



De mens terug in het middenbestuur

*Een nieuwe sociaal-democratische
agenda voor de provincies en
waterschappen*



De mens terug in het middenbestuur

*Een nieuwe sociaal-democratische
agenda voor de provincies en
waterschappen*



Mei 2022

Inhoud

1. <u>De grote opgaven voor de sociaal-democratie in de provincie en het waterschap</u>	8
2. <u>Hoe de mens uit het middenbestuur verdween</u>	28
3. <u>Hoe in het middenbestuur de mens weer centraal gaat staan</u>	32
4. <u>Er op af</u>	35
<u>Over de projectgroep middenbestuur</u>	38
<u>Dankwoord</u>	39

Lees [hier](#) de prikkelende en originele ideeën over de uitdagingen voor het middenbestuur van Eva Rovers, Sarah de Lange, Floor Milikowski en vele anderen.



Tijden veranderen. De provincies en de waterschappen zouden de komende jaren zomaar eens de cruciale spil binnen het openbaar bestuur kunnen worden. Wie had dat kunnen denken na jaren waarin nut en noodzaak van het middenbestuur – ook binnen onze eigen partij – nog wel eens ter discussie werden gesteld? Maar met de grote opgaven op wonen, klimaat en energie, landbouw en het gezonder maken van onze leefomgeving, is het niet de vraag of het middenbestuur relevant is, maar hoe.

Veel van die onderwerpen zijn op een technische en voor de leek (en burger) ondoorgrondelijke manier te benaderen. Dat kan en gebeurt genoeg. Alleen ga je met zo'n benadering voorbij aan de enorme maatschappelijke impact die veel van deze opgaven hebben. Ga maar na: wanneer je het over de inpassing van duurzaam opgewekte energie in het net hebt, zullen weinig mensen buiten de provincie of het waterschap instemmend knikken, maar als je de bestrijding van klimaatverandering of de windmolens op vierhonderd meter afstand noemt, zal iedereen ineens een uitgesproken mening hebben.

Deze technocratische benadering gaat vaak gepaard met een te eenzijdige economische blik op het beleid. Niet het welzijn van de omwonenden staat voorop, maar de belangen van de grootste vervuiler (en werkgever). Niet de biodiversiteit, de natuur of het vernatten van veenweidegebieden vormen de boventoon, maar de economische kracht van de export van landbouwproducten. Juist ook vanuit een sociaal-democratische opgave: een sterkere economie betekent immers meer werk en dus bestaanszekerheid.

De laatste jaren is er op al die terreinen een kentering zichtbaar. Het neoliberale frame van meer, meer, meer loopt op zijn laatste benen. Maatschappelijk, maar zeker bestuurlijk. De

bestrijding van klimaatverandering staat inmiddels bovenaan iedere beleidsagenda, zeker in de provincie en het waterschap. De vraag is hoe je die opgaven van een politiek antwoord gaat voorzien. Voor ons als sociaal-democaten is de strekking duidelijk: eerlijk en sociaal.

Alleen: wat betekent dat concreet? Het staat vast dat de opgaven op het gebied van wonen, klimaat en energie, landbouw en de leefomgeving stuk voor stuk hun uitwerking op het sociale domein niet zullen missen. Omdat deze opgaven nauw met elkaar verbonden zijn, wordt het meteen al lastig. Wonen klinkt bijvoorbeeld bij uitstek als een opgave voor de wethouder, maar wat als de gemeente weigert voldoende betaalbare woningen te bouwen en alles over de schutting van andere gemeenten gooit? Of als de vervuiling van de fabriek neerdaalt in de buurgemeente?

De puzzel is dus ingewikkeld en kan niet door de lokale overheid alleen worden gelegd. Terwijl de schaal van gemeenten te klein is, is de afstand van het Rijk vaak te groot. Het is wat dat betreft niet vreemd dat het aantal regionale verbanden de afgelopen jaren een vlucht heeft genomen. De behoefte aan een gebiedsregisseur is groot. Een bestuurslaag die de spil en spelverdeler tussen Rijk en lokale overheden kan zijn. Een bestuurslaag waarin democratisch gelegitimeerd bovenlokaal beleid kan worden vormgegeven en gecontroleerd.

Hoe kijken we hier als PvdA tegenaan? Is het middenbestuur inderdaad toegerust voor deze rol? Welke vraagstukken en dilemma's komen op ons af? Wat willen we als sociaal-democraten samen met de mensen de komende jaren in de provincies en waterschappen voor elkaar krijgen? Hoe ziet de bestuurlijke agenda van het middenbestuur eruit als deze

denkend vanuit mensen en de maatschappelijke opgave wordt bepaald? In dit essay inventariseren we eerst de opgaven en komen we vervolgens tot een nieuwe sociaal-democratische agenda voor het middenbestuur.

I.

De grote opgaven voor de sociaal-democratie in de provincie en het waterschap

Tegengaan tweedeling in de stad én het dorp

‘Omdat de aandacht vanuit politiek Den Haag sinds de jaren tachtig niet meer uitgaat naar het ondersteunen van de meest kansarme delen van Nederland worden de verschillen steeds groter. Je hebt de steden, waar ieder jaar meer mensen, banen, scholen en cafés komen, en je hebt de rest, waar het almaar minder wordt.’

Floor Milikowski
Sociaal geograaf en journalist

Iedereen moet kunnen blijven wonen in de omgeving, waar hij of zij vandaan komt. Dat klinkt logischer dan het is. Want tussen wens en daad staan nogal wat obstakels. Studeren doe je bijvoorbeeld meestal in een stad in de Randstad en ook wanneer je als starter op zoek gaat naar een baan kom je daar vaak terecht.

Groeiende steden en krimp in de landelijke gebieden: wie niet beter weet, zou kunnen denken dat de trek van de regio naar de stad een natuurwet is. Maar dat is het allerminst. Verreweg de meeste mensen willen eigenlijk helemaal niet weg uit hun eigen regio. Als je mensen vraagt, waar ze het liefst zouden wonen, blijkt dat de meesten landelijk willen wonen. Dichtbij de stad, maar wel in het groen.

