



Provincies pakken de ruimte

Analyse provinciale collegeakkoorden

Koos van Dijken en Radboud Engbersen (Platform31)

Uitgave

Platform31
Den Haag, juni 2015

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Voorwoord

Steden, regio's en dorpen zijn continu in beweging. Bestuurders en professionals moeten kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De inhoudelijke rol van de provincies hierin wordt vaak onderschat, terwijl ze als 'gebiedsgerichte regisseur' grote invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de aanloop naar de Provinciale Staten Verkiezingen en de verkiezingen voor het algemeen bestuur van de waterschappen organiseerde Platform31 daarom een debat waar provincies hun reflectie konden geven op actuele onderwerpen, zoals leegstand, energie, internationale concurrentiepositie, krimp en solidariteit.

Nu, drie maanden later, hebben 11 provincies deze thema's geagendeerd in hun collegeakkoorden. De analyse die Platform31 er vervolgens op losliet maakte ze vanuit haar rol als onafhankelijke kennispartner. Onze specialisten concentreerden zich daarbij vooral op de terreinen waarop onze organisatie zich beweegt: 'innoveren', 'leren' en 'positioneren'.

'Innoveren' door de akkoorden te duiden en te vertalen voor innovaties en beleidsvernieuwingen in provincies, regio's, steden en gemeenten. Platform31 is gespecialiseerd in deze vertaalslagen en interacties. 'Leren' omdat de transformatie van provincies op fysiek en economisch terrein te maken heeft met verduurzaming, andere vormen van beheer, herbestemming van het bestaande ruimtelijk areaal, co-creatie, burgerkracht en zelforganisatie. In deze transformatie is het nuttig om zo efficiënt mogelijk te leren en uit te wisselen. En 'positioneren' omdat de provincies, steden en gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk aan kracht winnen als zij zich goed weten te positioneren ten opzichte van elkaar, van hun omgeving en andere Europese regio's.

Bij de analyse van de provinciale collegeakkoorden maakten onze onderzoekers bovendien dankbaar gebruik van de feedback een aantal externe meelezers: Yves de Boer (voormalig gedeputeerde provincie Noord-Brabant), Hans Leeflang (ministerie IenM/Jaar van de Ruimte) en Herman Swen (Zaanstad/G32-stedennetwerk). Wij danken hen allen voor hun bijdragen.

Hamit Karakus,
Algemeen directeur

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Inleiding | 7 |
| 1 Enkele beschouwingen over het nieuwe beleid | 9 |
| 1.1 Inleiding | 9 |
| 1.2 Nederland: een veelkleurig palet van verschillende en gevarieerde regio's | 9 |
| 1.3 Rijk en arm in provinciaal Nederland | 12 |
| 1.4 De grenzeloze en grensontkennende provincie | 15 |
| 1.5 Daadkrachtige regisseur in de ruimtelijke ordening? | 17 |
| 1.6 Op weg naar regiovisies op erfgoed | 21 |
| 1.7 Modernisering van het bestuur | 22 |
| 2 Inventarisatie beleid op de provinciale kerntaken | 27 |
| 2.1 Inleiding | 27 |
| 2.2 Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer | 27 |
| 2.3 Milieu, energie en klimaat | 29 |
| 2.4 Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling van natuurgebieden | 30 |
| 2.5 Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer | 31 |
| 2.6 Regionale economie | 33 |
| 2.7 Culturele infrastructuur en monumentenzorg | 36 |
| 2.8 Kwaliteit van het openbaar bestuur | 38 |
| 3 Samenvattende conclusies | 41 |

Inleiding

‘Collegeakkoorden vol optimisme over de toekomst’ was de conclusie van Platform31 mei vorig jaar, na een analyse van de Collegeakkoorden van de grote en middelgrote gemeenten in Nederland. ‘Somberrmans is ver weg’ stelden we toen vast en hetzelfde kunnen we zeggen van de jongste provincieakkoorden. ‘De bange bestuurslaag’ of het ‘opgeblazen bestuur’ van weleer zindert van ambitie en optimisme. Net als het in de Collegeakkoorden is het woord ‘samen’ in de provincieakkoorden¹ ongekend populair. We moeten het samen doen, is de terugkerende analyse. En ‘samen’ houdt vooral in samen met partijen buiten de overheden. De provincie heeft meer dan voorheen niet-overheden op het netvlies: het MKB, het (internationale) bedrijfsleven, middenveldpartijen én bewoners. De provincies stellen het netwerkbestuur in de netwerksamenleving centraal. Provincies willen onderdeel van de samenleving zijn en er niet meer met in provinciehuizen bedachte kaderstellingen boven hangen. Het beeld van de betrokken, ruimte en vertrouwen gevende partner is van toepassing op de toon en teneur van alle akkoorden.

Het gegroeide zelfbewustzijn van de provincies is in alle akkoorden zichtbaar, maar ook trots en de overtuiging dat hun provincie economisch stappen gaat zetten. Diverse provincies strijden in hun akkoorden om de eer om de mooiste provincie te zijn en in het mooiste decor. Andere zelfbewuste uitingen, kwalificaties en ambities zijn: ‘de meest welvarende provincie van Nederland’, ‘de meest internationale provincie van Nederland’, ‘dé meest geliefde fietsprovincie’, op weg naar ‘dé innovatieregio van Europa en koploper in economische ontwikkeling en bestuurlijke vernieuwing’, ‘de meest ondernemingsvriendelijke provincie van Nederland’, ‘de economische motor van Nederland’, ‘de meest competitieve regio van Europa’ en ‘één van de meest vitale provincies van het land; één van de motoren achter het groeiend economisch herstel.’

7

Ook kijkend naar de toekomst kiezen provincies niet voor een bescheiden opstelling. Twee provincies die anno 2015 sociaaleconomisch niet excelleren, geven vol vertrouwen een doorkijkje naar 2025. Hun toekomstbeelden maken duidelijk dat de weg de komende tien jaar omhoog zal gaan. Drenthe: ‘Het is 2025. Drenthe bruist van de energie en ondernemerszin voor economie, omgeving en samenleving. Iedereen doet mee en iedereen doet er toe.’ De provincie heeft ‘krachtige steden’, een ‘energiek’ platteland en ‘sterke bedrijven die duurzame werkgelegenheid bieden’. ‘We zijn koploper in digitale en fysieke bereikbaarheid, de nummer 1 recreatie- en fietsprovincie en dé MKB/ZZP provincie van Nederland’. Ook Flevoland kijkt met vertrouwen naar 2025. ‘Een regio die zich onderscheidt door zijn innovatiekracht en ondernemerszin op alle terreinen: binnen de toplandbouw en -visserij, de composieten en de zorg, in logistiek, mobiliteit en in de vergroening van de economie. [...] Mede door de Floriade en de krachtige landbouw en visserij in de Noordoostpolder en Urk is Flevoland tot ver buiten Europa bekend als groene, gezonde, voedsel- en energieproducerende regio. Flevoland is een krachtig onderdeel van de netwerkeconomie in alle windrichtingen binnen Nederland en tot ver over de grenzen heen zijn Flevolandse ondernemingen bekend en gewaardeerd.’

De doorkijkjes naar 2025 maken ook duidelijk dat in heel veel regio’s de economische ambities gelijk oplopen. Het gaat in de akkoorden om energietransitie, energieproductie, duurzaamheid, groene en circulaire economie, netwerkeconomie, een Europese oriëntatie, sterke steden, globalisering, metropoolvorming, et cetera. Dit salonfähige beleidsdiscours dekt verschillen van provincies eerder toe

¹ Het coalitie-, college- of bestuursakkoord van de provincie Zeeland is nog niet beschikbaar ten tijde van het schrijven van deze tekst.

dan dat ze verschillen tussen regio's en provincies precies benoemt. Of zijn die verschillen wel degelijk scherper in beeld te krijgen?

De provincies hebben inhoudelijk hoge ambities, maar willen deze in samenspraak met de vele betrokkenen en belanghebbenden vormgeven. Geen bestuurdersbestuur maar een samenlevingsbestuur. De vraag is wel of de provincie in de rol van ruimte en vertrouwen gevende partner voldoende assertief en doortastend gaat opereren. Partners moeten elkaar ook de waarheid kunnen zeggen en stevige besluiten durven nemen. De opgaven zijn groot op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en natuur. Ook de verantwoordelijkheden van de provincies op deze terreinen zijn groter geworden. In het kader van het Jaar van de Ruimte zijn twaalf grote opgaven gededd.² Als we deze opgaven het hoofd willen bieden, speelt de provincie daarin een cruciale rol. Uit de collegeakkoorden spreekt de ambitie dat de provincies deze rol serieus willen oppakken. De komende tijd moet blijken of de provincies deze rol ook pakken, en minstens zo belangrijk, of ze deze rol gegund krijgen. Bovengemeentelijke, regionale en interprovinciale afstemming, coördinatie en regie zijn nodig op cruciale dossiers. De bevolkingsontwikkeling, krimp en groei, de afnemende beroepsbevolking, de arbeidsmarkt, de energietransitie, klimaatadaptatie en –mitigatie, de relatie tussen stad en ommeland, waar komen de bedrijfslocaties, waar ontstaat ruimte voor natuur en water, waar kan er nog gebouwd worden en hoeveel, is er nog plattelandsontwikkeling of alleen nog maar stadsontwikkeling? Deze cruciale dossiers vragen regionale en interregionale regie. De bestaande stad en de bestaande omgeving zijn meer dan ooit vertrekpunt. De akkoorden roemen zonder uitzondering het landschap van hun provincies, terwijl hun kantorenlandschap en winkellandschap met kolossale leegstand te maken heeft. De Rijksdienst staat voor een enorme afstootopgave van overheidsgebouwen. Verder draait de belevingseconomie niet alleen op volle toeren in de steden, maar ook in de natuur en op het water en zet de schaalvergroting in de landbouw door. Gezaghebbende interprovinciale regie en coördinatie zijn de komende jaren nodig om de kwaliteit van onze gebouwde omgeving en landschap te bewaken en waar mogelijk te verbeteren.

8

Provincies pakken zelfbewust de ruimte om deze dossiers op te pakken. Dit zelfbewustzijn spat van de provincieakkoorden af evenals de trots op de stedelijke en landschappelijke ruimten binnen hun provincie. Er zijn momenten en tijden geweest dat provincies zich meer timide presenteerden. De Nederlandse ruimte is gebaat bij een middenbestuur dat de samenleving durft op te zoeken en op cruciale dossiers belangen weet te wegen en ook door weet te pakken. Tegelijkertijd zal het de kunst zijn van provincies om zich niet zó breed te maken dat ze gemeenten voor de voeten gaan lopen, bijvoorbeeld waar het gaat om hun ambitie om zich meer intensief tot burgers te verhouden. Ook anderen moeten de ruimte krijgen.

Hoofdstuk 1 bevat een zestal beschouwingen van de auteurs over de inhoud van de coalitie-, college- en bestuursakkoorden. Hoofdstuk 2 is meer feitelijk van aard en bevat een inventarisatie van het nieuwe beleid per kerntaak van de provincies. Tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 is enige overlap onvermijdelijk. Hoofdstuk 3 bevat afrondend enkele samenvattende conclusies over de inventarisatie van de akkoorden per kerntaak (hoofdstuk 2) en de beschouwingen van de auteurs (hoofdstuk 1). De analyse is gebaseerd op de akkoorden van elf provincies. Het akkoord van de provincie Zeeland is nog niet beschikbaar.

