

25 jaar noordelijke samenwerking

MR. L. A. VAN SPLUNDER*

In *ESB* van 23 maart 1983 schrijft de heer H. Wiegel, commissaris der Koningin in de provincie Friesland en voorzitter van de Bestuurscommissie Noorden des Lands (BCN) een interessante bijdrage onder de titel „25 jaar noordelijke samenwerking”. In de inleiding wordt — als het over deze Bestuurscommissie gaat — gesproken over „het karakter van deze bestuurlijke samenwerking, die elders in het land haar evenknie niet kent”. Min of meer tegelijkertijd verscheen het jaarverslag 1981/1982 van de Bestuurscommissie. In dit overzicht werd tevens een beschouwing opgenomen over het regionaal beleid en de BCN in de periode 1957-1982.

Wat mij bij lezing van deze stukken opvalt is dat Noordwest- en Noordoost-Overijssel, die ook deel uitmaken van het gebied waarvoor het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) onverkort geldt, niet worden vermeld. Ook de provincie Overijssel komt in de stukken niet voor, behalve in één van de bijlagen, waaruit blijkt dat ook een Overijsselse gedeputeerde zitting heeft in de BCN. Zowel het artikel als het jaaroverzicht geeft derhalve een incompleet beeld van de werkelijkheid en dat doet mijns inziens toch afbreuk aan de waarde van deze publikaties. Ten onrechte wordt op deze manier de indruk gewekt dat het in casu uitsluitend om drie noordelijke provincies gaat en daarom acht ik het passend te adstrueren dat de stimuleringsgebieden Noordwest-(met kerngemeente Steenwijk) en Noordoost-Overijssel (met kerngemeente Hardenberg) er óók bij horen.

Ook over het nogal opgehemelde karakter van de BCN zou ik enkele opmerkingen willen maken. Eén van de kenmerken van deze commissie is dat ze geen *echte bevoegdheden* bezit. Dat er — naar buiten — geen al te grote verschillen van mening tussen de provincies zouden bestaan, mag wellicht zo zijn, het illustreert nog niets van de (boven-provinciale) *bestuurskracht* van de BCN! In het negatieve („je afzetten tegen Den Haag”) vindt men elkaar al gauw! Verder moet worden vastgesteld dat het informele karakter van de samenwerking ook een hoge mate van *vrijblijvendheid* inhoudt.

Bijzonder onduidelijk blijft ook de *rol van de gemeenten* in alles wat de BCN tot nu toe heeft verricht. De Friese commissaris der Koningin verzucht op blz. 262:

„Het overleg tussen BCN en (delegaties van) Provinciale Staten, gemeenten en bedrijfsleven heeft de laatste jaren op een laag pitje gestaan”. De *Nota Noorden des lands* zag voor de gemeenten wel een rol weggelegd, maar het is er nooit van gekomen. Het ISP, zoals het uiteindelijk vorm kreeg, behield ook door het welhaast doodzwijgen van de gemeenten weinig „integraals” en weinig „structureels”.

Van bepaalde gemeentelijke zijde is destijds bepleit het ISP te doen vaststellen bij een wet in formele zin, een *lex specialis*. Een *wettelijk* kader kon de verbindendheid over en weer alleen maar onderstrepen en tevens garanties creëren voor het veilig stellen van de wettelijke positie van de gemeenten. Regering en parlement hadden hier de gelegenheid moeten benutten om een wettelijk kader voor *complementair bestuur* te scheppen. Ik denk in dit verband aan gerichte afspraken b.v. in de vorm van basisakkoorden en bestuursovereenkomsten. Het optuigen van de provincies klopte trouwens evenmin met de uitkomsten van het rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit in Groningen (ISP-publikatie 12a, blz. 7a). In plaats daarvan is in het ISP een zwaar accent gegeven aan de inschakeling van allerhande gedeconcentreerde Rijksdiensten. Via de door mij bepleite complementaire bestuursvormen zouden de verticale en horizontale coördinatie op alle niveaus kunnen worden bevorderd. Voorts had men aldus oplossingen kunnen vinden om breekpunten in bepaalde ontwikkelingen, alsook procedurekwesties te voorkomen.

De *Nota Noorden des lands* van 1972 — de geestelijke vader van het ISP — eindigde onder meer met de volgende woorden: „Onderling samenwerking met provincies en gemeentelijke bestuurders is een onontkoombare voorwaarde” en „de bundeling van krachten tot een goed samenspel moet gevonden worden in een open overleg tussen alle betrokkenen”. Na 25 jaar BCN zeg ik: „Hiervan is niets terechtgekomen!”