Dat de trend precies andersom is, heeft in belangrijke mate te maken met het gebrek aan studiemogelijkheden, werk, huizen en andere faciliteiten als goed openbaar vervoer. Dit heeft voor zowel de bewoners van het stedelijk- als van het buitengebied

grote gevolgen. In het stedelijk gebied komt door de steeds verdere concentratie van bedrijvigheid en verdichting de leefbaarheid onder druk te staan. De luchtkwaliteit is beroerd en door het verdwijnen van groen neemt de hittestress toe.

Daarbij verandert de bevolkingssamenstelling van steden als Amsterdam, Utrecht en Eindhoven in rap tempo. Met het hooggeschoolde werk komen de expats en hoogopgeleide mensen uit de rest van het land. Combineer dat met de krappe woningmarkt en je ziet dat met name de kinderen van ouders met een sociale huurwoning er steeds minder tussenkomen. De plek waar je wieg stond, is voor een steeds grotere groep mensen letterlijk onbereikbaar.

Het probleem manifesteert zich weliswaar op een andere manier, maar ook in het landelijk gebied vinden twintigers geen betaalbare woning. Zij kunnen immers nergens in hun dorp terecht als ze het ouderlijk nest willen verlaten. Niet bouwen betekent dan de facto krimp. Daardoor komt het voorzieningenniveau steeds verder onder druk te staan en ontstaat een vicieuze cirkel. Waarom zou je een school openhouden als alle jonge gezinnen vertrokken zijn?

Anders dan vaak gedacht wordt de trek naar de stad niet bepaald door de 'vrije wil', maar door beleid. In de jaren tachtig is het beleid radicaal omgegooid en is er gekozen voor eenzijdig concentratiebeleid. Het doel was niet langer het ondersteunen van zwakke regio's, maar het verder uitbouwen van potentieel sterke stedelijke agglomeraties. Om dat te bewerkstelligen werden steeds meer voorzieningen op het gebied van wonen, economische infrastructuur, onderwijs en cultuur geconcentreerd in stedelijk gebied.

De trek naar de stad wordt nog eens versterkt doordat bouwen in het buitengebied in de meeste provincies aan zeer strenge eisen is gebonden. Vanuit een landschappelijk oogpunt is dat misschien nog wel te begrijpen, maar het gevolg is wel dat bij het bestrijden van de huidige wooncrisis de ruimte vooral binnenstedelijk wordt gezocht.

Het is niet zo, dat dit concentratiebeleid ons niets heeft gebracht. Stedelijke agglomeraties als de Metropool Regio Amsterdam, Eindhoven/Den Bosch/Tilburg, Rotterdam/Den Haag en Groningen hebben zich ontwikkeld tot belangrijke trekkers van onze economie, waar zeker ook een deel van de omliggende gebieden van meeprofitieren. Het landschap buiten deze steden bleef bovendien overwegend groen. Maar door deze eenzijdige focus dreigt wel een steeds grotere kloof te ontstaan tussen stadsregio en buitengebied. De recent gepubliceerde *Atlas van afgehaakt Nederland* van René Cuperus en Josse de Voogd maakt pijnlijk duidelijk waar dit toe heeft geleid. Door sterker te maken wat al sterk is, is wat al kwetsbaar was nog kwetsbaarder geworden.

Als PvdA willen we deze tweedeling voorkomen: binnen steden, provincies en binnen Nederland. Dat betekent dat we op alle niveaus perspectief zullen moeten bieden. Daarbij hebben stad en buitengebied elkaar hard nodig. Iedereen moet kunnen blijven wonen in de omgeving, waar hij of zij vandaan komt. Of dat nu een stad of een dorp is. Daarom zullen we afscheid moeten nemen van het eenzijdige concentratiebeleid en ons richten op een evenwichtige verdeling van woningen in alle soorten en voorzieningen over het hele land.

Bestaanszekerheid voor iedereen

‘De energietransitie raakt aan de bestaanszekerheid van grote groepen mensen. Het is meer dan een technische vooral een gigantische sociale opgave.’

Jan Engels

Beleidsmedewerker van het klimaatverbond

Zoals gezegd zijn provincies en waterschappen doel en cijfer gedreven. Of het nu gaat om de hoogte van de dijken, de energietransitie, verduurzaming van de landbouw: de vooraf vastgestelde targets moeten worden gehaald. Deze steriele doelmatigheid lijkt vaak heel abstract. Maar dat is slechts schijn. Meestal vroeger dan later raken deze cijfers en techniek de bestaanszekerheid van mensen in dorpen en steden.

Strengere eisen aan de boer worden doorberekend aan de belastingbetaler. En van het gas af mag dan nodig zijn, het betekent vaak dure investeringen, die lang niet iedereen kan opbrengen. Daarmee raken we de kern van de sociaal-democratie: bestaanszekerheid. Iedereen moet over voldoende middelen en voorzieningen beschikken om een betekenisvol leven te leiden zonder zich zorgen te maken of het morgen of volgend jaar nog lukt de eindjes aan elkaar te knopen.

Over de noodzaak van de energietransitie kunnen we kort zijn: die is enorm. Tegelijkertijd betekent de overgang naar een schone energievoorziening onherroepelijk dat de energielasten hoger worden. De stijging van de gasprijzen heeft laten zien

hoe kwetsbaar dat is. Energiearmoede moeten we koste wat kost zien te voorkomen. Net als het zeer onwenselijk is dat mensen in een bescheiden en vooral tochtige huur- of koopwoning de rekening gepresenteerd krijgen, terwijl de Tesla's en zonnepanelen ruimhartig gesubsidieerd worden.

Dat betekent dat we er samen met de gemeenten alles aan doen om de pijn eerlijk te verdelen. Bijvoorbeeld door vol in te zetten op het isoleren van woningen, waarbij verduurzaming en een lagere energierekening hand in hand gaan. Daar waar op dit moment het meeste geld voor het verduurzamen van woningen bij rijke huizenbezitters terecht komt, richten we ons als PvdA juist op huurders, woningbouwcorporaties en op mensen met een goedkope koopwoning, die vaak te weinig geld hebben om prijzige, maar noodzakelijke investeringen te doen.