² Jaar van de Ruimte, *Maak Ruimte*, s.l., 2015.

1 Enkele beschouwingen over het nieuwe beleid

1.1 Inleiding

Op basis van de inhoud van de nieuwe coalitie-, college- en bestuursakkoorden van de elf provincies (exclusief Zeeland) komen de auteurs tot zes beschouwingen. Wij vragen ons af in welke mate de provincies in de tekst van hun akkoorden een veelkleurig, gevarieerd en complementair pallet aan regio's vormen (par. 1.2). Opvallend in de akkoorden is dat de ambities van de nieuwe colleges in belangrijke mate bepaald lijken te worden door de verschillen in rijkdom van de provincies. Van het 'uitvoeren wat we eerder hebben afgesproken, focus op kerntaken en lage lasten' tot de aankondiging van een 'ambitieuw, vernieuwend, gedurfd en activistisch beleid' (par. 1.3). Diverse nieuwe colleges geven aan grenzeloos en grensontkennend te willen besturen. Hoe stellen zij zich dat voor en wat mag daarvan verwacht worden? (par. 1.4). Er ligt een majeure opgave voor de provincies om een daadkrachtige regisseur te zijn in de ruimtelijke ordening. Een taak waarvan de omvang niet onderschat moet worden en die met de nieuwe Omgevingswet zeker niet minder zal worden (par. 1.5). Het bewaken en versterken van het eigene van elke provincie en regio en het behouden van het eigen erfgoed is een belangrijke taak voor de provincies. In welke mate zijn de contouren van de regiovisies op het provinciale erfgoed in de akkoorden zichtbaar? (par. 1.6). Ten slotte klinkt de nieuwe tijdgeest in de akkoorden door. Het provinciebestuur wil modern en vernieuwend zijn, wil ruimte creëren voor experimenten en in contact staan met de provinciale burgers of samen met de burgers besturen (par. 1.7).

9

1.2 Nederland: een veelkleurig palet van verschillende en gevarieerde regio's

Versterken van de regionale economie

De Europese eenwording heeft de regio een prominente plaats gegeven. Europa is een stapeling van regio's (Europa van de regio's). Het regio-concept is populair, maar verwarrend. Onder 'regio' wordt binnen Europa immers zowel kleinere als grotere territoriale eenheden dan de Nederlandse provincie verstaan. In Nederland zijn regio's gebieden met een schaalniveau kleiner dan provincies. Regio-indelingen zijn soms niet meer dan administratieve grootheden, maar vaak delen regio's een gemeenschappelijke geschiedenis en een geprofileerde culturele identiteit. Streken als West-Friesland, de Peel, Twente, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen zijn daar voorbeelden van. Dit culturele profiel is vaak verbonden met een onderscheidend economisch profiel, maar niet noodzakelijk. Dat is wel de opgave waar provincies mede voor staan: wat is en hoe versterk ik de komende vier jaar het economische profiel van mijn regio's? In de provincieakkoorden is het versterken van de 'regionale economie' hét dominante concept. Er moeten banen komen. Voor zowel de hoger-, middelbaar- als lageropgeleiden. Niet alleen in perifere regio's met hun structurele werkloosheid, maar ook in de uitkeringswijken van onze economisch 'booming' steden. De crisis heeft de provincies zonder uitzondering diep geraakt. 'Gelderland komt uit de zwaarste crisis van de afgelopen vijftig jaar', lezen we in het provincieakkoord. Tegelijkertijd is optimisme de grondtoon van de akkoorden. Brabant spreekt van een economische lente: 'Na de economische winter, is de lente in aantocht. Er is sprake van opwaartse dynamiek, van groei die nieuwe investeringen uitlokt.'

Unieke en complementaire regio's en provincies maken Nederland en Europa sterker

Het ideaalbeeld van het Europa is dat regio's verschillen en dat de kracht zit in het fundamenteel of nét anders zijn. Binnen de regio zelf en in het totaal van de regio's: het geheel zou meer moeten zijn dan de som der delen. Zie ook het advies 'Naar een lerende economie (2013)' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Boodschap van de WRR: verbindt verschillende, maar aanvullende sectoren in verschillende regio's en weet dat de dynamiek zit in het intelligent verbinden van wat er al is. Regio's hebben hun geschiedenis. Innovatie *out of the blue* is vaak tot mislukken gedoemd. Werkelijke vernieuwing – hoe verstrekkend en avant-gardistisch ook – is altijd geënt op het vertrouwde en bestaande of in nieuwe combinaties van het bestaande. In hoeverre de regio's van elkaar verschillen en op welke wijze ze elkaar aanvullen, maken de akkoorden nog onvoldoende duidelijk. Er zijn wel aanzetten tot het benoemen van het unieke eigen economische DNA. 'We zijn het land van Melk en Water', lezen we in het Friese akkoord. En het akkoord wijst op de innovatieve water- en zuiveltechnologie die in de provincie aanwezig is. Tegelijkertijd hebben alle provincies overeenkomstige energieambities. De vraag is of hier geen provinciale differentiatie in kan worden aangebracht. 'Elke Fries krijgt de kans om zijn dorp of wijk energieneutraal en/of sociaal duurzamer te maken' schrijft Friesland. Alle akkoorden lijken dat hun inwoners meer of minder expliciet voor te houden. Moet Groningen niet de innovatieve 'energieprovincie' worden, gezien de geschiedenis met aardgaswinning, de problematiek van de aardbevingen én de structurele werkloosheid in haar perifere regio's? De ambitie is er: 'Door in te zetten op schone energie, duurzaam bouwen, energiebesparing, snel internet, innovatie en lokale energieopwekking stimuleren we de werkgelegenheid [...].'

10

Limburg heeft haar chemische industrie, maar datzelfde geldt voor Zeeland en Zuid-Holland. Noord-Limburg heeft een sterke positie in de logistiek, Maastricht heeft een universiteit en de Health Campus met allerlei bedrijfjes op het terrein van biotechnologie. Gelderland heeft haar Food Valley (regio Wageningen-Ede-Rhemen-Veenendaal), Brabant haar agrofoodsector en Brainport Innovation Campus: de hightech campus aan de Zuidkant van Eindhoven, voortkomend uit onder andere Philips en DAF, een fraaie illustratie van historisch geworteld DNA. Zuid-Holland heeft haar Rotterdamse haven en greenports, Noord-Holland haar Schiphol en agribusiness (Seed Valley, BioValley, Greenports Aalsmeer en Noord-Holland Noord). Tegelijkertijd lijkt er overal veel bio-based industry te zijn. Zijn alle provincies hier daadwerkelijk even goed in? Als Groningen schrijft dat ze zich richt op de krachtige sectoren ICT, duurzame chemie, healthy ageing, schone energie, agribusiness en zorg, is dat geen van andere provincies onderscheidende profilering. De vraag rijst of er geen grotere variatie aan te wijzen is in de economisch profielen van de regio's.

Interessant is de aanzet tot allerlei vormen van 'kusteconomie' in de collegeakkoorden van de provincies die aan de Noordzee en Waddenzee grenzen ('water als economische drager'). Het gaat hier om tal van activiteiten op alle mogelijke terreinen, bijvoorbeeld in de sfeer van havenconomie, toerisme (Friesland wijst op het initiatief Holwerd aan zee), gezondheid (ontspanning, zingeving), zilte landbouw en innovatieve dijkconcepten (Groningen). De verschillende kustregio's zouden het Nederlandse kustprofiel in samenhang economisch kunnen versterken. Een geweldige uitdaging .

Onvoldoende oog voor tegenstrijdige belangen als economische belangenassembleur

Opvallend is dat uit de akkoorden de overtuiging spreekt dat provincies als 'belangenassembleur' (Kompas 2020) bij machte zijn verschillende economische belangen in balans te brengen. Er is veel harmonie in de akkoorden, terwijl de werkelijkheid ingewikkeld is. Een voorbeeld: het loslaten van het melkquotum leidt - dat is nu al zichtbaar - tot de komst van nieuwe zuivelfabrieken, de bouw van megastallen en het risico van landschappelijke monoculturen. De vraag is dan of een provincie als Friesland, waar de zuivelindustrie van oudsher tot het economisch DNA behoort - zie het erfgoed van

oude melkfabrieken -, niet te risicovol omgaat met andere economische domeinen die van oudsher ook tot hun cultureel, economisch profiel behoren en waarin het fraaie landschap centraal staat.

Kwaliteitsverlies van dit landschap kan tot een economisch drama leiden op terreinen van toerisme & recreatie, woningmarkt en biresidentialiteit (markt voor tweede huisbezitters). Het afstemmen van deze belangen is een grote uitdaging. Bedenk dat een groene golf door onze grote en middelgrote steden raast. Zoals de upgradering en uitbreiding van stadsparken, stadslandbouw, groene daken, natuurspeeltuinen, waterparken, hippe volkstuinten, de explosie van geveltuinen en 'het verbod' op tuinterrastegels. De Randstad brengt haar 'longen' en 'groene hart' naar een hoger kwaliteitsniveau. Het metropolitane landschap wordt groener en gaat concurreren met de drie-eenheid licht, lucht en ruimte van het platteland. Als het platteland op dit punt kwalitatief verschaalt, verliezen ze één van hun belangrijkste economische troefkaarten. Straks staan koeien in de grootstedelijke achtertuinen en windmolens in die van de plattelander. De vraag is of de provincies hier voldoende alert op zijn.

Solidariteit in krimp en groei in provincieland

Eén van de grote uitdagingen voor de provincies vormen de krimpregio's. Het zijn er inmiddels negen: Eemsdelta, Noordoost Groningen, De Marne, Parkstad Limburg, Maastricht-Mergeland, Westelijke Mijnstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Friesland en De Achterhoek. De vraag is welke economische dynamiek hier kan worden gestimuleerd. Oud premier Wim Kok heeft ooit gezegd dat Nederland te klein is om er een periferie op na te houden; maar de facto kent Nederland een schrale economische periferie. Wat is hier economisch mogelijk? Hierover zwijgen de akkoorden. Compensatiebeleid vanuit het Rijk en spreiding van Rijksdiensten lijken achterhaald. Regio's moeten zich dan op eigen kracht of in nauwe samenwerking met andere regio's oprichten. Wat te doen? De solidariteit versterken tussen sterke en zwakke regio's? Zie de huidige stedenband tussen Amsterdam en de krimpsteden Delfzijl, Sluis en Heerlen. Maar wat houdt deze stedenband precies in? In welke zin helpt Amsterdam krimpregio's hiermee economisch verder? Eindhoven zet eigen jeugdige denkracht in ('een frisdenteam van (jonge) Brabanders') voor het bedenken van slimme oplossingen voor vraagstukken van krimp.

