

De opgeblazen kritiek op de provincie

DIMITRI ARPAD & GERBEN BIERMANN

Drs. D.D. Arpad en drs. G.M. Biermann zijn beide bestuurskundige en werkzaam voor de provincie Noord-Holland.

Je kunt er de klok op gelijkzetten: elke vier jaar, zo rond de Provinciale-Statenvierkiezingen, verschijnt weer een kritisch geluid over de provincies. Dit jaar neemt Klaartje Peters de honneurs waar, met haar boek *Het opgeblazen bestuur*¹ en een artikel in *de Volkskrant* van 9 juni 2007.² Helaas heeft Peters zich met haar publicaties geschaard in de lange rij publicisten en journalisten die het negatieve beeld van de provincie in stand houden door eenzijdige berichtgeving, beeldvorming, halve waarheden en veronderstellingen. Deze tendens werd al eerder door de Raad voor het openbaar bestuur gesignaleerd.³ Een kritische reactie op Peters' standpunten lijkt daarom op zijn plaats.

.. 73 ..

Beeldvorming

Beeldvorming staat in Peters' betoog centraal. Ze begint haar boek met het beeld dat zij tijdens haar studie van de provincie had gekregen – 'een nuttige en misschien ietwat saaie instantie' – en eindigt met het beeld dat zij aan haar onderzoek overhield. Dat beeld is somber en daar wil zij de wereld van in kennis stellen. Zoals Peters schrijft: 'het is een boek met een missie, misschien zelfs een pamflet' (Peters, 2007: 8). Kort samengevat komt deze missie erop neer dat de lezer overtuigd moet worden van het feit dat de provincie niet alleen een onzichtbare bestuurslaag is, maar ook nog eens een onhandige, waar onnodig werk wordt verricht op een inefficiënte wijze. Peters redeneert als volgt: om hun onvermogen te maskeren profileren provincies zich steeds sterker, zoeken ze naar nieuwe rollen en taken en koesteren ze onrealistische ambities. Kortom, provincies zijn druk bezig zichzelf te bewijzen en lopen daarbij andere partijen,

zoals gemeenten en het Rijk, voor de voeten en wekken ergernis op. In haar boek noemt Peters sociaal beleid als voorbeeld van een beleidsterrein waar de provincies zichzelf 'opblazen'. In het Volkskrant-artikel richt ze haar pijlen op provinciale investeringen in achterstandswijken.

De provincie als disfunctionerende bestuurslaag, het is een beeld dat al een cliché is geworden. Toch valt een aantal dingen op aan Peters' betoog. Ten eerste verbaast de felheid waarmee het is opgeschreven. Het boek leest als een literaire afrekening: op een verwijtende toon pakt Peters de provincies aan, alsof ze haar persoonlijk iets aangedaan hebben. Door Peters' manier van schrijven krijgt de lezer de indruk dat de provincies de spin in het web zijn van een groot en duister complot, dat als enige doel heeft om het middenbestuur te handhaven en diens macht uit te breiden. De kritiek wordt doorspekt met smeulige casuïstiek van een hoog 'zie-je-wel-gehalte', waarin de provincies worden geridiculiseerd. Zo wordt het dak- en thuislozenbeleid van de provincie Gelderland genadeloos aangepakt. Zoals Fikkers schrijft in zijn boekrecensie: 'Peters schetst beelden die vaak hilarisch zijn' (Fikkers, 2007: 83).

Kritiek op de provincie

Helaas schetst Peters ook beelden die vaak eenzijdig belicht zijn, en het is jammer dat zoveel recensenten en media daar zo kritiekloos in meegaan. Het is duidelijk dat Peters tijdens haar onderzoek hevig teleurgesteld is geraakt in de provincies. Dat heeft geleid tot een overkill in toonzetting, maar goed, die was wellicht nodig om het gewenste effect te bereiken. Het is echter spijtig dat het ook heeft geleid tot een boek dat de geclaimde 'onderzoekende houding' niet kan waarmaken. *Het opgeblazen bestuur* noch het Volkskrant-artikel bieden ruimte voor een tegengeluid en er is geen sprake van een genuanceerde of evenwichtige blik op wat de provincies trachten te bereiken en met welke dilemma's zij te maken hebben. Dat is teleurstellend, maar de provincies mogen Peters' boek niet enkel op die grond terzijde schuiven. Ook ongenueanceerde kritiek heeft een oorsprong en het is belangrijk om die serieus te nemen. Inderdaad kunnen bij bepaalde provinciale projecten of initiatieven vraagtekens worden geplaatst. Het klopt dat nog te weinig bekend is welke maatschappelijke effecten met provinciaal beleid bereikt worden – hoewel moet worden opgemerkt dat hier de laatste jaren wél meer aandacht voor is gekomen. Nog veel te weinig gaat de start van grote projecten gepaard met een gedegen ex ante-evaluatie en nog veel

