een antwoord gezocht moeten worden. Misschien kan een grotere rol van de provincie in IGS een duidelijker profilering van de provincie betekenen, die de opkomst doet vergroten. De andere component van democratische legitimatie, namelijk participatie, levert een zelfde beeld op. Inspraakmogelijkheden zijn er, want dat is bij de Wet verplicht. De vraag kan echter gesteld worden of die mogelijkheden voldoende zijn. We komen hiermee bij de fundamentele van ons democratische stelsel. Onderzoeken of die fundamentele aanpassing behoeven zou hier te ver voeren. De toereikendheid van de huidige inspraakmogelijkheden worden daarom als gegeven beschouwd.

Behoud van autonomie van de betrokken organen is een punt van wezenlijk belang. Bevoegdheden-overdracht, toezichtsmogelijkheden en sancties zouden die autonomie kunnen schaden. Ik maak hier de fundamentele keuze dat wanneer het gaat om het lokale niveau overschrijdende belangen, de gemeenten zich niet meer moeten kunnen beroepen op behoud van hun autonomie. "...Je bent hem gewoon kwijt als gemeente op het moment dat je de bevoegdheid die je hebt niet ook ten bate van de regio invult..." De gemeentelijke autonomie moet niet aangetast worden als het gaat om issues die op lokaal niveau spelen. Het regionale belang is echter een integrale afweging van lokale belangen en het belang van één lokale overheid mag het regionale belang niet in de weg zitten. Ook doelmatig- en doeltreffendheid

zijn een norm waaraan de provincie getoetst moet worden. Een uitspraak over de huidige score van de provincie op die norm ga ik hier uit de weg. Wat wel opgemerkt moet worden is dat doelmatig- en vooral doeltreffendheid in dit geval in grote mate beïnvloed worden door de aansluiting van een eventueel samenwerkingsverband op de schaal van de regionale problematiek. De schaal van die problematiek is niet eenduidig ruimtelijk vast te stellen, aangezien die problematiek vele componenten bevat. Feit is wel dat de regionale problematiek veel meer aansluit op een kleinere regio, dan op een gehele provincie. Een aanpassing van de schaal van de provincie zou vanuit deze norm bekeken dan ook wenselijk zijn.

Conclusie

Als we uit het projecteren van de criteria op de werkelijkheid conclusies trekken dan zien we het volgende. De provincie heeft genoeg kennis en expertise om aan de meeste functies die een samenwerkingsverband moet kunnen vervullen, te voldoen. Ook democratische legitimatie lijkt geen probleem. Coördinatie van gezamenlijke beleidsvorming en beleidsuitvoering is echter wel een probleem. Net zoals de heersende mentaliteit bij de provincie die niet veel ruimte laat voor beleidsuitvoering.

Oplossingen voor het coördinatieprobleem moeten gezocht worden in een uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie. Allereerst zou de provincie een aantal wettelijke bevoegdheden moeten hebben "...om bij tegenstellingen tussen gemeenten de beslissende stem te hebben als bemiddelingspogingen niet slagen..." * Als de beslissing dan genomen is en de gemeenten niet bereid zijn die uit te voeren dan kan je "...de provincie formele bevoegdheden geven om de gemeenten te dwingen als ze niet willen..." * Daarbij kan gedacht worden aan de bevoegdheid tot het (tijdelijk) afpakken van bepaalde bevoegdheden van de

gemeenten. We hebben het dan vooral over de bestemmingsplan-bevoegdheid. Een algehele overdracht van de bestemmingsplan-bevoegdheid is echter niet aan te raden. Dit zou immers de autonomie van de gemeenten aantasten en die willen we graag behouden. De bevoegdheid kan alleen overgedragen worden als zeker is dat het regionale belang de lokale bezwaren overtreft.