11

Potentiële kracht van platteland nog onvoldoende onderkend en benut

Wat ook onderkent dient te worden is dat perifere regio's tegen hardnekkige vooroordelen vechten. Perifere regio's hebben vaak – zie bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen - een prima innovatieklimaat, maar het wordt onvoldoende gezien door het grote publiek (Hospers 2006) . Onbekend maakt onbemind. 'Een atoom is gemakkelijker te splijten dan een vooroordeel', citeert Hospers in dit verband de natuurkundige Albert Einstein. Daarbij speelt ook een rol dat het perifere platteland van oudsher wordt gedefinieerd als marginaal ten opzichte van de metropolitane centra, zeker in deze tijd waar de Agenda Stad domineert. Het metropolitane centrum wordt gelijk gesteld aan dynamiek en de periferie wordt beschouwt als 'achtergebleven'. Met andere woorden: afgelegen = achtergebleven. Wie afreist naar het platteland, zo is het beeld, reist als het ware terug in de tijd. Deze voorstelling van zaken helpt perifere regio's niet in een tijd waarin technologische innovatie en robotica centraal staan. Provincies zouden hun regionale identiteiten (branding) wellicht beter moeten doordenken. Aan de ene kant is het economisch verstandig om een beeld te schetsen van het platteland dat 'naoberschap', ambachtelijkheid en een natuurlijke leefstijl omarmt; het platteland waar stedelingen een oud boerderijtje kopen en opknappen om van de rust en de pittoreske omgeving te genieten. Aan de andere kant zijn dit soort beelden contraproductief als ze richting stilstand en oubolligheid gaan. Technologische innovaties zouden dan wellicht nadrukkelijker door provincies onder de aandacht gebracht kunnen worden. Denk aan ontwikkelingen in de Eemshaven of aan de nieuwe sluis bij Terneuzen. Met de aanleg van de laatste sluis is een investering van ongeveer een miljard euro

gemoeid. Dit is van een andere dimensie dan een knapzakroute langs drabbelkoekenbakkers. In het algemeen kunnen we zeggen dat de omvang en diversiteit van de plattelandseconomie bij beleidsmakers (ook provinciale) vaak onvoldoende bekend is, terwijl juist ook het platteland 'economische kraamkamers' kent (voortvloeiend uit functiemenging, zakelijke en commerciële dienstverlening, creatieve beroepen, ICT-gerelateerde activiteiten). De kennis die hierover bestaat, lijkt veel beter te kunnen worden benut. Hier ligt de aansluiting op het lokale en regionale economische DNA.

In de akkoorden is het midden- en kleinbedrijf de ruggengraat én motor van de regionale economie. 'Het MKB is de economische motor van de provincie', schrijft Noord-Holland, en ziet het MKB tegelijkertijd ook als kraamkamer van innovatief ondernemerschap. Het akkoord van Gelderland: 'De provincie erkent dat de kracht van de economie gelegen is in het MKB.' 'Het Brabantse MKB, de ruggengraat van onze economie', lezen we in het Brabantse provincieakkoord. In Friesland: 'De Friese economie draait voor een groot deel op het midden- en kleinbedrijf', terwijl Drenthe in 2025 de 'MKB/ZPP provincie nummer 1' van Nederland wil zijn. In Groningen wordt er een breed MKB-fonds ingericht om deze sector te versterken, in Noord-Holland komt een MKB-innovatiefonds, terwijl Limburg ernaar streeft om het innovatieve MKB te verbinden met de vier Limburgse campussen, samen de Kennis-as van Limburg vormend: Chemelot Campus (Sittard-Geleen), Maastricht Health Campus, Greenport Venlo Campus en de Smart Services Campus (Heerlen).

12

De economische realiteit is dat innovatie vandaag de dag niet alleen vanuit bedrijventerreinen, Campussen en Valleys gestalte krijgt, maar ook vanuit zolderkamers, garageboxen en achter keukentafels. Het aantal zzp-ers blijft groeien. Woonwijken, buurten en dorpen bieden in toenemende mate plaats aan een breed palet van economische activiteiten: 45 procent van de stedelijke bedrijvigheid vindt in woonwijken plaats. En deze ontwikkeling zet door. De ICT-revolutie heeft de kansen voor kleine bedrijven aanzienlijk vergroot. Vanuit de huiskamer in wijk of dorp kun je niet-lokale markten, zo nodig mondiale markten, bedienen. Deze kleine en middelgrote bedrijven vormen in de toekomst meer dan nu een van de centrale motoren van onze economie. Provincies zijn zich van deze ontwikkeling nog maar beperkt bewust, wél zien ze de noodzaak van snel internet. Juist voor het platteland en de meer perifere gelegen regio's. Snel internet is daar een economische levensader. Geen snel internet, geen economie.

1.3 Rijk en arm in provinciaal Nederland

Grote verschillen in omvang uitgaven en additioneel beleid per inwoner

De Nederlandse provincies behoren vanuit internationaal vergelijkend perspectief tot de regio's met de geringste uitgaven per inwoner.³ Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de provincies die het nieuwe beleid in belangrijke mate beïnvloeden. Dit heeft niet zozeer te maken met de uitgaven per inwoner per provincie of de mate waarin de provincies zich wel of niet aan hun kerntaken houden. Gemiddeld besteden de provincies maar 1,3 procent van hun uitgaven buiten hun kerntaken en hun profiel.⁴ De verschillen hebben veel meer te maken met de mogelijkheden om de lasten van de burger via de opcenten te verhogen of te verlagen en de mogelijkheden om met allerlei fondsen en de

³ OECD, *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, Parijs, 2014, blz. 248.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan Tweede Kamer 'Uitgaven provincies buiten het profiel', 23 februari 2015, kenmerk 2015-000097404. De provincie Limburg besteedt in het jaar 2014 het meest buiten het profiel (3,8 procent van de uitgaven) en de provincie Utrecht het minst (0,1 procent van de uitgaven). De verwachting is dat het deel buiten het profiel nog verder zal dalen.

cofinanciering van Europese subsidies de provinciale ontwikkeling te bevorderen. Hierachter zitten bewuste beleidskeuzes van de provincies (tabel 2.1).

Per inwoner trekt het college in Friesland 497 euro uit voor nieuw beleid (totaal 321 miljoen euro), Limburg 326 euro (364 miljoen euro), Gelderland 276 euro (560 miljoen euro) en Overijssel 214 euro (totaal 244 miljoen euro). De mogelijkheden zijn geheel anders in Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland en Groningen. Per inwoner trekt het college in Zuid-Holland 38 euro uit voor nieuw beleid (totaal 137 miljoen euro), Utrecht 32 euro (40 miljoen euro), Flevoland 55 euro (22 miljoen euro), Noord-Holland 58 euro (160 miljoen euro) en Groningen 99 euro (58 miljoen euro). Dit maakt begrijpelijk dat bijvoorbeeld het nieuwe college in Limburg een zeer activistisch beleid zegt te willen nastreven en dat het nieuwe college in Utrecht aangeeft zich uitsluitend te willen richten op het uitvoeren van datgene wat de afgelopen periode in de steigers is gezet: het nakomen van afspraken en een focus op de kerntaken waardoor de lasten voor de inwoners en ondernemers laag kan blijven.

Tabel 2.1 Uitgaven per inwoner, (ontwikkeling) opcenten en nieuw beleid⁵

| Provincies | Uitgaven 2015 per inwoner (euro) | Nieuw beleid euro (mln.) | Tarief opcenten 2015 | Stijging percentage opcenten 2005-2015 | Stijging opcenten 2015-2019 |
|---------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------|--|-----------------------------|
| Groningen | 558 | 58 | 87,1 | 16,8 | met inflatie |
| Friesland | 990 | 321 | 90,3 | 54,3 | -/- |
| Drenthe | 510 | bekend najaar | 88,3 | 19,0 | jrl. besluit |
| Overijssel | 781 | 244 | 79,9 | 9,3 | 0 |
| Flevoland | 480 | 22 | 76,6 | 22,6 | + 1 procent |
| Gelderland | 892 | 560 | 87,1 | 14,3 | -/- |
| Utrecht | 425 | 40 | 72,6 | 1,3 | 0 |
| Noord-Holland | 262 | 160 | 67,9 | 28,8 | 0 |
| Zuid-Holland | 205 | 137 | 95,0 | 32,3 | -/- |
| Zeeland | 766 | n.a. | 78,3 | 13,0 | n.a. |
| Noord-Brabant | 311 | 293 | 75,8 | 11,4 | onbekend |
| Limburg | 478 | 364 | 76,6 | 9,6 | 0 |
| Nederland | 456 | | | | |

⁵ CBS, Statline en College-, bestuurs- en coalitieakkoorden 2015-2019 (provincie Zeeland nog niet beschikbaar)

Grote verschillen in provinciale vermogens beïnvloeden de beleidsvrijheid van provincies

De grote verschillen in de vermogensposities van de provincies kwam zes jaar geleden tot stand door de verkoop van hun aandelen in de energiebedrijven Essent en Nuon. Daarbij hebben achtereenvolgens de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel, Limburg, Noord-Holland en Friesland goede zaken gedaan. Dit gold in veel mindere mate voor Groningen, Utrecht, Drenthe, Zuid-Holland en al helemaal niet voor Flevoland en Zeeland (zie tabel 2.2).

Gemiddeld is het eigen vermogen van alle provincies 1.000 euro per inwoner in 2013. Gelderland (2.514 euro per inwoner), Friesland (2.377 euro per inwoner), Groningen (1.619 euro per inwoner), Limburg (1.582 euro per inwoner), Noord-Brabant (1.244 euro per inwoner) zitten daar duidelijk boven. Terwijl Drenthe (748 euro per inwoner), Utrecht (356 euro per inwoner), Flevoland (355 euro per inwoner), Noord-Holland (354 euro per inwoner) en Zeeland (353 euro per inwoner) hier duidelijk onder zitten.⁶ De werking van het Provinciefonds en het schatkestbankieren zorgen voor verevening, maar de aanzienlijke reserves in diverse provincies beïnvloeden nog steeds hun mogelijkheid voor beleidsintensivering.

Tabel 2.2 Inkomsten uit verkoop nutsbedrijven en jaarlijkse opbrengst uit eigen vermogen⁷

| Provincies | Inkomsten uit verkoop nutsbedrijven in miljoen euro | Jaarlijkse opbrengst uit eigen vermogen per burger in euro |
|---------------|---|--|
| Gelderland | 4.600 | 66 |
| Noord-Brabant | 3.200 | 50 |
| Overijssel | 1.900 | 85 |
| Limburg | 1.600 | 57 |
| Noord-Holland | 1.500 | 8 |
| Friesland | 1.300 | 81 |
| Groningen | 640 | 59 |
| Utrecht | 634 | 6 |
| Drenthe | 259 | 21 |
| Zuid-Holland | 158 | 1 |
| Flevoland | 6 | 10 |
| Zeeland | 0 | 0 |

14

Vele provincies geven expliciet aan dat ze provinciale middelen inzetten om via cofinanciering Europese subsidies binnen te halen. Het meest expliciet en het meest doelgericht is de provincie Limburg. Het nieuwe college verplicht zich om 100 miljoen euro Europese middelen binnen te halen. De cofinanciering reserveerde het nieuwe bestuur in haar financiële meerjarenraming.

⁶ CBS Statline, *Provincierekeningen, balans per provincie* (voorlopige cijfers 2013)

⁷ Peter de Graaf, 'Hoe de energiemiljarden de provincies splijten', in: *De Volkskrant*, 14 maart 2015, blz. 26, 27.