te spaarzaam wordt bij de afronding ervan een ex post-evaluatie uitgevoerd. Dat is terechte kritiek en die mogen de provincies zich aantrekken.

Essentie van Peters' boodschap

Het eigenaardige is echter dat dit niet de essentie van Peters' boodschap is. Die essentie is dat Peters het de provincies feitelijk kwalijk neemt dat zij simpelweg gebruik maken van de mogelijkheden en bevoegdheden die hen ter beschikking staan! Kennelijk in strijd met het beeld dat ze tijdens haar studie had opgedaan, ontdekte Peters tijdens haar rondgang dat er binnen de provinciehuizen daadwerkelijk ideeën leven over de inrichting van de samenleving. Zoals het een democratisch gekozen bestuurslaag betaamt maken provincies beleid, voeren ze dat uit, leggen ze verantwoording af aan burgers en behartigen ze hun belangen in Den Haag en Brussel. Een optimist zou zeggen: eindelijk doen de provincies waartoe burgers en bestuurskundigen hen jarenlang hebben aangespoord! Meer gebruik maken van hun bevoegdheden, minder Calimero-complex. Maar Peters kan dat nieuwe provinciale élan maar moeilijk accepteren, zo lijkt het.⁴ Doordat ze zo uitgebreid beschrijft hoe ze de provincies liever niet ziet, wordt ook duidelijk hoe Peters denkt dat de provincies er wel uit zouden moeten zien. Het is het beeld van een eendimensionale bestuurslaag die haar taken uitoefent op basis van vastomlijnde wettelijke bevoegdheden, instrumenten en financiële middelen. Ook uit Fikkers' steunbetuiging is dit beeld af te leiden: hij verwerpt provinciale activiteiten die niet in de Provinciewet staan of waarmee Rijk of gemeenten zich reeds bezighouden (Fikkers, 2007: 84).

.. 75 ..

Open huishouding

Daarmee verwerpen Peters en Fikkers de open huishouding van Thorbecke. Hoewel dat geen volledig nieuw geluid is – ook de VNG heeft onlangs een vergelijkbaar pleidooi gehouden – is het wel spijtig, want de open huishouding is één van de best doordachte concepten in het Nederlandse openbaar bestuur. In reactie op Peters en de VNG lijkt het nuttig de voordelen ervan nog eens onder de aandacht te brengen. De open huishouding biedt democratisch gekozen bestuurslagen de vrijheid om hun eigen agenda te bepalen, zolang zij niet handelen in strijd met de wet. De gedachte hierachter is dat het Rijk, de provincies en de gemeenten elk een gemeenschap vormen, een deel van het geheel (de

staatseenheid), en dat het in het belang van het geheel is dat elk der delen zich kan ontplooiën. Dit doen zij door zich, op basis van hun democratische legitimatie, te bekommeren om al wat zij van belang achten voor hun gemeenschap (Toonen, 1987; Willemse, 2001). Deze vrijheid om de eigen agenda te bepalen impliceert dat er geen formeel vastgelegde, limitatieve opsomming van te behartigen taken bestaat. De reden hiervoor is dat de belangen van een bestuurslaag (en de urgentie daarvan) in de tijd en per plaats kunnen verschillen. Flexibiliteit is dus noodzakelijk en kritiek op provincies die zich niet tot de Provinciewet beperkt getuigt dus van weinig gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.⁵ Peters is somber over provincies die initiatieven ontplooiën als zij daar aanleiding toe zien, maar dat is onterecht. Vaak zijn provincies vanuit hun open huishouding de initiator van ontwikkelingen die zeer gewenst zijn. In een reactie op het Volkskrant-artikel van Peters noemde IPO-directeur Ploeger al de elektrificatie die de provincies in het begin van de 20^{ste} eeuw ter hand hebben genomen, terwijl dit in andere landen veel trager door de nationale overheden werd opgepakt.⁶ Maar er zijn meer voorbeelden. Neem de ontwikkelingsplanning (voorbeelden zijn het Wieringerrandmeer in de Kop van Noord-Holland en de Blauwe Stad in Noordoost-Groningen), het beschermen van cultureel erfgoed, het stimuleren van de economische ontwikkeling, vaak door het oprichten van ontwikkelingsbedrijven, en het beschermen van provinciale landschappen. Allemaal taken die uit de open huishouding voortkomen. Nutteloos? Dat lijkt ons niet.