L. A. van Splunder

Terecht wijst de heer Van Splunder erop dat Noord-Oost- en Noord-West-Overijssel tot het z.g. ISP-gebied behoren. Niet terecht is zijn opmerking dat alleen maar in een bijlage bij het BCN-jaarverslag gewag wordt gemaakt van de participatie van Overijssel in de activiteiten van de commissie. Ik mag hem erop attenderen dat in de inleiding bij dit jaarverslag, maar ook in voorgaande, is aangegeven dat het provinciaal bestuur van Overijssel in het BCN-werk is betrokken, uitsluitend voor zover het daarbij gaat om ISP-aangelegenheden. Overigens merk ik op, en dat in relatie tot het ontbreken van Overijssel in mijn, naar zijn aard beknopte, artikel over 25 jaar Noordelijke samenwerking dat de partiële participatie van Overijssel dateert van 1973, derhalve net 10 jaar.

Wanneer de heer Van Splunder stelt dat er — naar buiten — geen al te grote verschillen van mening zijn; in het negatieve („je afzetten tegen Den Haag”) vindt met elkaar al gauw, zegt hij met andere woorden hetzelfde als ik in mijn artikel heb proberen aan te geven t.a.v. het karakter van de samenwerking. De constatering dat het ontbreken van grote verschillen van mening nog geen illustratie is van boven-provinciale bestuurskracht zal ik niet bestrijden. Ik teken daarbij wel aan dat noch de BCN, noch de provinciale besturen van Groningen, Friesland en Drenthe zouden wensen dat de BCN als een boven-provinciaal bestuursorgaan zou functioneren. Ik geef toe dat de naam van de commissie licht aanleiding geeft tot misverstanden omtrent haar bevoegdheden, maar aandachtige lezing van mijn artikel had toch tot een andere conclusie moeten leiden.

Nadrukkelijk functioneert de BCN als overlegorgaan. Dat wil overigens niet zeggen dat daarmee dat overleg vrijblijvend zou zijn. Besluitvorming in de BCN, die vooraf door mandaatverlening aan de GS-delegaties in de BCN, of door goedkeuring door de GS-colleges achteraf, impliciet of expliciet wordt bevestigd, verbindt de overlegpartners jegens elkaar op een wijze die in het verkeer tussen overheidsorganen gewoon dient te zijn. Ook in het overleg met de rijksoverheid functioneert de BCN niet anders dan als verlengd provinciaal bestuursorgaan; met andere woorden de mogelijkheden van de BCN reiken niet verder dan de provinciale besturen bereid zijn te verantwoorden. In dat opzicht is de BCN dan ook feitelijk een volwaardige contractpartner voor het rijk in het kader van het ISP. Dat de rijksoverheid zich in het kader van het ISP, vooral gelet op recente afspraken en handelen van (leden van) het kabinet, als minder zekere contractpartner laat zien dan mocht worden aangenomen, is een andere zaak en overigens ook een opmerking ter zijde.

Ook een „*lex specialis*”, waarvan de heer Van Splunder voorstander lijkt te zijn, kan maar tot op zekere hoogte de gewenste zekerheid geven. Zo zal het financiële kader in geen geval in die wet meerjarig (kunnen) worden vastgelegd (zie bij voorbeeld de *Herinrichtingswet* voor Oost-

* De auteur is burgemeester van Hardenberg.

Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën) en juist dat is in de relatie met de rijksoverheid de zwakke stee. Overigens is het zo dat indertijd wel is overwogen om voor het ISP een „lex specialis” te maken. Ook op aandrang van het Noorden is daarvan afgezien waarbij is overwogen dat de voorbereiding van het wetsontwerp en de vaststelling van de wet te lang zouden duren alsook dat een regeling bij wet te weinig ruimte zou bieden voor de nodige flexibiliteit in de aanpak.

In de opmerkingen die de heer Van Splunder maakt t.a.v. het overleg met de gemeenten bevestigt hij inhoudelijk volgens mij alleen maar datgene dat ik daar-

over in het artikel al heb gesteld. Maar ik verzet mij wel tegen het beeld dat door de formulering van de heer Van Splunder wordt opgeroepen nl. dat de gemeenten in het hele ISP-stuk niet voorkomen. Dat is niet juist. In de ISP-provincies vindt op provinciaal niveau zeker overleg plaats met gemeentebesturen in het verband van de projectenacquisitie voor onderscheiden beleidscategorieën die in het ISP bestaan. Daarnaast, ik wees er al op in mijn artikel, is het streven van de BCN het contact met de VNG-afdelingen te hernieuwen en te structureren.

H. Wiegel