Daarbij realiseren we ons dat voor een grote groep mensen 'van het gas af' geen vooruitgang is, maar meer hoofdpijn betekent. De energietransitie kan daarom alleen slagen als we haar weten te koppelen aan de sociale en leefbaarheidsopgave waar we in veel wijken en dorpen voor staan. Niet alleen bij de bestaande woningen pakken we samen met de gemeenten de handschoen op, we zetten ook alles op alles op om het betaalbaar bouwen (en houden) van woningen voor iedereen mogelijk te maken en te versnellen.

Daarbij liggen de kansen voor het creëren van goed werk voor het oprapen. Om te voldoen aan de opgaven op het gebied van woningbouw, energie en klimaat is immers veel geschoold werk nodig. Het ligt bij uitstek op het pad van de provincie om goed in kaart te brengen welke verschuivingen we het komende decennium op de arbeidsmarkt kunnen verwachten. Welk type

banen en welke sectoren zullen onder druk komen te staan? En in welke sectoren is een toename van werk waarschijnlijk? Samen met het onderwijs en het bedrijfsleven kunnen we hier tijdig op anticiperen en een plan van aanpak maken.

Bestaanszekerheid gaat over meer dan het welbevinden van het individu. Als sociaal-democraten geloven we in de kracht van de gemeenschap. Daarom vinden we het zorgelijk dat het voorzieningenniveau in dorpen en steden steeds schraler wordt. Daar waar bedrijven wegtrekken, de laatste winkels en scholen sluiten en de bus uit het straatbeeld verdwijnt, vertrekken de mensen en verdwijnt de gemeenschapszin. De achterblijvers, die om wat voor reden dan ook niet in staat zijn de stroom te volgen, voelen zich in de steek gelaten en raken teleurgesteld. Deze vaak gemeentegrenzen overstijgende problematiek op het bordje leggen van de gemeenten is niet alleen oneerlijk, maar ook buitengewoon ineffectief. Hier ligt nadrukkelijk een rol voor de provincie en het Rijk.

Daarom bepalen we gezamenlijk op welke voorzieningen iedereen – of je nu in een stad of dorp woont – moet kunnen rekenen en willen we samen met de Kamerfractie werken aan een basisvoorzieningenplan. Voor de provincie is daarbij een toezichthoudende rol denkbaar. Net zoals we nu verscherpt financieel toezicht kunnen uitoefenen wanneer gemeenten geen sluitende begroting kunnen presenteren, kan de provincie het afgesproken voorzieningenniveau bewaken en waar nodig mede vormgeven.

Gezonde leefomgeving op één

‘We zien duidelijk een afruil. Door de economische groei werd er meer gewerkt, maar dat ging ten koste van de overige kwaliteit van leven.’

Jan Pieter Smits

Hoogleraar aan de TU Eindhoven &
projectleider Monitor Brede Welvaart

Gezondheid en welzijn zouden centraal moeten staan bij plannen voor de leefomgeving. Zouden, want vanzelfsprekend is dat niet. Jarenlang was ook bij de PvdA economische groei de topprioriteit. Die groei was immers nodig om onze verzorgingsstaat te financieren en om te garanderen dat iedereen een stap voorwaarts kon zetten.

Op papier leken de milieunormen heel wat, maar als het er op aankwam dachten we welwillend mee met economische reuzen als Schiphol, Tata, Shell en papierfabrikant Mayr-Melnhof. Deze bedrijven waren uit economisch oogpunt simpelweg *too big to fail*. Ook de landbouw heeft sinds Mansholt een onherkenbare metamorfose ondergaan naar een agro-industrie gericht op kwantiteit in plaats van kwaliteit. En het was onze eigen Wim Kok die in de jaren negentig vanuit het adagium ‘werk, werk en nog eens werk’ Schiphol liet groeien, de Betuwelijn initieerde en het bedrijfsleven vrij baan gaf.

Zo gek was die eenzijdige prioritering van Wim Kok overigens niet: de werkloosheid was in die jaren groot en voor de Partij van de Arbeid is het belang van (goed) werk niet snel te over-

schatten. Maar in de loop der jaren is wel steeds zichtbaarder geworden welke wissel deze eenzijdige focus op economische groei en werkgelegenheid trekt op de leefbaarheid en de gezondheid van mensen in dorpen en steden. Niet in het minst, omdat de flexibilisering van werk in veel sectoren heeft geleid tot beroerde arbeidsomstandigheden en de komst van grote groepen arbeidsmigranten de druk op kwetsbare wijken heeft vergroot.

Nu is het niet zo dat de milieumaatregelen, die wel genomen zijn geen effect hebben gehad. De meeste bedrijven produceren aanzienlijk schoner dan twintig jaar geleden, en over het geheel genomen is de kwaliteit van ons water en onze lucht beter geworden. Ook in de natuur zijn soorten als de zeearend, de otter en de bever terug in Nederland. Wel weten we inmiddels veel meer over de schadelijkheid van de stoffen, die de lucht of het water ingaan. Steeds duidelijker wordt dat nogal wat – vaak juist dichtbevolkte – gebieden direct te maken hebben met de consequenties van vervuilde lucht, geluid- en geuroverlast. Zo worden werknemers in bepaalde beroepen aantoonbaar minder oud en zijn inwoners in het IJmondgebied vaker ziek. Om over de gevolgen voor de natuur maar te zwijgen.

De grenzen van de groei zijn bereikt. Gelukkig is de economische stand van zaken nu in weinig te vergelijken met die van de jaren tachtig en negentig. Kijkend naar demografische ontwikkelingen wijst alles er op dat er in de toekomst ook zonder enorme groei voldoende werk zal zijn. Het is daarom tijd voor een nieuw perspectief. Een perspectief waar het systeem niet meer primair gericht is op economische groei, maar waarbij de gezondheid en het welbevinden van mensen voorop staat. Wanneer we economische groei nastreven, zal veel scherper gekozen moeten worden in welke sectoren die

groei moet plaatsvinden. Economische groei die bijdraagt aan, maar niet ten koste gaat van het welbevinden van mensen. Waarbij gezondheid het allerbelangrijkst is, maar ook het belang van sport en cultuur niet mag worden onderschat.