Het potjesfestijn aan (revolverende) fondsen in provincieland

De creativiteit van de nieuwe colleges om financiële middelen te reserveren in allerlei fondsen en revolverende fondsen kent geen grenzen. We noemen er een aantal: een revolverend provinciaal accommodatiefonds voor de media, een MKB-fonds (meerdere provincies), een Verenfonds, een Levenlang Leren Fonds, een Bedrijfsverplaatsingsfonds, een Topfonds, een Transitiefonds Limburgse woningmarkt, een Fonds Erfgoedparels, een revolverend Energiefonds (meerdere provincies), Fonds leefbaarheid landelijk gebied, een Fonds voor Landschapskunst, een Transitiefonds IJsselmeervisserij, een Participatiefonds Duurzame Economie, et cetera.

De nieuwe besturen in Groningen en Zuid-Holland zien het gevaar dat fondsen die als revolverend zijn aangekondigd in de praktijk minder revolverend blijken te zijn dan verwacht en gehoopt. In deze twee provincies wordt rekening gehouden met een belangrijke risico-opslag of risicoreserve. Door geen enkel nieuw college is in de akkoorden aandacht besteed aan de vraag of al deze verschillende fondsen en de allocatie van middelen in verschillende potjes de doelmatigheid en effectiviteit nog wel ten goede komt.

1.4 De grenzeloze en grensontkennende provincie

Provincies willen de landsgrenzen slechten

Uit de akkoorden spreekt een sterke internationale oriëntatie dat zijn neerslag krijgt in een vocabulaire met formuleringen als 'grensontkennend werken', 'grensoverschrijdend denken', 'grensoverschrijdende arbeidsmarkt', 'grensoverschrijdende zorg', 'grensoverschrijdende patiëntenmobiliteit'. Provincies omarmen zonder uitzondering dit Europese, mondiale (China!) perspectief én benadrukken dat de economische kracht van de regio's die ze vertegenwoordigen, afhangt van de mate waarin ze handen en voeten weten te geven aan het wegnemen van 'grensweerstand'. Dit geldt in het bijzonder voor Limburg die maar liefst 75 procent internationale grenzen kent. In het Limburgse akkoord staat een euregionale aanpak centraal. Dit euregionale beleid vraagt concrete acties op zeer verschillende beleidsterreinen (arbeidsmarkt, onderwijs, toerisme & recreatie, cultuur, natuur, bereikbaarheid). Op het punt van goede verbindingen is nog een wereld te winnen. Er is anno 2015 nog steeds geen goede intercity-verbinding tussen Heerlen en Aken, zo ook is Brussel vanuit Maastricht slecht per trein te bereiken. In Aken vinden we één van de grootste technische universiteiten van Europa: de Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (RWTH). Veel te weinig Limburgse en Nederlandse studenten studeren daar. In en rond Aken is er een tekort aan studentenhuysvesting, in Limburg staan wooncomplexen leeg. Wie brengt deze woningmarkten bij elkaar? Er zijn meer grensweerstand: een goede beheersing van de Duitse taal, de erkenning van diploma's over de grens, de ingewikkelde fiscale afstemming, de Nederlandse hypotheekrenteaftrek die de Duitse fiscus niet kent, de pensioenopbouw et cetera.

Ook Noord-Brabant omarmt het internationale perspectief. Brabant voelt zich zowel een regio van Europa als een provincie van Nederland. Internationalisering wordt als de sleutel van verdere economische groei gezien. De ambities zijn hoog. 'Onze ambitie is om van Brabant dé innovatieregio van Europa te maken en koploper te zijn in economische ontwikkeling en bestuurlijke vernieuwing.' De provincie werkt aan een 'goed functionerende Vlaams Nederlandse Delta en goede relaties met Duitsland'. Er wordt gewerkt aan internationalisering van het beroepsonderwijs en aan een internationaal acquisitieprogramma om toptalenten aan Brabant te binden en het aantal buitenlandse

kenniswerkers te verhogen. Ook Gelderland is zich ervan bewust dat grenzen tussen landen vervagen: 'Gelderland zal het steeds meer moeten hebben van het buitenland'. Duitsland én China worden expliciet genoemd. Directe aanknopingspunten liggen dichtbij. 'Ook over de grens wordt gestreefd naar strategische samenwerking met regio's met vergelijkbare ambities. Om te beginnen met Nordrhein-Westfalen.'

De provincie Overijssel schrijft 'grensontkennend te werken', 'samen met onze Duitse burens houden we ons vizier actief gericht op de mogelijkheden die zich internationaal voordoen voor het Overijsselse bedrijfsleven.' Overijssel erkent het toenemend belang van Europa en Duitsland. 'Want 'hechte samenwerkingsrelaties' gaan op termijn economische winst opleveren voor Overijssel.' De provincie Drenthe sluit zich daarbij aan en wijst op het belang van Duits in het onderwijs: 'in onze Duitsland-agenda zetten we in op Duits in het onderwijs.' En: 'we positioneren onze regio actief in Europa.' Ook Groningen situeert de eigen provincie in een internationaal economisch krachtenveld. 'Internationaal richten we ons met name op Noord-Duitsland, de Baltische staten en Scandinavië.' De provincie wil de samenwerking met de Duitse burens versterken om werken over de grens te vergemakkelijken en te bevorderen. 'We denken hierbij onder meer aan een proef met een regelluwe zone in het grensgebied en een grenseffecttoets.' De provincie zet in op een 'snellere treinverbinding van en naar de Randstad', en tussen Groningen en Bremen. Ook Friesland richt de blik over de provincie- en landsgrenzen: 'Fryslan gaat meer de wereld in'. Zuid-Holland wil de wegverbinding via de A15 naar Duitsland verbeteren, zo ook het spoorgoedertraject richting België. Ze zet in op adequate internationale treindiensten tussen Den Haag en Brussel en tussen Rotterdam en het Ruhrgebied.

Nog steeds harde provinciegrenzen in het binnenland

16

In Kompas 2020 stellen de provincies dat zij bij het aanpakken van hun maatschappelijke opgaven over geografische en bestuurlijke grenzen heen kijken. Om deze reden zetten zij in op 'grensontkennende samenwerking'. Deze gedachte wordt door enkele nieuwe colleges opgepakt. Gelderland werkt intensief samen met de provincie Overijssel en Utrecht met Noord-Brabant. Ook de provincies Zuid-Holland en Flevoland streven naar versterking van de samenwerking. De komende periode wil de coalitie de samenwerking tussen provincies verder uitbouwen en zo concreet mogelijk vormgeven. Deze concreetheid treffen wij aan in het coalitieakkoord in Utrecht. Met de Noordvleugel breidt de coalitie de samenwerking uit op het gebied van creatieve industrie (bijvoorbeeld met een Noordvleugelbreed investeringsfonds) en voor de FoodValley blijft Utrecht samenwerken met het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de mede-overheden. Concreet is ook de samenwerking die Noord-Holland aankondigt met Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland om de kwaliteit en efficiency van het provinciale bestuur te verhogen. Grensontkennend is ook de nieuwe samenhangende visie die het college in Zuid-Holland wil opstellen voor het Groene Hart met de regio en de provincies Noord-Holland en Utrecht. Op een geheel andere wijze is het 'frisdenkteam' grensontkennend. Hiermee wil Brabant letterlijk en figuurlijk over (provinciale) grenzen heen kijken bij het vinden van slimme oplossingen voor krimpvraagstukken.

Veel minder aandacht is er voor het belang en de ontwikkeling van stedelijke regio's. De provincies worden binnen haar zeven taakvelden geconfronteerd met opgaven die zich nauwelijks iets aantrekken van geografische, functionele of bestuurlijke grenzen en die lang niet altijd (alleen) door een provincie kunnen worden aangepakt. Juist in stedelijke regio's zien wij hoe sterk ontwikkelingen in de economie, de arbeidsmarkt, wonen, voorzieningen, sociale netwerken en fysieke omgevingskwaliteiten onderling samenhangen. De regio's en streken zijn geen eenheidsworst: in circa 25 gewesten spelen de intergemeentelijke verplaatsingen zich op geheel eigen wijzen af. Het verhuisgedrag van hoog opgeleide jongvolwassenen verschilt per stedelijke regio en voor sommige economische activiteiten

schalen arbeids- en afzetmarkten ruimtelijk op van stadsgewest naar interstedelijk netwerk. Verder zien wij de assen Amsterdam-Amersfoort-Apeldoorn/Zwolle en Amsterdam-Utrecht-Arnhem/Den Bosch – Eindhoven sterk opkomen voor bedrijfsnetwerken, pendel en verhuisstromen. Juist in en tussen de stedelijke regio's toont zich de complexe en dynamische intersectorale samenhang en systeemwerking. Deze samenwerking en systeemwerking gaat overigens niet vanzelf goed genoeg.⁸ Hier ligt een belangrijke taak voor de provincies waarover we nog weinig aantreffen in de akkoorden.

1.5 Daadkrachtige regisseur in de ruimtelijke ordening?

Aanzienlijke opgaven voor de provincies op het gebied van ruimtelijke ordening

Op het terrein van de ruimtelijke ordening en het natuurbeleid heeft het rijk de verantwoordelijkheid in belangrijke mate gedelegeerd aan de provincies. De verantwoordelijkheid die de provincies hiermee kregen, is groot vanwege de grote veranderingen, de voortdurende overprogrammering en de omvangrijke leegstand. In Kompas 2020 geven de provincies daar ook blijk van: onvoldoende onderbouwde en afgestemde programmering van woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties en detailhandel heeft geleid tot grote financiële en maatschappelijke kosten. Voor provincies is het belangrijk om inzicht te hebben in de economische dynamiek van stad en platteland. Juist om goed te kunnen sturen op de woningmarkt, kantorenmarkt en de bedrijventerreinen en trefzeker met partners te beslissen waar inbreiding en uitbreiding passen. De provincie Utrecht verbindt een belangrijke conclusie aan de wenselijke ontwikkeling. De provincie wil het komende anderhalf decennium 80 procent van de nieuwe woningen binnenstedelijk realiseren (in plaats van 65 procent momenteel). De provincies hebben hiervoor ook het instrument in handen (Ladder van duurzame verstedelijking), terwijl Gelderland en Zuid-Holland zich gaan buigen over de mogelijkheden van het instrument stedelijke herverkaveling. Met de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking streven de provincies idealiter een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming na bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Ruimtelijke plannen moeten gebaseerd zijn op regionaal afgestemde behoeften en zoveel mogelijk passen binnen bestaand stedelijk gebied. En vele ontwikkelingen (woningmarkt, kantorenmarkt, bedrijfsterreinen, winkelcentra, structuurversterking landbouw) vragen om bovenlokale afstemming. De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De nieuwe colleges in Utrecht, Flevoland en Noord-Holland geven aan dat zij de Ladder zullen toepassen en erop toezien dat de Ladder wordt toegepast door de gemeenten. Daarbij besteden de nieuwe colleges geen aandacht aan de hinderpaal die een té rigide toepassing van de Ladder kan hebben voor de wenselijke ontwikkelingen in het bestaande stedelijke gebied (meer functiemenging en een meer organische, stapsgewijze en kleinschalige gebiedsontwikkeling).

