

RIJKE PROVINCIES STROOIEN ONBEZONNEN MET HUN GELD

De Volkskrant, Het Betooig, 9 juni 2007

*De provinciebesturen hebben geld zat om prachtige natuurgebieden te creëren, maar ze gaan liever, samen met hordes medebestuurders, op bezoek in de oude wijken, voerspelt **Klaartje Peters**.*

Sinds een week zijn in alle twaalf provincies de nieuwe provinciebesturen aangetreden. De laatste was Friesland, waar een crisis over de gang van zaken rondom het nieuw te bouwen provinciehuis vorige week op de valreep leidde tot de val van het oude college. De beroering hierover haalde ook de landelijke media. Dat hoeft niet te verbazen: de media hebben vooral belangstelling voor de provincies als er sprake is van een rel, of het nu een bouwschandaal betreft of te dure dienstauto's van gedeputeerden.

Daarnaast was er vorige maand kortstondig aandacht voor het feit dat de SP, de grote winnaar van de provinciale verkiezingen, in geen enkel college mag meedoen. Hier zag iedereen een duidelijke parallel met de landelijke coalitievorming eerder dit jaar: ook daar werd de SP immers buitengesloten, zo wil het verhaal.

Minder belangstelling was er voor de indrukwekkende opmars van de ChristenUnie: in maar liefst zes provincies veroverde de partij zetels in het provinciebestuur, terwijl ze tot afgelopen maart geen enkele gedeputeerde had.

Maar er is meer te zeggen over de nieuwe provinciebesturen, en vooral over hun plannen voor de komende vier jaar. Vlak voor de verkiezingen heb ik de provincies bekritiseerd vanwege hun 'opgeblazen gedrag': beleid gebaseerd op overdreven en onhaalbare ambities; de constante bemoeienis met beleidsthema's waarover ze niet gaan en, als gevolg van dit alles, een dreigende verwaarlozing van de provinciale kerntaken.

Hoe het er de komende tijd zal uitzien, is op grond daarvan natuurlijk niet te voorspellen. Een oordeel over de plannen heb ik wel, op basis van mijn ervaring in provincieland en een grondige analyse van de coalitieakkoorden die de afgelopen twee maanden zijn verschenen.

Dat de coalitieakkoorden bol staan van de grootse ambities hoeft eigenlijk niet te verbazen. Dat hoort bij het type document. De titels gaan veel over Vertrouwen en Verbinden, en hoe het een stuk socialer moet in de provincies. Opvallend is de sterke nadruk op duurzaamheid en klimaatbeleid: in alle provincies is uitgebreid aandacht voor verbetering van het milieu.

Wat daarbij opvalt, zijn de soms uiterst concrete doelstellingen. In Flevoland wil men dat 60 procent van de totale energiebehoefte duurzaam wordt opgewekt, en de Gelderse coalitie wil 5 procent van de verwachte NUON-inkomsten gebruiken voor het realiseren van onder meer 100 megawatt windenergie. Ook in het Zuid-Hollandse coalitieakkoord wordt met precieze cijfers geschermd: een CO2-reductie van 20 procent, een aandeel duurzame energie van 20 procent (onder meer 350 megawatt windenergie) en een energiebesparing van 20 procent (in 2020). Dat alles maakt afrekenen op resultaat straks heel makkelijk, en vormt een dappere maar risicovolle strategie van de bestuurders.

Die wens om de doelstellingen van het beleid in meetbare en dus afrekenbare termen te formuleren, zie je op diverse plaatsen in de provinciale akkoorden terug.

Soms leidt dat tot rare dingen. De provincie Zeeland belooft dat in 2010 '60 procent van de 37 actiepunten uit de nota Integraal Jeugdbeleid zal zijn uitgevoerd', wat de vraag oproept waarom 22,2 van de 37 actiepunten blijkbaar belangrijker zijn dan de resterende 14,8. De bestuurders in Flevoland beloven 25 duizend banen te scheppen in vier jaar, maar weten natuurlijk best dat de provincie zelf geen banen scheidt en dit dus helemaal niet kan beloven. Een goed voorbeeld is Overijssel. Daar hebben de onderhandelaars een prijzenswaardige poging gedaan om over de volle breedte van het provinciaal beleid een beperkt aantal concrete doelstellingen te formuleren in de inleiding van het akkoord. Hadden ze het daar maar bij gelaten. 'Overijssel wordt een nog mooiere omgeving om in te wonen en te werken', zo vervolgt de hoofdtekst. Het is de eerste in een lange rij dooddoeners.