De vrijheid van initiatief maakt dat de bestuurslagen elkaar gedeeltelijk kunnen overlappen. Een voorbeeld is het door Peters aangehaalde beleidsterrein van de stedelijke vernieuwing. Het Rijk verricht daar taken, maar de provincies hebben het onderwerp ook als belangrijk aangemerkt. Het is van groot belang dat een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag zo iets kan doen. Dat hoeft geen problemen op te leveren. Sterker nog: het getuigt van de vitaliteit van het openbaar bestuur dat geen van de bestuurslagen het zich kan permitteren zich af te zonderen. Zij moeten alle actief, inventief, anticiperend en reagerend te werk gaan. Natuurlijk moeten zij elkaar niet in de weg lopen, maar een open huishouding sluit geenszins uit dat een bestuurslaag van andere actoren afhankelijk is of dat bepaalde taken in co-productie worden uitgevoerd (Toonen, 1987: 61; Toonen et al., 1992: 39-40; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1996: 149).⁷ Maar het is ook niet uitgesloten (en niet erg!) dat bestuurslagen een conflicterend belang hebben; denk aan Peters' oproep aan de provincies om de gemeentelijke ruimtelijke plannen te stoppen die tot verrommeling leiden.

De waarde van de open huishouding is erin gelegen dat beleid doorgaans beter wordt als meerdere partijen zich erover kunnen buigen. Een open huishouding betekent dat bestuurslagen elkaar scherp houden als het gaat om het aanpakken van maatschappelijke problemen en dat zij zo garant staan voor een responsieve overheid. Peters wil dat bestuurslagen geen last hebben van elkaar. Het is de gemakkelijke oplossing: iedereen in zijn eigen hok en geen gezeur. Niet alleen ontkent Peters daarmee een bestuurlijke realiteit, maar bovendien gooit ze het kind met het badwater weg. De open huishouding, inclusief alle last en bemoeienis die daarbij kan voorkomen, biedt nu juist een kwaliteitsimpuls aan het openbaar bestuur.⁸

Tenslotte: een dynamische provincie

Peters' droombeeld, zo verradt ze zichzelf op het eind van het boek, is een onzichtbare provincie die zich toelegt op haar klassieke taken, zonder politici die zich druk maken over een gebrek aan belangstelling van burgers. Dat is nogal wat. Ze lijkt te vergeten dat politici altijd de neiging zullen hebben zichzelf te profileren. Waar politici zijn, zal men symboolwetgeving, prestigeprojecten en gelikte flyers aantreffen. Deze verschijnselen zijn geen provinciaal monopolie en komen ook voor op andere bestuursniveaus en buiten de publieke sector. Interessant is de vraag – die Peters niet behandelt – of symboolwetgeving, prestigeprojecten en gelikte flyers niet een onvermijdelijk onderdeel van democratisch bestuur zijn. We komen dan terecht in een fundamenteel debat over de voor- en nadelen van democratisch bestuur, in plaats van over het provinciaal bestaansrecht. Peters schrijft dat ze niet wil worden lastiggevallen met folders die uitleggen wat 'haar' overheid doet. Geldt dat voor iedereen? Moeten we er dan maar mee stoppen? Vanzelfsprekend kan je hierover van mening verschillen, maar Peters' kritiek moeten wel in een genuanceerder daglicht geplaatst worden.