Bij dat nieuwe perspectief ontkomen we er niet aan om oude keuzes te heroverwegen. Wat de PvdA betreft houden we als provincie de komende jaren alle bestaande milieu- en natuurvergunningen nog eens tegen het licht. Te ruime vergunningen worden aangepast en iedere onwenselijke situatie, die binnen bestaande milieunormen kan worden verholpen, pakken we aan. Maar dat zal helaas niet genoeg zijn. Milieunormen in Nederland liggen in veel gevallen aanmerkelijk hoger dan volgens het RIVM en de WHO vanuit het oogpunt van gezondheid verantwoord is. Milieunormen moeten daarom gezondheidsnormen worden. Als Nederland al niet aan de WHO normen kan voldoen, welk land dan wel? Ook voor waterschappen ligt hier een belangrijke taak: als we in 2027 willen voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water zullen alle zeilen moeten worden bijgezet.

Hoewel we hiervoor Den Haag en Europa nodig hebben, mag dat geen reden zijn voor de provincies om achterover te leunen. Terechte bezwaren van bewoners maken meer kans gehoord te worden als de provincie naast mensen gaat staan en hen helpt bij het agenderen van deze problematiek. De provincie kan zoveel meer zijn dan een uitvoeringsorganisatie. De ontwikkelingen bij staalgigant Tata laten zien, dat het aanpakken van de uitstoot van schadelijke stoffen en verduurzaming van het productieproces onder toenemende druk van provincie, gemeenten en bewoners wel degelijk kan worden versneld.

Verduurzaming en grenzen aan de groei

‘Twee derde van alle landbouwgrond, bijna de helft van heel Nederland dus, wordt gebruikt om voedsel voor dieren te verbouwen – vooral gras voor koeien. En dat terwijl we op een fractie van het land dezelfde hoeveelheid plantaardige eiwitten zouden kunnen verbouwen – de meeste Nederlandse landbouwgrond is daar prima voor geschikt.’

Thomas Oudman

Journalist bij De Correspondent

Nederland zal in rap tempo moeten verduurzamen en vergroenen. Helder, maar zijn we er alleen met windmolens, isoleren en een afscheid van de fossiele brandstoffen? Het eerlijke antwoord is nee. Zoals gezegd: er zijn grenzen aan de groei. Niet alleen qua vervuiling, maar ook qua productiecapaciteit. Groei is nooit gratis: iets of iemand betaalt altijd de prijs.

Wie naar de enorme opgave van de energietransitie kijkt, zal bijvoorbeeld moeten concluderen dat het vergroenen van ons huidige energiegebruik een enorme tour de force zal vergen. Is het dan wijs nieuwe datacenters aan te trekken, die in hun eentje meer energie opslurpen dan de hele stad Amsterdam? De energietransitie vraagt om keuzes: wekken we groene energie op voor onze huishoudens of bouwen we vijfhonderd windmolens extra voor het delven van bitcoins?

Dezelfde vraag dringt zich op bij het gestaag groeiende gebruik van zoetwater. Is het klakkeloos faciliteren van deze almaar

groeiende vraag altijd het juiste antwoord? Gebruiken we ons zoete water voor het vernatten van veengebieden of voor het kweken van bloembollen? En moet naast inzet op verduurzaming van de huidige landbouw tegelijk niet veel sterker gekozen worden voor kringloop en kleinschaligheid?

Klimaatverandering vraagt om politieke keuzes. Juist nu al. Wie herinnert zich niet de droogte van 2018? Of de dagenlange buien in Limburg van 2021? Hoe we ons land beschermen tegen langdurige droogte en extreme regenval is meer dan urgent. Waterschappers zijn daar gelukkig al jaren mee bezig. En dan niet met de technische gegevens, maar vooral vanuit de vraag wat goed is voor mens en leefomgeving. Dat om de droge periodes te overbruggen het zo snel mogelijk afvoeren van water niet meer verstandig is, vergt niet alleen aanpassingsvermogen van boeren, maar ook een heldere politieke afweging in het waterschap.

De onderliggende vraag is telkens weer of het kleine Nederland de ambitie moet hebben om naast de eigen inwoners ook de rest van de Europa of soms zelfs de wereld te bedienen. Driekwart van onze landbouwopbrengst is voor de export en maar liefst een derde van alle Europese datacenters is gevestigd in Nederland. Dit is alleen al uit het oogpunt van duurzaamheid en ruimtegebruik niet langer vol te houden.

In die ruimtelijke ordening speelt de mobiliteit een niet te onderschatten rol. Financieel – het is toch de grootste uitgavenpost van provincies –, maar zeker ook om de leefbaarheid te vergroten. Ga maar na: binnen de PvdA is de consensus inmiddels dat Amelisweerd groen moet blijven en dat met het oog op een duurzame toekomst blind snelwegen verbreden uitermate onverstandig is. Maar hoe verbeter je de mobiliteit in

combinatie met de leefbaarheid dan wel? Hoe zorgen we ervoor dat het buitengebied voor iedereen beter bereikbaar is? Met betaalbaar en meer openbaar vervoer, betere fietspaden of door toch een provinciale weg aan te leggen? Samen met de andere bestuurslagen moeten we inzetten op beter openbaar vervoer. Dat er ondanks decennialange lobby nog geen Lelylijn ligt, geeft aan dat hier nog voldoende werk aan de winkel is.

Natuurlijk betekenen deze andere politieke keuzes niet dat we van vandaag op morgen meteen stoppen landbouwexporteur te zijn of dat we de stekker uit alle nieuwe datacenters trekken, maar we moeten wel vanaf morgen al kijken hoe we die ontwikkelingen aan veel scherpere voorwaarden kunnen laten voldoen. Wanneer je een distributiecentrum bouwt, zal dat bijvoorbeeld wel op een welzijnsbevorderende manier in het landschap moeten worden ingepast, zijn er strenge eisen met betrekking tot de duurzaamheid en zal er alleen toestemming worden gegeven als het leidt tot fatsoenlijke banen en langdurige werkgelegenheid.

Tien jaar geleden ging het economisch minder en rolde iedere provincie en gemeente de rode loper uit voor elk bedrijf, dat op zoek was naar een locatie voor een nieuwe hal of wat voor bedrijvigheid dan ook. Ook al moest er geld op toe. Hoewel destijds begrijpelijk moeten we dit in de toekomst anders doen. Daarom is het essentieel om een deugdelijke lange termijn visie te ontwikkelen. Eentje die los staat van de economische waan van de dag en stevast rekening houdt met de maatschappelijke impact van beslissingen.