Keuzes maken is de provincies niet gelukt. Zeker, er wordt gesproken over heldere keuzes en krachtige accenten die worden gelegd. Maar er zijn nauwelijks voorbeelden te vinden van zaken die niet meer worden gedaan. De nadere uitwerking van de akkoorden, die nu op alle provinciehuizen aan de gang is, zal daaraan niks veranderen. Je kunt niet van ambtenaren vragen iets te doen wat de politici zelf niet durven.

De gevolgen van het niet-kiezen zullen buiten de provinciale organisatie goed voelbaar zijn. Want met name in het sociale domein, waar van oudsher gemeenten en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid dragen, zijn de provinciebestuurders duidelijk niet van plan gas terug te nemen. En dat terwijl de provincies enkele maanden geleden nog waren gemaand om zich 'terughoudend' op te stellen op dit soort beleidsterreinen. Dit advies kwam nota bene van de Raad voor het openbaar bestuur, die onder voorzitterschap van oud-Commissaris van de Koningin Van Kemenade altijd voor de provincies op de bres staat.

Het meest zichtbaar is de sociale dadendrang in het stedelijk beleid, dat door een aantal provincies met grote ambities wordt betreden. Beste

voorbeeld is Gelderland, dat zich in navolging van de wijkenaanpak van het nieuwe kabinet ook op de Gelderse achterstandswijken stort.

Wijkenhype

De rijkste provincie van Nederland ontvangt de komende jaren zoveel geld uit haar NUON-aandelen – het coalitieakkoord spreekt van een voorzichtige raming van 70 miljoen euro per jaar! – dat ze met 40 miljoen de slechtste wijken in acht Gelderse steden wil komen versterken, en nog eens 50 miljoen in andere wijken in diezelfde steden steekt. De provincie koopt zich hiermee letterlijk in het stedelijk beleid in. De nieuwe politiek-correcte term 'aandachtswijken' wordt hier letterlijk bewaarheid: de aandacht van stads-, provincie- en rijksbestuurders zal niet te stelpen zijn.

De gevolgen daarvan zijn voorspelbaar: drie verschillende bestuurslagen die zich met z'n allen op de wijken storten, met alle bureaucratie en vertraging van dien, en een provinciaal apparaat dat opnieuw vier jaar lang zichzelf mag bezighouden op kosten van de energiegebruikers. Ik kan werkelijk niet begrijpen waarom minister Ter Horst, zelf in een vorig leven stadsbestuurder, daaraan geen paal en perk stelt.

Enigszins cynisch zou je kunnen beweren dat de meeste mensen er gelukkig geen last van hebben als hun provinciebestuur meedoet aan de wijkenhype. Zij wonen immers niet in een achterstandswijk en kunnen ongestoord verder leven.

Jammer voor al die mensen is echter dat de meeste provincies niet wat ruimhartiger hebben gekozen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Wat een impuls zou je kunnen geven aan natuurontwikkeling met die 70 miljoen per jaar van Gelderland!

De andere provincies hebben minder geld over, maar zitten ook vrij ruim in hun financiële jasje. De provincies hebben de belangrijke verantwoordelijkheid voor de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur, een landelijk stelsel van natuurgebieden en de verbindingen daartussen, bedoeld om de versnippering van natuurgebieden tegen te gaan. Die aanleg is de afgelopen jaren serieus vertraagd, onder meer door de steeds hogere kosten voor de aankoop van te ontwikkelen natuurgebieden. Het investeren van fors meer geld zou een aardige stap in de goede richting zijn. Bijkomend voordeel zou zijn dat de eerste slag is gewonnen in de moeizame kerntakendiscussies die nu in veel provincies zijn voorzien.

Mijn advies is simpel: concentreer je op kerntaken zoals natuurontwikkeling, en laat de wijkenaanpak over aan de steden zelf. Wat mij betreft stoppen de provincies meteen ook met alle andere icoonprojecten, sleutelprojecten, aanjaagprojecten, vliegwielpjecten en koersversterkende projecten in het sociale domein, maar dat zal wel te veel gevraagd zijn.

Als de provinciebestuurders echt zouden doen wat ze riepen tijdens de verkiezingscampagnes en nu claimen in de akkoorden – luisteren naar de burger – zouden ze het behoud van de open ruimte als prioriteit bestempelen voor de komende jaren. Uit onderzoek blijkt keer op keer dat de Nederlanders hierover grote zorgen hebben. Een project als de Ruimtelijke Agenda van de Volkskrant laat dat ook zien. Als mensen iets van hun provincie verwachten, dan is het dat de provincie zorgt voor de ruimtelijke ordening in ons land. En dat is terecht. Althans, dat was tot dit jaar het geval.