17

Wie pakt de omvangrijke leegstand aan?

Eén van de grootste uitdagingen waar provincies voor staan is regievoeren over de structurele leegstand van kantoren, overheidsgebouwen, winkels en (agrarische) bedrijfsgebouwen. De cijfers zijn duizelingwekkend: 9 miljoen vierkante meter aan kantooruimte, bijna 3 miljoen vierkante meter aan winkeloppervlakte en tot 2030 komt er naar verwachting 32 vierkante meter aan agrarische bedrijfsgebouwen vrij. Terwijl bijvoorbeeld geschat wordt dat de markt bij economische groei nog

⁸ Pieter Tordoir, Ate Poorthuis, Piet Renooy, *De veranderende geografie van Nederland; de opgaven op mesoniveau*, Amsterdam, 2015, blz. 26, 28, 34, 44, 58 en 66. Zie ook: Denktank Agenda Stad, *Sterke stedelijke netwerken; een langetermijnperspectief voor verbonden steden*, s.l., april 2015.

hooguit anderhalf miljoen vierkante meter kantoorruimte zal absorberen (Planbureau voor de Leefomgeving, Alterra, DTZ Zadelhoff). En dan laten wij de toenemende leegstand op bedrijfsterreinen, in maatschappelijk vastgoed en van kerken nog niet eens tot ons doordringen. Hoe kunnen we de overprogrammering nog verder terugbrengen, Waar kunnen en moeten we slopen? Waar moeten we nieuwe ontwikkelingen desondanks mogelijk maken? De verschillen tussen de provincies en regio's zijn aanzienlijk. De provincie Noord-Holland schat dat in het Noord-Hollandse deel van de Metropoolregio Amsterdam tot 2040 een totale woningbehoefte van 240.000 woningen ontstaat. In krimpregio's is dat een heel ander verhaal. Hier is eerder behoefte aan vindingrijke ontbouwingsplannen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving niet terugloopt maar waar mogelijk verbetert.

Herbestemmen en saneren

Een populair antwoord is 'herbestemmen'. Dat wordt veel gedaan tegenwoordig: een beetje hip restaurant of eigentijdse broedplaats zit tegenwoordig in een opgeknapt industrieel pand. Maar herbestemmen en transformeren hebben hun grenzen als de omvang van vrijkomend vastgoed niet afneemt. Zijn provincies zich daarvan bewust? In hun akkoorden geven ze aan te werken aan regiovisies op detailhandel, kantoorlocaties en bedrijventerreinen. In Utrecht heeft de aanpak van leegstand hoge prioriteit. 'Het gaat om alle categorieën van leegstand: kantoren, bedrijfsgebouwen, winkels, agrarische opstallen en (zorg) voorzieningen, scholen en kerken.' In 2014 is in de provincie Utrecht de Provinciale Aanpak Kantorenleegstand vastgesteld. In 2015 neemt de provincie een besluit over de rol die de Ontwikkelmaatschappij Utrecht (OMU) kan spelen bij de transformatie en herbestemming van bestaande kantoorlocaties. In Gelderland ontwikkelt de provincie het plan 'Steen-goed Benutten'. Dit programma biedt een helpende hand bij voornamelijk binnenstedelijke plannen en zet in op sloop, transformatie en (nieuw) 'binnenstedelijke herverkaveling'. Zuid-Holland wil minder overaanbod van kantoren. Als gemeenten en regio's aan deze vermindering geen inhoud weten te geven - schrijft de provincie - 'nemen wij de regie over'. Dit geldt idem dito bij de bedrijventerreinen. Het aanbod moet in overeenstemming worden gebracht met de vraag, waarbij bestaande bedrijventerreinen beter benut moeten worden. 'Ook hierbij zullen wij actief gebruik maken van ons ruimtelijk instrumentarium'. Noord-Holland wacht niet af, maar zegt nu al de regie te voeren over 'een regionale uitwerking van de behoefte aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties'. Ook de overbewikeling heeft provinciale aandacht. Zuid-Holland moedigt gemeenten aan om gezamenlijke regionale detailhandelsvisies op te stellen. Drenthe werkt samen met betrokkenen aan een provinciale retailagenda 'ter versterking van binnensteden en het terugdringen van leegstand'. In verschillende akkoorden wordt ook gewezen op de vrijkomende boerderijen en landbouw gerelateerde bedrijven. Groningen wil herbestemming of sanering daarvan mogelijk maken en werkt actief mee aan het onder andere beschikbaar stellen van fondsen. Utrecht onderzoekt de haalbaarheid van een sloopverplichting in het geval van agrarisch vastgoed. Dat betekent dat de bouw van een nieuwe opstal gekoppeld wordt aan een fysieke sloopverplichting of een bijdrage aan een sloopfonds. Het doel is per saldo geen nieuwe bouwmassa in het buitengebied toe te laten. In de uitvoeringsplannen zal blijken hoe de aangekondigde plannen in robuuste beleidsacties worden omgezet.

18

Te sterke focus op economische belangen voor de korte termijn?

Nederland komt uit een crisis. Begrijpelijk staat economie dan ook centraal in de provinciale akkoorden. Hoewel provincies zonder uitzondering aangeven economische belangen te wegen met ecologische waarden, overheerst de spreekwoordelijke blik van de koopman boven die van de dominee. Met platteland, landbouw, natuur, erfgoed en water moet je wel je boterham kunnen verdienen. Wordt de natuur en het landschap niet te sterk opgeofferd aan deze manier van kijken? Daarnaast is zichtbaar dat provincies zich sterker dan in het verleden op steden oriënteren. Ook hier is de vraag of deze

kijkrichting niet tot relatieve blindheid leidt ten aanzien van de landelijke gebieden (cultureel, sociaal, economisch). Kijken we naar ontwikkelingen binnen de zorg - minder professionele zorg, meer zelfzorg, mantelzorg en burenzorg - dan kunnen steden profiteren van tradities van 'mienskip' (gemeenschapszin) en 'noaberschap' in onze dorpen. Het zijn ook woorden die vallen in de akkoorden.

Provincies als metropolen en stedelijke netwerken

Nederland wordt anno 2015 als netwerkstad of stedelijk netwerk begrepen. Zo sprak minister Plasterk van BZK onlangs van Nederland als één grote stad en hield hij een pleidooi voor het inzetten van Europese landbouwfondsen voor stedelijke ontwikkeling. 'Urban' is dezer dagen een meer sexier concept dan 'rural' ('*urban picknick*' en '*urban farming*'). De alomtegenwoordigheid van het stedelijke perspectief vinden we terug in de akkoorden. Friesland met zijn vierhonderd dorpen typeert zichzelf als 'netwerkstad Fryslan', Brabant ziet zichzelf als 'mozaïekmetropool'. In Zuidoost Limburg is er Parkstad, een samenwerkingsverband van acht gemeenten die intensieve samenwerking zoeken met het dichtbevolkte en economisch florerende stedelijke gebied over de grens (Aken, Luik). Noord-Holland heeft zijn Metropoolregio Amsterdam, Zuid-Holland zijn Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Overijssel en Limburg wijzen in hun akkoorden naar de Agenda Stad van het Rijk, Overijssel ook naar de Urban Agenda in Europa. Drenthe: 'Voor een energiek Drenthe zijn sterke steden van belang als broedplaats van creativiteit en ondernemerschap'. En: 'We gaan voor een dynamisch platteland in goede verbinding met sterke steden.' De akkoorden maken duidelijk dat de provincies - die voorheen bekend stonden als begripvolle partners van de kleine kernen en de plattelander - nu meer de steden en hun stedeling en de relatie tussen stad en platteland centraal stellen. Het gaat, zoals Brabant schrijft, om de 'regionale samenhang tussen grote (centrum) stad, middelgrote stad en kleine (plattelandsgemeenten)'.

19

Het platteland: met fiets en breedband aangesloten op de wijde wereld

De akkoorden wijzen op het belang van een vitaal en ondernemend platteland, maar geven weinig informatie hoe dit ondernemende platteland eruit ziet of zou kunnen zien. Wél benadrukken ze het belang van de agrarische sector voor hun regionale economie. Is vitaal platteland per definitie gekoppeld aan een sterke agrarische sector? Noord-Holland schrijft dat 61 procent van het grondgebied van de provincie een agrarische bestemming heeft en dat de sector over 'innovatieve wereldspelers' beschikt, bijvoorbeeld op het gebied van zaadveredeling. Maar welke economische dragers vinden we nog meer in de landelijke gebieden van Nederland? Inzicht daarin is belangrijk voor de ruimtelijke ordening. De landbouw is de grootste ruimtegebruiker in Nederland, maar is als bron van werkgelegenheid in heel veel landelijke gebieden maar van beperkte waarde. Wél is de verwachting dat de agrarische sector de komende jaren aan economische betekenis zal winnen. Dit is vooral toe te schrijven aan de zuivelproductie en de groente- en fruitteelt. De sector profiteert van de groeiende vraag naar voedsel in de wereld en vooral van opkomende markten als Brazilië, China en India.

In de akkoorden wordt veel verwacht van toerisme. Friesland spreekt van een economische groeisector, Brabant wil de 'vrijtijdseconomie' versterken. In het algemeen zetten provincies in op het stimuleren van een kwaliteitsverhoging van het toerisme. Zo gaat Limburg actief verbindingen leggen tussen cultuur, erfgoed, natuur, landschap en landbouw om 'belevings-, zingeving- en stiltetoerisme' te stimuleren. De verschillende akkoorden maken ook duidelijk dat provincies hun natuur en platteland meer 'beleefbaar' willen maken, dat wil zeggen meer toegankelijk voor bezoekers. Heilige, onaanraakbare natuur wordt beleefbare natuur.