Dit geldt overigens niet alleen voor het vraagstuk van verduurzaming. Ook voor de woningbouw wordt een lange termijnvisie node gemist. De verontwaardiging nu over het woningtekort

en de 'bouwen, bouwen, bouwen'-reactie van bestuurders en ontwikkelaars zou door het ontbreken van een heldere visie op woonvraag over vijftien jaar zomaar kunnen omslaan in een teveel van een bepaald (en tekort aan een ander) type woningen in de nabije toekomst. Wat nu gebouwd wordt moet gericht zijn op het huisvesten van de toekomstige bevolking in een fijne leefomgeving.

Scherpe keuzes om schaarse ruimte in te delen

‘Als je kijkt naar de binnensteden, kan ik er een flink aantal aanwijzen, waar je twintig jaar geleden nog niet dood gevonden wilde worden, maar die na een periode van revitalisering nu hartstikke booming zijn. Wat we in de stad kunnen, kunnen we in het buitengebied ook.’

Steven Slabbers

Landschapsarchitect

Met de ingrijpende opgaven rond klimaat, energie, natuur, wonen en landbouw is het niet overdreven te stellen dat het Nederlands landschap, ook stedelijk, aan de vooravond staat van een grootschalige verbouwing. In een land waar de ruimte al sinds het prilste begin schaars was, betekent dat nogal wat. Wanneer we ook hier het spel overlaten aan de vrije markt, zal je altijd zien dat de economische macht wint.

Het boren naar gas in Groningen (en onder de Waddenzee) is hier misschien wel het meest pregnante voorbeeld van. Heel Nederland – inclusief de Tweede Kamer – is inmiddels tegen, maar ondanks dat er heel veel lawaai wordt gemaakt, gaat de boor toch in het slik. Het is een pijnlijke les van hoe het niet moet. Ook bij het verdelen van de schaarse ruimte staat daarom het welbevinden van de mensen centraal. Hoe zorgen we ervoor dat onze ruimtelijke ordening het welzijn van inwoners versterkt? Kortom, wat is goed voor de samenleving?

Dat het landschap zal veranderen is onontkoombaar en van

alle tijden. Het is aan ons om te laten zien dat die verandering positief kan zijn en niet altijd een verslechtering hoeft te betekenen. Dat er ook nieuwe kwaliteiten aan het landschap kunnen worden toegevoegd, zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd met het programma ‘Ruimte voor de rivier’. Als we daarin slagen, zal het draagvlak groeien. Het is niet erg als (stedelijk) landschap verandert, zolang het maar mooier en kwalitatief beter wordt dan het was.

Het met respect voor mens en landschap ruimte creëren lukt alleen als we alle ruimtelijke opgaven met elkaar weten te verbinden. Hoewel de omgevingswet verantwoordelijkheden zo laag mogelijk belegt en gemeenten daarmee een grotere rol krijgen toebedeeld in het ruimtelijk domein, zien wij hier een cruciale rol weggelegd voor het Rijk en de provincie. Wanneer je het beantwoorden van deze vraag begint op gemeentelijk niveau, kom je nooit tot een bevredigend antwoord op nationaal niveau.

Het is iets wat we ook terugzien bij de RES'en. Neem als voorbeeld het IJsselmeergebied. Het zou logisch zijn geweest om dat als een geheel te bezien, maar doordat het IJsselmeer in meerdere provincies en RES-gebieden ligt, is dat niet gebeurd en staat er nu een windmolenpark Fryslân in plaats van een park IJsselmeer.

Om dit in de toekomst te voorkomen, moet het Rijk weer de hoofdlijnen bepalen, zoals dit in het verleden bijvoorbeeld werd gedaan in de nota's ruimtelijke ordening. Dat betekent een sturende Rijksoverheid, die zegt: ‘Dit willen we met de Wadden, dit met IJsselmeer en dit met het Groene Hart.’

Het is vervolgens aan de provincie om deze hoofdlijnen als

gebiedsregisseur handen en voeten te geven. De provincie zal als integrerende overheid alle opdrachten en belangen in een gebied naast elkaar moeten leggen. Daarbij wordt zowel gekeken naar de sectorale opdrachten vanuit de ministeries als geluisterd naar de wensen van de gemeenten. De provincie zal dit alles dan vervlechten tot een breed gedragen en samenhangend gebiedsplan.

Daarbij is de sociaal-democratische inbreng – in alle bestuurslagen – helder: we zetten in op meervoudig ruimtegebruik, het eerlijk verdelen van functies en vooral ook het creëren van toekomst- en belevingswaarde. Landschap is niet meer het restproduct dat overblijft als alle functies een plek hebben gekregen, maar vertegenwoordigt een waarde op zich. De opdracht is niet alleen behouden en beschermen wat van waarde is, maar juist ook het ontwerpen van het landschap van de toekomst.

Het is wel de vraag of je in de huidige organisatiestructuur van de provincie de rol van gebiedsregisseur goed kan vervullen. Op dit moment liggen alle opgaven bij verschillende gedeputeerden en is ook het provinciale apparaat en de IPO sterk verkokerd. Meer samenhang vraagt om integraal denken en een daarbij passende organisatiecultuur en structuur. Daarom zouden gedeputeerden wellicht gebiedsgericht moeten gaan werken, zoals je ook wijkwethouders hebt.

Participatie sleutel tot draagvlak

‘Lager opgeleide mensen zullen in klassieke participatietrajecten altijd ondervertegenwoordigd blijven, daarom zijn ook vormen van meer directe democratie van groot belang.’

Sarah de Lange

Bijzonder hoogleraar aan de UVA

Naast bestaanszekerheid en goed werk is verbinding één van de belangrijkste sociaal-democratische kernwaarden. We kunnen alleen iets bereiken als we het samen doen. Als PvdA geloven we in de wisselwerking tussen overheid en burger. Dat is allesbehalve makkelijk. Zeker als het gaat om de ingrijpende opgaven die zich aandienen op het gebied van wonen, energie en klimaat zie je dat veel mensen de hakken in het zand zetten. Ze voelen zich niet betrokken of hebben zorgen over de gevolgen van maatregelen.