De provincie hoeft echter niet alleen meer bevoegdheden te krijgen. De huidige bevoegdheden zullen ook intensiever gebruikt moeten worden. "...Volgens de staatssecretaris beschikt de provincie over voldoende bevoegdheden, waar echter zelden gebruik van wordt gemaakt..." *

De integrale afweging van lokale belangen tot een regionaal belang moet geschieden door provincie en gemeenten samen. Zoals gezegd zou de provincie daarbij een beslissende stem moeten hebben. Er is echter ook een cultuur-omslag nodig. De provincie zal de strategische keuze moeten maken veel meer samen met de gemeenten te doen. Ook zal de uitvoerende mentaliteit versterkt moeten worden, want een grotere rol van de provincie in IGS brengt ook meer uitvoerende taken met zich mee.

Aanpassing van de schaal van de provincie is "...een wezenlijk punt van de discussie..." *. Dit vooral in termen van doelmatig- en doeltreffendheid. Twee oplossingen zijn hiervoor mogelijk. Ten eerste zouden de provincies verkleind kunnen worden tot een soort stadsprovincies. Als het ware het creëren van meer kamers op de middelste verdieping van het 'Huis van Thorbecke'. Een tweede oplossing zou zijn het creëren van een *extra* verdieping in het huis. Een vierde laag, namelijk de regionale. Daarvoor zouden het 'Huis van Thorbecke' en de Grondwet een grote aanpassing moeten ondergaan. Een extra laag betekent extra verkiezingen, een eigen ambtenaren-apparaat en naast een Provinciewet en Gemeentewet ook een Regiowet. Aangezien dit een ver-

groting van de complexiteit van het binnenlands bestuur betekent en in overweging nemende de benodigde financiële middelen en politiek steun, vind ik dit geen goed idee. Ik ben meer een voorstander van het aanpassen van de schaal van de provincie*, want een dergelijk samenwerkingsverband, dat op de provincie is gebaseerd, bezit meer fundamentele, behoeft minder grote veranderingen en is waarschijnlijk politiek beter haalbaar.

Het aanpassen van de bevoegdheden van de provincie hoeft in principe geen grote problemen op te leveren. De benodigde wetswijzigingen zijn niet zo groot, drs. Weterings denkt dan ook dat het plan politiek haalbaar zal blijken te zijn.

Het bewerkstelligen van een cultuur-omslag bij de provincie kan meer moeilijkheden opleveren. "...Cultuurveranderingen verlopen immers vaak moeizaam..." * Op de lange termijn is zo'n verandering echter wel mogelijk. Als we de politieke haalbaarheid van dit plan in het algemeen (inclusief de schaal-verandering van de provincie) toetsen aan een specifieke casus, dan is die als groot te karakteriseren. In de casus Haaglanden hebben zowel Den Haag als de randgemeenten immers een voorkeur uitgesproken voor de stadsprovincie. Daarmee ligt de bal nu bij de Regering en het Parlement. Laat het regeerakkoord een dergelijk plan toe? En is de Tweede Kamer bereid de motie-Remkes te laten vallen?

Ruud Houdijk

student Bestuurskunde en Psychologie in Leiden.

* Dit artikel is een compilatie van de propedeuse-scriptie "Verbouwing in het huis van Thorbecke" van R.M. Houdijk. De volledige versie zal binnenkort verschijnen op de homepage van Bestuurskundige Berichten: <http://welcome.to/bil>. Voor noten en literatuurverwijzingen kunt u daar terecht. Verwijzingen naar uitspraken van Drs. Weterings (wethouder van Gemeente Rijswijk en Statenlid van Provincie Zuid-Holland) berusten op een interview, dat eveneens op de homepage te vinden is.