Zoals eerder benadrukt, neemt economie in alle akkoorden de centrale positie in. Ze geven aan dat het platteland en de natuur beter geëconomiseerd moeten worden. Het platteland wordt dan ook op tal van

plaatsen - die ontwikkeling is al heel lang gaande - van productieruimte steeds meer consumptieruimte. Belangrijk is het vasthouden en waar het kan verbeteren van de kwaliteit van het landschap. Over het optimaal kapitaliseren van het landschap ('landscaping') wordt al heel lang nagedacht en gediscussieerd. Bij landscaping zijn de specifieke eigenschappen van het gebied leidend voor alle ruimtelijke ingrepen, zoals bij woningbouw en economisch beleid. Het zijn natuurlijk in eerste instantie bijzondere, zeldzame en historische landschappen die vanuit deze strategie economisch te ontwikkelen zijn. Denk naast recreatie en toerisme, ook aan 'healty ageing', biresidentialiteit (pied-à-terre in de stad, met tweede woning op het platteland) en pensioenmigratie ('Drentenieren'). De vraag is of ook minder authentieke, schrale platteland- en natuurgebieden naar een hoger niveau te brengen zijn om ze vervolgens vanuit de strategie van *landscaping* economisch verder te ontwikkelen. Wel is het zo dat de beleefbare natuur en het beleefbare water een geduchte concurrent hebben aan de zich vergroenende, beleefbare stad. Niet alleen in de zin dat 'beleving' het dragende concept is van stedelijke winkel- en uitgaansgebieden, maar ook van stedelijke woonmilieus. Populaire stedelijke woonmilieus bieden een vorm van 'stedelijkheid in de luwte'. De woning staat op een populaire plek in de stad, maar de stedeling heeft een groene time-out plek direct bij de hand (tuin, dakterras, collectieve tuin, stadspark). Stedelijkheid in de luwte biedt de stedeling de kans om de stedelijke hectiek even uit te schakelen. Om met de stad te concurreren - met woonmilieus én op recreatief gebied - moet het platteland unieke kwaliteiten kunnen inzetten. Op sommige plaatsen zijn die evident aanwezig. Wie de akkoorden leest, heeft zin deze zomer in eigen land op vakantie te gaan. Provincie Groningen: 'We wonen en werken letterlijk in werelderfgoed'. Provincie Utrecht: 'De Utrechtse heuvelrug is voor natuur, landschap en recreatie een icoon voor de provincie.' Provincie Brabant: 'Brabant is niet alleen sociaal en economisch, maar ook ecologisch zeer rijk en gevarieerd. De grote verscheidenheid aan natuur en landschappen is uniek en onvervangbaar.' Provincie Noord-Holland: 'Wij hechten grote waarde aan de bijzondere karakteristieken van het Noord-Hollands landschap, zoals de Westfriese Omringdijk en de UNESCO-werelderfgoederen de Stelling van Amsterdam en de Beemster.' Zuid-Holland: 'Zuid-Holland is uniek. De combinatie van het kenmerkende kust-, veenweide- en rivierdeltalandschap maakt onze provincie veelzijdig.' Op andere plaatsen is die kwaliteit in veel minder sterke mate aanwezig: een lege aardappelakker tot de horizon of manshoge maïsvelden.

In de akkoorden staan agribusiness en het economisch benutten van rust, ruimte, groen en water centraal. Evenals nog een andere economische drager: verbrede en meer duurzame en ecologisch verantwoorde landbouw. De Provincie Limburg stimuleert 'agrariërs als landschapsbeheerder', Brabant zet in op 'verbreding (streekproducten), agro-ecologische landbouw en smart farming.' De provincie Groningen stimuleert 'biologische landbouw' 'zorgboerderijen' en 'boerencampings' en vindt megastallen expliciet 'onwenselijk'. Overijssel en Drenthe streven naar een 'goede balans tussen ecologie en economie'. Friesland naar 'economie die in harmonie is met de natuur'. Noord-Holland wil biologische landbouw stimuleren 'vanwege de duidelijke voortrekkersrol voor de verduurzaming van de landbouw.' De provincie streeft 'naar het verkleinen van het verschil tussen de biologische en reguliere landbouw.' Van een nichemarkt lijkt verbrede en meer biologisch verantwoorde landbouw op te schuiven naar mainstream economie.

Bovendien wijzen alle akkoorden op het belang van snel internet/glasvezel voor het platteland. Diverse provincies zetten hier volop op in (ook met eigen provinciale middelen) en willen de aanleg van breedband versnellen. Nieuwe technologie maakt het mogelijk een niet-agrarisch bedrijf te runnen vanaf een locatie op het platteland. Ook ontwikkelingen rond het Nieuwe Werken (deels vanuit huis werken) stimuleren deze ontwikkeling. Ten aanzien van ondernemerschap dat niet verbonden is met (verbrede) landbouw, groene diensten en recreatie/toerisme zijn er weinig sturende beelden beschikbaar die duidelijk maken welke gezichten kleinschalig ondernemerschap op het platteland aanneemt. Steden hebben die beelden wel in overvloed: broedplaatsen, third places, et cetera. Wat zijn

daarvan de pendanten in onze landelijke gebieden? Tot slot wordt alom energie als cruciale nieuwe economische drager naar voren geschoven, waarbij wel de vraag speelt naar de inpassing in het landschap. Zie het verzet van dorpen in het Noorden tegen windmolenparken rond hun dorp. De provincieakkoorden geven overigens wel aan dat ze eerder gemaakte afspraken met het Rijk ten aanzien van windenergie nakomen.

Tot slot valt de grote belangstelling op waarin de fiets, de e-bike en snelfietswegen zich mogen verheugen in de nieuwe akkoorden. We zouden bijna denken dat de grotere verantwoordelijkheid van de provincies voor verkeer en vervoer sinds het opheffen van de stadsregio's tot uiting komt in de aandacht voor de fiets. Brabant wil 'snelle en strategische hoogwaardige fietsverbindingen en snelfietsroutes voor e-bikes', Friesland wil zowel meer 'woonwerk fietspaden' als 'recreatieve fietspaden.' Drenthe wil fietssnelwegen realiseren tussen Assen en Groningen en tussen Meppel en Zwolle en ook 'voorsorteren op de e-bike.' In Groningen wordt ingezet op snelle en comfortabele fietsroutes en de elektrische fiets. Ook komen er oplaadpunten voor elektrische fietsen langs de fietsroutes+. De opkomst van de elektrische fiets vergroot de actieradius van mensen en biedt nieuwe kansen voor toerisme. Ook de arbeidsmarkt en woningmarkt kunnen erdoor beïnvloed worden. De toename van het fietsverkeer vraagt nieuwe investeringen in de fietsinfrastructuur, zoals fietsenstallingen, fietsparkeerplekken, fietsbruggen, stallingen voor elektrische fietsen, uitbreiding van de ov-fiets, leenfietsystemen en de aanleg van snelfietsroutes (forenzenfietspaden).

Wat ontbreekt in de akkoorden?

Van de provincies wordt veel gevraagd op het terrein van de ruimtelijke ordening. In het bijzonder een visie op regionale economische dynamiek met daaraan gekoppeld een visie op het onderwijsaanbod, de kantoor- en winkellocaties en (agrarische) bedrijventerreinen. En een visie op de regionale woningbouwprogrammering binnen haar provinciegrenzen. Dat alles in samenhang met andere regio's, binnen en buiten de grenzen van de eigen provincie en het eigen land. Eén ding valt daarbij op en dat is dat de akkoorden zeer terughoudend zijn in het gebruik van het woord 'sloop'. Veel populairder zijn woorden als 'herbestemming', 'hergebruik', 'transformatie' en 'sanering'. Maar de realiteit is dat grootschalige sloop van kantoorlocaties, monumenten, autoshowrooms, winkelcentra, opstallen van boerenbedrijven onvermijdelijk is. De Nederlandse provincies zullen met hun publieke en private partners niet alleen de kunst van het herbestemmen van het bestaande dienen te perfectioneren, maar ook de kunst van het slopen. Het is tijd dat delen gebouwd Nederland teruggeven worden aan de mens, het landschap en de natuur.⁹ Nederland zal er mooier van worden.

21

1.6 Op weg naar regiovisies op erfgoed

Het versterken van provinciale authenticiteit

Uit de provincieakkoorden spreekt zowel een sterke internationale als lokale oriëntatie. In een globaliserende wereld hechten mensen aan plekken waarmee ze zich kunnen identificeren en verbinden. 'Bie oes kuj Drents praote' staat er in het akkoord van Drenthe. Friesland zet cultureel in op 'meer Fryske eigene' en de buurtprovincie spreekt trots in haar akkoord over de 'Grunneger taal' en 'streekgebonden cultuur'. 'Het erfgoed geeft Groningen haar gezicht'. Ook de Randstad-provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) die een veel minder uitgesproken provinciale identiteit hebben, benadrukken het belang van erfgoed. Noord-Holland: 'Voor de Noord-Hollanders zijn het

⁹ Zie Johanna van der Werff, 'Sloop leegstaand kantoor en pak bedrijven aan. In: NRC Handelsblad, 19 juni 2015.

bakens van hun geschiedenis en identiteit.' Zuid-Holland formuleert het nog beknopter: 'Erfgoed is goud'. Het goud van erfgoed zit in twee aspecten: erfgoed bindt en erfgoed werft¹⁰. De bindende kracht van erfgoed geldt niet alleen voor bewoners die geboren en getogen zijn in een bepaald gebied, maar ook voor bewoners die nog relatief nieuw zijn of overwegen naar een bepaalde plek te verhuizen. Mensen binden zich graag aan een plaats met een verhaal. Niet toevallig storten nieuwkomers zich op streekgeschiedenis. Erfgoed geeft oriëntatie en houvast en zorgt voor trots bij bewoners die er in of dichtbij wonen. Erfgoed fungeert vaak als ontmoetingsplaats voor bewoners en lokale/regionale ondernemers. De wervende functie van erfgoed draait om economie. Erfgoed fungeert dan als uithangbord en voedingsbodem. Het erfgoed trekt bewoners (toeristen, dagjesmensen) naar een specifiek gebied (uithangbord), maar is ook een trekker voor pioniers die met het erfgoed op een inventieve en creatieve manier aan de slag gaan. De pioniers zorgen ervoor dat mensen met andere ogen naar gebieden kijken die daarvoor met de gangbare blik als onaantrekkelijk te boek stonden. Zo is het interessant om te kijken welke rol erfgoed als economische katalysator kan fungeren in krimpregio's. In Nederland, maar ook in de landen om ons heen, zijn daar tal van aansprekende voorbeelden van te vinden¹¹.

Scherpere keuzes in het behoud van erfgoed

Het is niet altijd goud wat er blinkt. Erfgoed kan ook een last zijn. In de zin dat er heel veel erfgoed is en dat bij het ouder worden van steden, dorpen en streken/landschappen, de erfgoedstapel doorgroeit: landschappelijk, industrieel, religieus, agrarisch en modern architectonisch. Dit vrijkomende erfgoed ondervindt bij het vinden van nieuwe gebruiksfuncties (herbestemming) concurrentie van de toename aan leegstaande kantoren, winkelpanden en (agrarische) bedrijfsgebouwen. Bovendien is niet alles te herbestemmen. Dit vraagt om doordachte, gemotiveerde keuzes waar het gaat om het inzetten van schaarse publieke middelen voor restauratie en herbestemming. De komende periode wordt een belangrijke opgave voor provincies, om in onderlinge afstemming regiovisies of gebiedsplannen te maken voor het in ons land aanwezige erfgoed. Hierbij is het belangrijk zowel oog te hebben voor de bindende, maatschappelijke als de wervende, economische kracht van erfgoed. Daarnaast is het een uitdaging om ondernemerschap te stimuleren bij het herbestemmen van erfgoed. Ook erfgoed, schrijven de akkoorden, moet als het water, het landschap, de stad en de natuur 'beleefbaar zijn.' Dit betekent dat ook een meer losse, oneerbiedige houding ten aanzien van erfgoed nodig is. Vanuit de provincies vraagt het wel enige vorm van regie. Een alles overheersend economische invalshoek kan ook tot verrommeling en kwaliteitsverlies lijden. Een houding van '*anything goes*' ten aanzien van erfgoed lijkt niet de gepaste houding.