Dat gebrek aan draagvlak is niet alleen vanwege de groeiende onvrede bij bepaalde groepen burgers zorgelijk, maar het zorgt ook voor vertraging bij of zelfs het niet halen van doelstellingen. Toch is het participatiebeleid in de meeste provincie en waterschappen op dit moment het ondergeschoven kindje. Zo verschuilt het middenbestuur zich vaak achter gemeenten. Lokale overheden zouden dichterbij de burger staan en dus beter geschikt zijn om participatietrajecten vorm te geven. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat provinciaal beleid vaak direct ingrijpt in het leven van mensen in dorpen en steden. En mis je als middenbestuur de waardevolle kritische blik van burgers op het provinciaal beleid.

Wanneer er dan wel sprake van een provinciaal participatietraject is, wordt vaak maar met een select groepje mensen gepraat. Vertegenwoordigers uit andere bestuurslagen, het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld weten de weg naar de overlegtafel te vinden en delen hun bevindingen ongefilterd. Natuurlijk is die inbreng waardevol, maar voor het creëren van draagvlak is het essentieel dat niet alleen deze ‘beroepspraters’ aan het woord komen.

We zullen ervoor moeten zorgen dat we voortdurend in contact staan met alle groepen in de samenleving. Het is algemeen bekend dat met name hoogopgeleide mensen met het juiste netwerk door de bestuurlijke cocon weten heen te breken en vaker deelnemen aan participatietrajecten aan de voorkant van een besluit. Zie ook de totstandkoming van de RES'en.

Op zich zijn dit soort trajecten waardevol en helpen ze bestuurders en volksvertegenwoordigers bij het ontwikkelen van een visie. Maar de structurele ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden is niet zonder gevolgen: zo zijn het zelden de welgestelde wijken, waar de windmolens in de achtertuin belanden. Juist bij opgaven in het ruimtelijk domein moeten we dus voorkomen dat de zwakste schouders alle lasten op hun nek krijgen.

Daarom is het belangrijk om meer directe vormen van democratie, zoals een referendum niet af te schrijven. Onderzoek wijst uit dat burgers met minder politiek (zelf)vertrouwen, vaak de wat lager opgeleiden, waarde aan dit soort democratische instrumenten hechten. Om het draagvlak te vergroten is het essentieel dat iedereen op zijn of haar manier kan meedoen. We mogen van vertegenwoordigers in het middenbestuur dus verwachten dat ze keer op keer op zoek gaan naar

vormen om alle mensen te laten meedenken en praten over de zaken – het algemeen belang – die ook hen aangaan.

Dat wil niet zeggen dat we alles wat mensen doen en vragen tot norm verheffen. Het is niet ‘u roept, wij draaien’. Het gaat erom dat je weet wat er leeft. Misschien nog wel lastiger, maar minstens even belangrijk is om daarbij de verbinding te zoeken en te vinden. Wanneer de verschillende groepen schreeuwend tegen elkaar in hun eigen gelijk blijven steken, schieten we nog steeds niets op. Een participatietraject is niet de lastige hobbel, die je afvinkt in het besluitvormingsproces, maar moet het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vergroten en blijvend draagvlak creëren.

Wanneer dat niet in de bestuurlijke bubbel van de provincie of het waterschap lukt, dan zijn we als sociaal-democraten verplicht om het op een andere manier te proberen. Via netwerken binnen de partij, door de wijken in te gaan en de samenwerking met maatschappelijke organisaties te zoeken. Want wat is een begrip als verbinding waard als niet iedereen het gevoel heeft betrokken te zijn bij voor hun ingrijpende besluiten en participatie een speeltje blijft van beroepspraters?

2.

Hoe de mens uit het midden- bestuur verdween

Zoals gezegd is het middenbestuur relevanter en actueler dan ooit. De opgaven zijn niet alleen groot, ze zijn ook buitengewoon complex en allemaal met elkaar verweven. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de eveneens prangende vraagstukken van bereikbaarheid, biodiversiteit en voedselkwaliteit.

Niet de minste thema's die net als de hierboven beschreven opgaven van grote invloed zijn op het welzijn van mensen en een uitgesproken sociaal-democratisch verhaal verlangen. Hoe kunnen we vanuit het middenbestuur bijdragen aan de bestaanszekerheid en het welbevinden van alle inwoners van de dorpen en steden?

Naast een handelingsperspectief voor de sociaal-democratie is het daarbij belangrijk om te kijken hoe de provincie en het waterschap zijn georganiseerd. Is met de huidige ordening überhaupt mogelijk om wezenlijke politiek te bedrijven? De taken van middenbestuur zijn misschien minder zichtbaar dan die van de nationale of lokale politiek, maar daarmee niet minder essentieel. Als niemand op de wegen en dijken let, de kwaliteit van het water en de lucht in de gaten houdt, de natuurwaarden en de kwaliteit van het landschap bewaakt, zou ons land er totaal anders uitzien.

Toch is de wereld van het middenbestuur voor veel buitenstaanders er eerder een van beheer en techniek dan van politiek. Opmerkelijk is dat niet. Als mensen al iets van het middenbestuur meekrijgen, horen ze bestuurders spreken over voorzieningen die moeten worden aangelegd, ontwikkelingen die moeten worden aangejaagd of systemen die moeten worden ingekaderd en gefaciliteerd. Hogere wiskunde die je maar het beste over kunt laten aan vakidioten. Een wereld bovendien,

waarin besluiten in belangrijke mate worden bepaald door grote, soms zelfs mondiale ontwikkelingen. Ontwikkelingen zo groot en zo dwingend, dat je ze nauwelijks kunt sturen, laat staan, dat ze nog te verbinden zijn met het leven van alle dag.

Het beeld dat het middenbestuur alleen over grote technische, apolitieke infrastructurele vragen gaat, is niet nieuw, maar is na de publicatie van het rapport van de commissie-Lodders over de provinciale kerntaken in 2008 nog dominanter geworden. En hoewel het provinciaal bestuur officieel nog steeds een open huishouding kent, richten de meeste provincies zich sinds Lodders bijna exclusief op hun wettelijke kerntaken. Nadat in 2015 de jeugdzorg de laatste puur sociale portefeuille naar de gemeenten werd overgeheveld, verdween de mens definitief uit het middenbestuur. Op papier dan. Want in een aantal provincies doen PvdA'ers nog dappere pogingen om onder de noemer van leefbaarheid een provinciale bijdrage te blijven leveren aan de sociale en culturele infrastructuur in de dorpen en steden.