Defensie van de toekomst

Bob Swinkels

"Nu!" klinkt het in de oortelefoon van alle militairen die verdekt rond de vijandelijke positie liggen. Ze komen snel overeind ondanks hun lichaamsbepantsering. Op hun helmvizier lichten de eigen troepen op als groene figuren. De tegenstanders, die niet het identificatiezendertje dragen, worden als rode figuren weergegeven. Afstand tot elke persoon en elk gebouw kan worden opgevraagd en verschijnt op het vizier in de helm. Een eindje verder ziet de commandant op het scherm van zijn draagbare computer zijn manschappen oprukken. Via de satellieten en de identificatiezendertjes ziet hij elk van zijn mensen en kan hij met hen in contact treden, of zij met hem.

Bovenstaand stukje is niet afkomstig uit een van de Star Wars films. Het is een scenario dat binnen enkele jaren mogelijk kan zijn voor de landmacht. Het lijkt echter alsof de filmindustrie voorop loopt in het bedenken van nieuwe technologie. Wie de eerste Star Wars films heeft gezien weet zich vast nog wel de in witte pantseruniformen gestoken 'stormtroopers' te herinneren. Deze soldaten droegen beschermende kleding en hadden volledig afgesloten helmen met communicatie- en informatiemiddelen hierin verwerkt. De eerste Star Wars film stamt uit 1977. De fantasie van de makers voorzag toen al in een soldaat die volledig bepantserd was en altijd via radiozendertjes met zijn collega's en commandant in verbinding stond.

Nu, anno 1999, is een dergelijke soldaat dankzij ICT-ontwikkelingen een stuk dichterbij dan de makers van Star Wars hadden kunnen vermoeden. In veel landen, en met name de NAVO-lidstaten, wordt druk gezocht naar mogelijkheden om de gewone soldaat te 'moderniseren'. De laatste jaren is er ook in Nederland een programma gestart waarbij defensie samen met

TNO werkt aan mogelijkheden om de individuele soldaat te voorzien van diverse hulpmiddelen. ICT is echter bij elk onderdeel van de krijgsmacht te vinden. In de komende paragrafen zal ik een overzicht geven van de toepassingen van diverse ICT mogelijkheden, en aanverwante computertoepassingen.

Landmacht

Bij de landmacht heeft dankzij ICT de communicatie een gigantische sprong gemaakt. Door middel van satellietverbindingen en computers kunnen gegevens razendsnel en duidelijk worden verzameld en doorgegeven. De meeste aandacht gaat echter uit naar het al eerder genoemde 'moderniseren' van de soldaat te voet, de infanterist. Onder de naam 'Soldier Modernization Program' wordt er in diverse landen van de NAVO hard gewerkt aan het verbeteren van de uitrusting van de infanterist.

Tegenwoordig ziet men op TV soldaten die in Kosovo of op Oost-Timor rondlopen met kogelvrije vesten. Deze dingen zijn echter zwaar en onhandig. Er wordt nu gekeken naar lichtere en flexibelere lichaamsbepantsering voor

de infanterist. Met behulp van geavanceerde computertechnologie worden allerlei tests genomen op samengestelde lagen kunststof die kunnen bewegen. Ook de oudste vorm van bescherming, de helm, is aan vernieuwing toe. Men beschikt al over microfoonsets en nachtkijkers die aan de helm kunnen worden bevestigd, maar men streeft naar een geïntegreerd geheel. Een helm met een vizier waarop allerlei informatie kan worden afgebeeld en die tevens bescherming biedt tegen verblinding is al in ontwikkeling in de Verenigde Staten. Het met behulp van computersystemen in de gaten houden waar elke soldaat zich bevindt is ook in ontwikkeling. De commandanten kunnen dan op een scherm de precieze locatie van elke soldaat zien en deze waarschuwen of orders geven. Dit betekent dat elke soldaat een minizender met zich meedraagt ter herkenning. Tegenstanders kunnen dan gemakkelijk worden gelokaliseerd. Bovendien heeft het een psychisch voordeel. In gevechtssituaties ziet een soldaat alleen zijn directe omgeving. Als zich daar niemand bevindt kan er paniek of twijfel opkomen. Door de informatie op het helmvizier ziet de soldaat dan dat enkele meters