22

1.7 Modernisering van het bestuur

Modernisering relaties met de buitenwereld

De profilering van de provincie als de regionale belangenbehartiger die vanuit verschillende rollen maatschappelijke opgaven aanpakt, heeft gevolgen voor het samenspel tussen volksvertegenwoordiging, bestuur, ambtelijke organisatie, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Gedeputeerde en Provinciale Staten zullen zich, zowel in hun eigen verantwoordelijkheden als in hun onderlinge samenspel, meer bewust moeten zijn van hun

¹⁰ Graaf, A. de e.a. (2014), Krimp en erfgoed in Noordwest-Europa; verkenning van een uitdagend probleem. Gepubliceerd in <http://www.cultureelerfgoed.nl>

¹¹ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Werven en verbinden (2014). Krimp en erfgoed in Europa. Amersfoort.

agenderende, integrerende en assemblerende rol. Het vraagt om bestuurders en volksvertegenwoordigers die elkaar en hun maatschappelijke partners vinden in het agenderen en (onconventioneel) oplossen van regionale problemen. Dit kán betekenen dat zaken anders uitpakken dan voorzien of zelfs ronduit mislukken. Die risico's zijn onlosmakelijk onderdeel van de nieuwe bestuursstijl en horen daarom expliciet onderkend te worden. Visie, risico nemen, netwerkvaardigheden, bereidheid tot samenwerken en niet te vergeten tact en bescheidenheid zijn hierbij kernkwaliteiten. Het aanpakken van maatschappelijke opgaven betekent steeds vaker een doorlopende dialoog tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Het faseren in 'kaders stellen' en 'controleren achteraf' voldoet niet altijd meer. De veranderingen vereisen ook een ambtelijke organisatie. Een die mobiliserende thema's weet te formuleren in plaats van dichtgetimmerde plannen presenteert en een die het vak van co-creatie verstaat (Noord-Brabant). Zowel bestuur als ambtelijke organisatie moeten zich anders gedragen (Friesland).

De nieuwe colleges in de provincie Groningen en Overijssel vinden de modernisering van het bestuur zo belangrijk dat het collegeakkoord begint met het hoofdstuk 'bestuursstijl'. Het nieuwe college in Groningen gaat daarbij aan de slag om zich een bestuursstijl eigen te maken die wordt gekenmerkt door gezamenlijkheid, dienstbaarheid en transparantie. Inwoners en organisaties krijgen in Groningen meer invloed op het provinciale beleid via referenda en (lokale) hoorzittingen. De provincie wil gemeenten en gemeenschappelijke regelingen stimuleren om over te gaan tot '*open spending*' (openheid van financiële gegevens). Het nieuwe bestuur in Friesland wil een trendbreuk ten opzichte van het verleden tot stand brengen met minder beleid, minder regelingen, minder fondsen, minder criteria, minder verordeningen en het voorkomen van de risicoregelreflex. Ook wil ze (verbanden van) burgers het recht geven om provinciale taken over te nemen als zij denken het beter en/of goedkoper te kunnen ('*right-to-challenge*'). Nieuwe verhoudingen kunnen ook tot stand komen, omdat het provinciebestuur in Noord-Holland wil samenwerken met de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland als dat de kwaliteit en efficiency van het provinciale bestuur ten goede komt. Het nieuwe bestuur in Groningen wil zelfs bevoegdheden en taken met een regionaal karakter overdragen aan de gemeenten. Het nieuwe college in Drenthe stelt dat de nieuwe informatie- en netwerksamenleving een feit is. Dit betekent dat het college aan de voorkant van projecten verbindingen wil leggen met gemeenten, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en inwoners. Het gaat om (om)denken in kansen en het bieden van ruimte voor initiatief en ontwikkeling. Daarbij wil het college soms bewust risico's nemen en buiten de bestaande structuren werken. Het voltallige college neemt zich voor om jaarlijks elke Drentse gemeente te bezoeken om te bespreken wat er in de samenleving leeft. Het college wil ook nieuwe werkvormen in de relatie onderzoeken tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De nieuwe coalitie in Friesland wil daarbij zelfs ambtelijke capaciteit beschikbaar stellen voor het toetsen van voorstellen en tegenvoorstellen. Drenthe wil nieuwe vormen van samenwerking stimuleren (zoals coöperaties in breedband, zorg, vervoer en in energie), netwerken en open data delen, experimenteeruimte geven en zorgen voor passende regelgeving. Het nieuwe bestuur in Gelderland is zich ook sterk bewust van de veranderende rol van de overheid. Ze staat niet meer boven maar naast de mensen en dient - naast kaders, regelgeving en geld - ook te zorgen voor proeftuinen met vrije ruimte, lastenverlichting en deregulering. Ook het college in Limburg durft letterlijk en figuurlijk buiten de gebaande paden en (provincie) grenzen te treden en roept ook de ambtelijke organisatie op om dat te doen. De nieuwe coalitie in Overijssel wil kiezen voor een bestuursstijl die ruimte geeft aan de samenleving en gekenmerkt wordt door 'richting', 'ruimte' en 'betrokkenheid'. Daarbij wil de coalitie er bewust voor kiezen om waar mogelijk niet het 'hoe' te beschrijven. Het bestuur in Flevoland geeft zichzelf een opdracht mee door te stellen dat de Flevolandse overheid verdienen die zich openstelt naar hen, de dialoog zoekt, ontvankelijk is voor nieuwe ideeën, die uitnodigt en meedenkt. Flevoland gaat nog een stap verder. Nieuw beleid dat niet voldoet aan het

criterium 'onontkoombaar', 'onvoorzienbaar', 'onuitstelbaar' en 'onoplosbaar' en waarvoor geen dekking uit externe bronnen mogelijk is, financieren we in principe door tot eenzelfde bedrag oud beleid te schrappen ('nieuw voor oud').

De provincie zoekt de burger op

Het nieuwe college in Limburg verwoordt het meest duidelijk dat zij als een actief en soms als een 'activistisch' college ruimte wil bieden aan nieuwe initiatieven. Daarbij durft het college buiten de gebaande paden te treden. De maatschappelijke opgave voor de provincie, en gevestigde instituties, is om gepast te reageren op eigen initiatieven van burgers. 'Net dat duwtje in de rug, het podium bieden om te stralen of gewoon niet in de weg te zitten met regels en procedures'. Verder komen er in Limburg denktanks met creatieve, inspirerende mensen die 'van-buiten-naar-binnen' agenderend en reflecterend het provinciaal bestuur adviseren. Brabant start met een frisdenkteam van (jonge) Brabanders die slimme oplossingen en inspirerende voorbeelden verzamelen voor de versterking van de leefbaarheid. Deze onafhankelijke denk- en actiegroep kijkt letterlijk en figuurlijk over (provinciale) grenzen en bestaande beleidsvelden en sectoren heen. Inwoners en organisaties krijgen in Groningen meer invloed op het provinciale beleid via referenda en (lokale) hoorzittingen. Het nieuwe college in Drenthe richt zich op een sterkere verbinding met haar inwoners en wil experimenteren met nieuwe vormen van interactie die de democratie versterken en verlevendigen. De openheid van het nieuwe college in Drenthe blijkt ook uit de communicatie van de top-10 lobby onderwerpen van het college waarbij ook gemeenten, maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers onderwerpen mogen aandragen. In het Noord-Hollandse coalitieakkoord is een lange lijst van maatschappelijke organisaties opgenomen waarmee het nieuwe bestuur heeft gesproken voordat ze het coalitieakkoord ging schrijven. Het bestuur in Noord-Holland wil haar inwoners meer betrekken bij het ontwikkelen van beleid. De komende bestuursperiode zoekt ze naar uitbreiding van het instrumentarium voor consultatie van burgers met behulp van bijvoorbeeld gebiedsateliers en digitalisering. De provincie Utrecht geeft aan dat ze in een vroeg stadium wil luisteren naar de ideeën, kennis en expertise van de Utrechtenaren en dat ze blijft zoeken naar nieuwe aanpakken en instrumenten die aansluiten bij de ontwikkeling van de samenleving. De nieuwe coalitie in Noord-Holland gaat uit van actieve en betrokken burgers en wil in de komende bestuursperiode instrumenten voor raadpleging van burgers uitbreiden, onder andere via digitale media. In het meer opzoeken van de burger hoort ook dat het provinciale bestuur de communicatie-inspanningen vergroot (Noord-Holland).

24

In geen van de akkoorden lezen we hoe de actieve rol van de provincie naar de burger en de beleidsbeïnvloedende rol van de burger naar de provincie zich verhoudt tot de relatie tussen de burger en zijn eerste overheid (de gemeente). Hoe zorgen beide overheden voor een duidelijke rolverdeling? Dreigen ze elkaar - in concurrentie om en voor de burger - voor de voeten te lopen? Wringt de actieve rol van de provincie mogelijk met haar toezichthoudende rol voor goed bestuur? Een dergelijke actieve rol van de provincies naar de burgers staat bovendien haaks op op het perspectief dat sommige bestuurskundigen voor de provincie schetsen. Het provinciale bestuur is als countervailing power en als tussenlaag een cruciaal onderdeel in de architectuur van het Huis van Thorbecke. Het provinciale bestuur is vanouds niet zozeer gericht op burgers, maar meer bedoeld om andere bestuurslagen te temmen en temperen. Een dergelijke tegenmacht en het bewaren van afstand tot de burger is de best passende rol voor de provincie.¹²

¹² Martijn van der Steen & Paul Frissen, 'Perspectieven voor provincies. Terugkijken om vooruit te zien', in: *Stip Interprovinciale toekomstverkenning, Essaybundel Stip aan de Horizon*, IPO, Den Haag, september 2012, blz. 14 - 18.

De experimenterende provincie

De nieuwe coalitie in Drenthe wil experimenten met nieuwe vormen van interactie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Ook wil ze een prijsvraag uitschrijven om de creativiteit in de samenleving uit te lokken voor vernieuwende oplossingen voor de vrijkomende gebouwen in de landbouw als gevolg van de schaalvergroting en het stoppen van boeren. Zuid-Holland wil een proeftuin zijn waar oplossingen worden bedacht en ontwikkeld voor maatschappelijke opgaven op de terreinen klimaatverandering, energieschaarste, vergrijzing, voedselproductie en verstedelijking. De provincie Limburg ondersteunt de gemeentelijke uitvoering van nieuwe zorgtaken door tijdelijk innovatieve concepten te faciliteren en een innovatieregeling in het leven te roepen gericht op nieuwe zorgondernemers (waaronder zzp'ers). Het college in Utrecht verwacht dat vernieuwingen ook tot stand komen door open en transparant te zijn, door alle relevante documenten, gegevens en onderzoeksrapporten makkelijk vindbaar te maken op de website en door de eigen provinciale gegevens beschikbaar te stellen (open data). De nieuwe coalitie in Overijssel stelt middelen beschikbaar voor het uitvoeren van experimenten en pilots binnen de verschillende hoofdpogingen voor de provincie. De provincie Flevoland wil ruimte geven aan experimenten met regelvrije zones. Het college in Brabant beschouwt de provincie als één groot, levend laboratorium, een test- en ontwikkelomgeving waar vernieuwing en innovatie de standaard is, waar geklooid en geprobeerd kan worden en waar innovaties niet langer vastlopen in bureaucratie. Zo start het college drie Brabantbrede *living labs* rond de thema's 'slimme mobiliteit', 'slimme zorg' en 'circulaire economie'. Bij de ontwikkelingen in Brabant hoort een modern middenbestuur dat maatschappelijke innovaties ondersteunt, samen met de samenleving dingen uitprobeert, start met experimenteren, risico's durft te nemen en onderzoek gaat doen naar taakdifferentiatie. Ook als dit betekent dat het makkelijker is om tijdelijk af te wijken van regels. Alleen zo krijgen beloftevolle ontwikkelingen een kans. Ook de nieuwe coalitie in Friesland is expliciet: de modernisering van het bestuur en van het beleidsinstrumentarium nopen tot het introduceren van het '*right to challenge*' voor (verbanden) van burgers, een beleid van open data, beleidsluwe zones, tijdelijke beleidsvakanties of zelfs het afschaffen van beleid.