•• 77 ••

In ieder geval is de statische en weggemoffelde provincie die Peters graag ziet, een fictie. En dat is maar goed ook, want in de hedendaagse, complexe samenleving is Thorbeckes open huishouding harder nodig dan ooit. De tijd dat de overheid stilletjes op de achtergrond paspoorten uitreikte, is voorbij. In de moderne netwerksamenleving manifesteren zich voortdurend nieuwe wensen, behoeften en eisen en een moderne bestuurslaag zal zich daaraan moeten aanpassen. Burgers en maatschappelijke organisaties verwachten dat, maar ook een

lange rij bestuurskundigen heeft jarenlang van de provincies verlangd dat zij zichzelf op de kaart zouden zetten. En ook andere bestuurslagen vragen dat. Zo dwingen de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Kaderrichtlijn Water de provincies om nieuwe taken en rollen op zich te nemen. Daarbij kunnen zij zich niet altijd beperken tot de beproefde werkwijzen. Soms zullen zij paden moeten inslaan waarvan niet van tevoren bekend is of die tot de gewenste resultaten zullen leiden. Soms zullen projecten, ondanks alle moeite die erin wordt gestoken, mislukken of overbodig blijken. Wie moeite doet om mislukkingen op te sporen, zoals Peters, zal daarin slagen. Maar vaker leidt het tot beter en slagvaardiger bestuur. Thorbecke zag dit al in toen hij de open huishouding bedacht. Nu Peters nog.

•• 78 ••

Literatuur

- Fikkers, D.J., De grote onbekende in het openbaar bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, pp. 83-85.
- Kemenade, J.A. van & P. Tetteroo, Provincies op de korrel. Geen verbreding maar verdieping van de rol van provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, pp. 45-51.
- Peters, C.E., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam, 2007.
- Peters, C.E., Rijke provincies strooien onbezonnen met hun geld, in: *de Volkskrant*, 9 juni 2007.
- Ploeger, J., Kritiek op provincies is ongefundeerd, in: *de Volkskrant*, 14 juni 2007.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 21 februari 2007.
- Radar Advies, *Last hebben van elkaar. Een onderzoek naar voorbeelden waar provincie en gemeenten elkaar tegenkomen*, Radar Advies, Rotterdam, februari 2007.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage, 1987.
- Toonen, Th.A.J. et al., *Meso-bestuur in Europees perspectief. De Randstadprovincies uit de pas?*, Rijksuniversiteit Leiden, 1992.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage, 1996.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, Delft, 2001.

Noten

- 1 Peters, C.E., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam, 2007.
- 2 'Rijke provincies strooien onbezonnen met hun geld', *de Volkskrant*, 9 juni 2007.
- 3 Raad voor het openbaar bestuur, 2007. Vergelijk in dit verband ook met Van Kemenade & Tetteroo, 2007.
- 4 In de passage over provinciale belangenbehartiging door het IPO valt – tussen de regels door – veel ressentiment te lezen: 'Volgens de goede traditie zit het IPO echter altijd en overal als het provinciaal belang in het geding is aan tafel. (...) De aanwezigheid van het IPO in Den Haag zorgt ervoor dat het provinciaal belang nooit genegeerd kan worden' (Peters, 2007: 126). Alsof het de provincies kwalijk kan worden genomen dat zij, net zoals bijvoorbeeld de gemeenten of sectorale organisaties, in Den Haag voor hun belangen opkomen!
- 5 Overigens is de open huishouding ook in de Provinciewet gecodificeerd (art. 105, dat is gestoeld op art. 124 lid 1 van de Grondwet). Maar dat zullen Peters en Fikkers waarschijnlijk niet bedoeld hebben met hun oproep aan provincies om zich tot taken in de Provinciewet te beperken.
- 6 'Kritiek op provincies is ongefundeerd', *de Volkskrant*, 14 juni 2007.
- 7 Deze 'rivaliteit' leidt niet tot een *zero sum-game*; de 'winst' van de ene bestuurslaag gaat niet ten koste van de andere; het geheel is méér dan de optelsom der delen.
- 8 Interessant in dit verband is ook het Radar Advies, 'Last hebben van elkaar. Een onderzoek naar voorbeelden waar provincie en gemeenten elkaar tegenkomen', opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het IPO en de VNG.