Een dappere strijd, die niet alleen op inhoudelijk vlak lastig te winnen is, maar vooral ook door de gedepoliteerde bestuurscultuur bemoeilijkt wordt. Bijzonder hoogleraar Sarah de Lange verwoordde dat even pijnlijk als treffend: 'Je kunt heel goed vier jaar provinciaal bestuurder zijn zonder ooit een "normale burger" te ontmoeten.' Wanneer we het in het middenbestuur hebben over 'mensen van buiten' bedoelen we niet burgers, maar gaat het doorgaans over beroepspraters als lokale bestuurders of vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Wie de verkiezingen buiten beschouwing laat, zou bijna kunnen denken niet met politieke organen, maar met uitvoeringsorganisaties van doen te hebben.

Dat heeft zeker niet alleen met de bestuurders en politici zelf en de inhoudelijk – vaak technische – vraagstukken te maken. Het zit ook ingebakken in het systeem. De Statenverkiezingen zijn verworpen tot een landelijke verkiezing om de Eerste Kamer en de waterschappen dragen met hun geborgde zetels niet bij aan het beeld van een voor iedereen toegankelijke en transparante bestuurslaag. Wel zijn het de twee enige democratisch gelegitimeerde bestuurslagen tussen het Rijk en de gemeenten in.

En dat is zeker met de ontwikkelingen van de afgelopen tijd en in de toekomst iets om rekening mee te houden. Sinds de decentralisaties hebben de regionale verbanden een enorme vlucht genomen. Steeds meer taken worden door gemeenten bovenlokaal georganiseerd: of het nu gaat om de jeugdzorg, onderwijsvoorzieningen of arbeidsmarktbeleid. Op zich een logische ontwikkeling, de leefwereld van burgers stopt immers ook niet bij de gemeentegrenzen en speelt zich vooral regionaal af. Maar het gevolg is wel dat er een ondoorzichtig stelsel is ontstaan waar geen normaal mens weet van heeft en waar al helemaal bijna niemand – inclusief veel raadsleden – soep van kan maken.

Goed ingevoerde en handige bestuurders plukken hier de vruchten van, maar wenselijk is het niet. Vanuit een democratisch oogpunt: aan wie moeten de regionale verbanden verantwoording afleggen? En maken deze regionale verbanden de provincie niet overbodig? Maar ook met een sociaal-democratische blik moeten we ons zorgen maken. Het zijn immers bij uitstek sociale en zeker geen apolitieke thema's die bovenlokaal beslecht worden.

3.

Hoe in het midden- bestuur de mens weer centraal gaat staan

We moeten af van het eendimensionale idee dat het middenbestuur zich enkel en alleen op haar kerntaken moet richten.

Allereerst omdat het een op de tekentafel bedacht onderscheid is. De opgaven zijn niet louter 'fysiek', maar van grote invloed op gewone mensenlevens. Zo zijn de energietransitie en goed werk onlosmakelijk met elkaar verbonden. En als je de grote vervuilers hun gang laat blijven gaan, komt dat de gezondheid van mensen niet ten goede.

Juist binnen het fysieke domein stellen we de menselijke component centraal. Niet alleen in daden, maar ook in taal. We hebben het niet over de verdien capaciteit van bedrijven, maar over voldoende en goed werk voor iedereen. En niet de voor leken volstrekt abstracte doelstelling van 35 terrawattuur hernieuwbare energie uit de RES'en is belangrijk, maar we hebben het liever over duurzame, goed geïsoleerde woningen en een betaalbare woning voor iedereen.

Door die samenhang tussen de fysieke opgaven en mensen te benadrukken, verandert ook de taakopvatting van het middenbestuur. Afscheid nemen we van de afgeschotte en alleen voor insiders begrijpelijke inhoudelijke beleidsvelden. In plaats daarvan kiezen we voor een bestuurlijke ordening op grond van schaal. De naam zegt het al een beetje. Het middenbestuur staat tussen Den Haag en de gemeenten in.

Daar waar het Rijk te groot is en het lokaal bestuur te klein, komt de provincie om de hoek kijken. Als van oudsher provinciale taken beter op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd heeft dit onze voorkeur. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de omgevingswet. Andersom geldt het ook. Wanneer een gemeente taken niet zelfstandig, maar alleen samen met drie of vier

andere gemeenten kan uitvoeren, is de provincie aan zet. Of dit nu gaat om arbeidsmarktregio's, de GGD of het ontwikkelen van de regionale energie strategie.

Op die manier kunnen we de almaar uitdijende regionale spaghetti van tussenverbanden stoppen. Gekozen volksvertegenwoordigers kunnen al nauwelijks invloed uitoefenen op de regionale verbanden, laat staan de mensen voor wie we het doen. Wanneer we de kloof tussen burger en bestuur willen overbruggen, zal op zijn minst duidelijk moeten zijn wie aanspreekbaar is. Niet de bestuurlijke werkelijkheid, maar de optimale schaal moet daarom bepalend zijn bij welk democratisch gekozen bestuursorgaan een taak het best kan worden ondergebracht.

Het middenbestuur is wat ons betreft niet alleen een bestuurlijke tussenlaag, maar zal ook nadrukkelijk de rol van schakel tussen Rijk en gemeenten moeten oppakken. Daar hoort een signalerende en proactieve rol, wanneer mensen door de scherpe afbakening van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen wal en schip dreigen te geraken. De provincie heeft niet voor niets een open huishouden. Door alert te zijn en zo nodig met lacunebeleid in te springen, kan het middenbestuur van nog grotere betekenis zijn. De brede coronasteunpakketten, die veel provincies in aanvulling op ondersteuningsmaatregelen van Rijk en gemeenten in stelling hebben gebracht, zijn hier een mooi voorbeeld van.