Spijt als haren op ons hoofd gaan we krijgen, wanneer over tien of vijftien jaar de desastreuze gevolgen duidelijk worden van de recente ingrepen in de verantwoordelijkheidsverdeling in de ruimtelijke ordening. De achterliggende doelstellingen van de Nota Ruimte zijn prachtig: onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' krijgen gemeenten en provincies de ruimte om daar waar zij dat nodig te achten te gaan bouwen, of te 'ontwikkelen', zoals dat in het jargon heet. Daarmee komt er een eind aan de klassieke en zo cruciale rol van het provinciebestuur als toetsers van gemeentelijke plannen.

Hoewel ik in het algemeen denk dat gemeentebestuurders redelijk capabele mensen zijn, die op lokaal niveau verantwoording moeten afleggen voor hun beslissingen, heb ik serieuze twijfels als het gaat om de ruimtelijke ordening. Mijn onderzoek naar het provinciebestuur in Nederland heeft tot de overtuiging geleid dat de combinatie van ambitieuze lokale politici, de krachtige uitstraling van 'grote projecten' en een vaak gebrekkige controle door de gemeenteraad tot gruwelijke gevolgen kan leiden, en zal leiden in de komende jaren. En in plaats van dat de rijksoverheid haar uiterste best doet provinciebestuurders te ondersteunen in de moeizame en onaantrekkelijke taak om deze lokale ambities te beteugelen, ontheft ze hen vrolijk van deze verantwoordelijkheid en spoort ze hen aan zelf ook aan de slag te gaan met 'ruimtelijke ontwikkelingsprojecten'.

Intussen gaat de verrommeling van ons landschap onstuitbaar door, ondanks de mooie woorden hierover in diverse provinciale akkoorden. Stopzetting daarvan vergt meer dan het 'aanspreken' (Gelderland) of het 'ondersteunen' (Brabant) van gemeenten, zo weten we allemaal.

Marketing

Uiteindelijk oordelen de Nederlanders natuurlijk zelf over de door de provincies gemaakte keuzes. Maar hoewel toch een kleine 47 procent van de kiezers kwam stemmen afgelopen maart, hebben de meesten daarvan geen flauw idee wat er speelt in de provinciale politiek. Een fiks aantal provincies denkt dat te kunnen veranderen door nog eens een paar miljoen euro extra te steken in het 'vergroten van de zichtbaarheid van de provincie': nog meer advertenties in huis-aan-huisbladen, gesponsorde

soaps en andere televisieprogramma's bij de regionale omroep, om burgers te laten zien hoe belangrijk de provincie voor hen is.

De imagoverbetering moet leiden tot 'het gewenste imago van de provincie geformuleerd als een inspirerende, verbindende en presterende overheidsorganisatie die zichtbare resultaten boekt', aldus het Utrechtse akkoord. Dat gaat verder dan informeren, dat is gewoon marketing. Maar mensen zijn niet gek, die zien alleen resultaten waar ze ook daadwerkelijk zijn. Over vier jaar weten we meer.

Provincies besteden nog maar eens een paar miljoen extra aan reclame

Opgeblazen provincies: ook de nieuwe besturen verwaarlozen hun kerntaak Provincies bemoeien zich constant met zaken waarover ze niet gaan en verwaarlozen het terrein waarover ze wél zouden kunnen en moeten waken, vindt bestuurskundige Klaartje Peters. In februari verscheen van haar bij uitgeverij Boom Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie. Het nut van een provinciebestuur, naast een landsbestuur en een gemeentebestuur, wordt steeds opnieuw betwijfeld. Peters zegt dat provincies, in reactie op die twijfels over hun bestaansrecht, hun geld besteden aan allerlei tamelijk willekeurig gekozen fraaie doelen als ontwikkelingshulp en jongerenprojecten, terwijl dat hun taak niet is. In haar boek veegt Peters ook de vloer aan met allerlei dure communicatiecampagnes, gericht op de eigen imagoverbetering. Ondertussen, vindt de bestuurskundige, wordt de kerntaak van de provincie, de zorg voor de ruimte, verwaarloosd.

Nu de nieuwe provinciebesturen zijn geïnstalleerd, heeft Peters, die zelfstandig werkt als bestuurskundig onderzoeker, gekeken of de provinciebesturen haar boek hebben gelezen en haar adviezen hebben opgevolgd.

Copyright: Peters, Klaartje

Klaartje Peters is bestuurskundig onderzoeker.