Daar zitten natuurlijk ook – financiële – grenzen aan. Maar als iedere bestuurslaag zich in haar eigen bubbel opsluit vallen er onvermijdelijk grote groepen mensen buiten de boot, zoals uit het conflict tussen Rijk en gemeenten over de jeugdzorg pijnlijk blijkt. Juist het middenbestuur is in de positie om te verbinden.

4.

Er op af

Bij het oplossen van de grote vraagstukken van vandaag en morgen kan (en moet) het middenbestuur van betekenis zijn.

Met de hierboven omschreven opgaven hebben we de bouwstenen voor een nieuwe sociaal-democratische agenda al in handen. Nu is het alleen nog zaak om het te combineren met die nieuwe opvatting van het middenbestuur hoort te zijn. Van een bestuurslaag waar alles vanuit een bestuurlijke en technische invalshoek benaderd wordt naar een democratisch gelegitimeerde laag waar elke keer de menselijke component centraal wordt gesteld. Als PvdA-Statelieden, gedeputeerden, en waterschapbestuurders werken we niet voor uitvoeringsorganisaties, maar nemen we politieke besluiten met soms grote gevolgen.

Onze belangrijkste drijfveer is om samen met mensen te bouwen aan krachtige dorpen en steden, waar het goed wonen is, en waar bestaanszekerheid is gegarandeerd voor iedereen. We zijn daar waar de mensen met hun dromen en problemen ook zijn. We luisteren en geven mensen een stem, wat door het ontbreken van formele participatietrajecten voorlopig meer dan nodig is. En niet in het laatst: we vertellen het in een taal die iedereen verstaat, dat het middenbestuur net als de gemeenten en het Rijk voor wezenlijke politieke keuzen staat. Sociaal voor het welzijn van iedereen? Of het economisch belang van enkelen?

Daarnaast wordt het tijd dat we als PvdA het initiatief nemen om te onderzoeken welke taken en opgaven het beste op welke bestuurlijk niveau kunnen worden belegd. Hierbij is de optimale schaal om aan een opgave te kunnen werken leidend en houden we op met het overeind houden van ondemocratische tussenlagen.

Zodra we als PvdA deze indeling scherp hebben is het eensgezind agenderen in de verschillende bestuurslagen de volgende stap. We realiseren ons dat dit een taai en langdurig proces is, maar dit is geen reden zijn om dan maar op weeffouten voort te borduren. Als we nu niet ingrijpen op het voortwoekerende stelsel van ongrijpbare en ondemocratische verbanden, loopt het politieke stelsel vroeg of laat uit de rails.

Maar voordat alles überhaupt mogelijk is, moeten we naar onszelf kijken. Er is binnen de PvdA niet of nauwelijks interesse in het middenbestuur. Kijkend naar alle opgaven wordt het tijd dat we ook als partij gaan ontkokeren. Alleen het resultaat telt en dat resultaat kan alleen samen worden bereikt, door aan dezelfde kant van het touw te trekken. We zullen binnen de

partij eerder en frequenter met elkaar om tafel moeten: niet om mee te delen wat de ander moet doen, maar om samen tot een gedeelde strategie en taakverdeling op alle niveaus te komen. Wanneer belangrijke opgaven in toenemende mate boven lokaal vorm krijgen, zullen we ons ook als PvdA veel sterker dan nu het geval is ook boven lokaal moeten organiseren. Alleen dan zijn we in staat om ook in de toekomst verschil te maken.

Over de projectgroep middenbestuur

In het voorjaar van 2020 ging de CLB-projectgroep *Nieuwe PvdA-agenda* voor het *middenbestuur* aan de slag met de vraag hoe de PvdA in de provincie en het waterschap zichtbaar het verschil kan maken voor de mensen in de dorpen en steden. Deze zoektocht kreeg vorm in een serie expertmeetings, werkbezoeken, interviews en podcasts van mensen binnen en buiten de partij.

Bij het schrijven van dit essay is dankbaar gebruik gemaakt van alle input en inzichten die we onder weg hebben opgedaan. Daarmee is niet gezegd dat dit essay het eindpunt is. Integendeel: we hopen dat de soms bewust prikkelend opgeschreven opgaven uitnodigen tot een brede discussie binnen (en buiten) de PvdA. Het middenbestuur is immers veel te belangrijk om alleen aan onze mensen in de provincie en het waterschap over te laten.

Lees [hier](#) alle interviews nog eens terug.

Dankwoord

Zonder de kritische inbreng van de projectgroep bestaande uit Jop Fackeldey (vz), Hetty Janssen, Anne Koning, Peter Kerris, Julie d'Hondt, Marlies van de Voort en Jan Nieuwenburg, was dit essay niet tot stand gekomen. Onze dank is dan ook groot.

Het afgelopen jaar zijn we door de inzichten van Jan Engels, Floor Milikowski, Sarah de Lange, Cees Jan Pen, Ferenc van Damme, Eva Rovers, Maarten Kooreman, Steven Slabbers, Jan Jaap Knol, Barend Wind, en alle andere mensen die hun ervaring en kennis met ons hebben gedeeld tijdens een van de expertmeetings van een vaag idee gekomen tot een nieuwe sociaal-democratische agenda voor het middenbestuur. Natuurlijk zijn we hen daar niet alleen dankbaar voor, maar hopen we ook dat we in de toekomst deze agenda samen kunnen aanscherpen en uitvoeren.

Tot slot was het in het coronajaar vaak puzzelen en ging lang niet alles op de 'normale' manier door, maar doordat Tjeerd van Dekken, Cas Konig en de dorpsraden van Oudeschip, en Wagenborgen ons zo gastvrij hebben ontvangen, hebben we buiten de digitale vergaderingen eveneens inspiratie opgedaan. Niet alleen inhoudelijk, maar ook voor ons eigen welzijn meer dan welkom.

Colofon

Centrum voor Lokaal Bestuur, 2022

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon: 070 - 262 97 20

E-mail: clb@pvda.nl

www.lokaalbestuur.nl

www.twitter.com/lokaalbestuur

www.facebook.com/centrumlokaalbestuur

Auteur: Gert-Jan Leerink

Eindredactie: Jan Erik Keman

Vormgeving: Studio 10, Tineke Kooistra

Foto's: ANP





Centrum voor
Lokaal Bestuur