2 Inventarisatie beleid op de provinciale kerntaken

2.1 Inleiding

Het 'Profiel Provincies' uit 2010 definieerde zeven kerntaken van provincies. In KOMPAS 2020 'Samen werken aan een sterke regio' staan de maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen centraal. Deze zijn leidend voor de rol en positie die provincies nu en in de toekomst vervullen. Deze rol kan per regio en per opgave verschillen van 'regisseur', 'investeerder' of 'belangenassembleur'. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijzen waarop de nieuwe provinciebesturen de maatschappelijke opgaven op deze kerntaken gaan vervullen.

Daarbij moet veel nog uitgewerkt worden in uitvoeringsprogramma's en zijn vele provinciale college-, coalitie en bestuursakkoorden (met opmerkelijke uitzondering het coalitieakkoord in Limburg) slechts akkoorden op hoofdlijnen. In diverse akkoorden is bovendien aangegeven dat de akkoorden op hoofdlijnen worden uitgewerkt met alle betrokkenen in de provincie (gemeenten, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen en civil society).

2.2 Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer

Kerntaak provincie

De provincie heeft een belangrijk rol om mede te bepalen hoe onze omgeving is ingericht. Zijn er voldoende woningen, wordt de plancapaciteit aangepast aan de behoeften, kan een bedrijventerrein verder uitbreiden en krijgt de natuur wel voldoende ruimte? De provincie weegt deze belangen af en maakt keuzes die in het belang zijn van de regio. Provincies hebben daarbij specifieke taken in het waterbeheer. Ze zijn verantwoordelijk voor het beheer van de vaarwegen en het grondwater en zorgen voor voldoende schoon drinkwater en een goede zwemwaterkwaliteit.

27

Bezuinigingen in natuurbeheer

Met het natuurpact tussen de Rijksoverheid en de provincies in 2013 is de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Deze overheveling ging gepaard met een forse bezuiniging. Over het algemeen gaan de provincies niet verder met het natuurbeheer en de ontwikkeling daarvan (Natura 2000-gebieden) dan met het Rijk is afgesproken. Limburg wil daarbij zorgen voor sterke verbindingen met ecologisch waardevolle gebieden in het Belgisch-Duitse grensgebied. Diverse provincies (Limburg, Utrecht, Flevoland) zetten naast het beschermen en ontwikkelen van natuur in op het realiseren van een nog grotere belevingswaarde van natuur. Dat vraagt om een gebiedsgerichte benadering waarbij er een goede balans is tussen de stad en de (beschermde) natuur, waarin toerisme en recreatie, natuurbeleving en ondernemerschap gezamenlijk kunnen floreren. De provincie Flevoland streeft zelfs na om de meest duurzame luchthaven van de Europese Unie te ontwikkelen (Amsterdam Lelystad Airport). Naast de subsidies voor natuurbeheer stimuleert Limburg dat bedrijven, instellingen en burgers natuurgebieden adopteren. En jaagt ze maatschappelijke innovaties aan, zoals aandelenuitgifte met kennisoverdracht, het bijeen brengen van partijen en verdere uitwerking en ontwikkeling van gebiedsfondsen. In de provinciale verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit gaat Noord-Holland het verst. Aansluitend bij de Europese Kaderrichtlijn Water streeft de provincie ernaar dat uiterlijk in 2028 al het water in de provincie zó

schoon is dat alle planten en dieren die er van nature voorkomen weer terug kunnen keren. De andere nieuwe besturen zijn daar niet zo expliciet over.

Ruimte voor de economische ontwikkeling in het buitengebied

De provincie Limburg zoekt de verbinding tussen natuur, bescherming van landschappen, economische ontwikkeling in het buitengebied en een verdere duurzame ontwikkeling van de land- en tuinbouw. De provincie wil daarom aansluiten bij de achttien verschillende maatschappelijke organisaties die met hun manifest 'Limburgs Groen: van denken naar doen' juist gezamenlijk die balans willen vinden tussen mens, omgeving en economie. De provincie Flevoland wil geothermie en warmte-koude opslag (WKO) buiten de boringsvrije zones stimuleren door de regelgeving te vereenvoudigen. Utrecht zoekt in gebiedsontwikkelingen de meekoppelkansen tussen leefbaarheid, bodem, water en milieu. In andere akkoorden krijgen agrarische bedrijven de planologische ruimte voor aanvullende activiteiten en diensten. Als daarbij conflicten optreden - zelfs als de bedrijven aan de vergunningeisen voldoen - heeft de gemeente Nederweert een oplossing gevonden waarvan het nieuwe Limburgse bestuur gecharmeerd is. In de 'proeftuinen aanpak Nederweert' wordt geëxperimenteerd met het faciliteren van concrete, duurzame initiatieven in het Nederweertse buitengebied. De partijen worden door een schakelteam aan elkaar gekoppeld en komen in een vroeg stadium met elkaar in gesprek. Ook wordt de regelgeving losgelaten en krijgt een maatschappelijk initiatief vervolgens het stempel 'proeftuin'. Door alle provincies worden de (proef)boringen naar schaliegas buiten de 'proeftuinen' gehouden en bestempelen ze deze boringen op voorhand tot een niet duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling van woningen, bedrijfsterreinen, kantoren en winkels

28

Een duurzame ruimtelijke ontwikkeling besteedt ook aandacht aan de woningbouwprogrammering, bedrijfsterreinen, kantoren en winkels en de overprogrammering van deze functies. De provincies zorgen ervoor dat de gemeenten daarbij de Ladder van duurzame verstedelijking hanteren. Provincies stimuleren gemeenten om te komen tot regionale afstemming in hun woonvisies en actieplannen. Zo wil Limburg vanuit een actieve monitoringsrol bijdragen aan de vernieuwing en verbetering van de woningvoorraad en het aanpakken van de leegstand van cultuur-historische gebouwen, bedrijvencomplexen, kantoorgebouwen en de leegstand boven winkels. Ze wil zelfs optrekken met de partners uit het veld in de lobby naar Den Haag om nadelige effecten van Rijksbeleid te voorkomen. Daar waar gemeenten in strijd handelen met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) zal de provincie handhaven en passende maatregelen nemen. Een meer positieve prikkel is het beroep dat woningbezitters of potentiële woningbezitters kunnen doen op het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt, op Startersleningen en op het omzetten van koopwoningen naar huurwoningen (bijvoorbeeld geïnspireerd door de aanpak particulier bezit Parkstad Limburg).

In Noord-Brabant valt op dat de coalitie krachtig wil inzetten op een integraal beleid tussen de grote (centrum)stad, middelgrote stad en kleine (plattelands)gemeenten. De verbinding tussen stad en land vindt de coalitie nodig voor een sterk ecosysteem van maatschappelijke innovatie. Brabant moet een mozaïekmetropool zijn waarin een samenhangend geheel van verbonden stedelijke kernen elkaar vertrouwen en samenwerken. Op deze wijze ontstaat voldoende massa en dichtheid voor een internationaal competitief vestigingsklimaat.

2.3 Milieu, energie en klimaat

Kerntaak provincie

Naast de inrichting van de omgeving zorgt de provincie er ook voor dat die omgeving veilig en schoon is. Zo werkt ze samen met onder meer gemeenten aan een schone lucht en bodem en ziet ze toe op de productie en het transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast hebben veel provincies klimaat- en energiebeleid. Ze stimuleren de productie van duurzame energie en beschermen het landschap tegen de gevolgen van klimaatverandering. Er is een forse transitie noodzakelijk naar (vooral ook) decentrale opwekking van duurzame energie, de inzet op hergebruik van grondstoffen en energiebesparing. De provincies spelen een doorslaggevende rol bij de ruimtelijke keuzen die samenhangen met de energietransitie.

Energietransitie belangrijk aandachtspunt in akkoorden

De energietransitie is in alle provincies een belangrijk beleidsthema en sommige provincies zetten in op een versnelling (Brabant, Friesland, Utrecht). Groningen en Friesland stimuleren dat diverse dorpen in de provincie energieneutraal worden. Door vol in te zetten op schone energie (aardwarmte, zonnepanelen, zonneparken) en energiebesparing. Groningen wil bijvoorbeeld koploper worden in duurzaamheid. Andere provincies denken daarnaast ook aan mestvergisting, biomassa en warmtenetten (Gelderland), kleinschalige en haalbare energieopslag, waterkracht, een stabiel en innovatief netwerk voor duurzame energie en warmte (Limburg), geothermie en WKO (Flevoland), zonneakkers en het mogelijk verder uitrollen van het project Solaroad (Noord-Holland), getijdenstroom, osmose en alternatieve bronnen van energie zoals thorium (Noord-Holland). Het Brabantse Energieakkoord zet in op een versnelling van vergroening en verduurzaming van de Brabantse economie. Dit wil ze onder andere realiseren door de ontwikkeling van Cleantech campus met 'Het Groene Woud' als living lab.

29

Alle provincies houden vast aan de afspraken met het Rijk over het aantal windmolens op land. Een hogere productie dan afgesproken via wind op land is uitgesloten. Eerder willen ze de productie van duurzame energie deels vervangen door andere vormen van duurzame energie. Ook hanteren diverse provincies als uitgangspunt dat de omwonenden moeten delen in de gerealiseerde opbrengsten. Drenthe stimuleert via de Energiestrategie Drenthe 2020/2050 verschillende initiatieven voor lokale energietransitie. Gelderland wil via het Gelders Energie Akkoord in 2050 energieneutraal zijn. Het nieuwe college in Limburg wil hetzelfde, maar noemt geen datum. Friesland wil in 2025 door een extra impuls dat 25 procent van de energie duurzaam wordt opgewekt en dat in 2050 de energievoorziening in de hele provincie duurzaam is. De provincie Flevoland wil zelfs netto leverancier worden van duurzame energie. Terwijl ze tegelijkertijd energie-intensieve bedrijven naar Flevoland wil trekken die rechtstreeks aangesloten kunnen worden op een windpark. Flevoland ligt op koers om in 2020 voldoende hernieuwbare energie op te wekken en zo te voorzien in de energiebehoefte van Flevolandse ondernemers en bewoners (exclusief vervoer). Als stip op de horizon denkt deze provincie aan energieneutraliteit (inclusief vervoer) in 2030. De provincie Overijssel verruimt de criteria van het Overijsselse Energiefonds en het programma Nieuwe Energie voor lokale initiatieven, innovatie en renovatie (energiezuinig) van de woningvoorraad en het maatschappelijk vastgoed. De provincie Noord-Holland start een breed onderzoek naar nieuwe, duurzame en alternatieve vormen van energie.

Belangrijke stappen in het realiseren van nul-op-meterwoningen

Als stap daarna op weg naar de energieneutraliteit wil de provincie Gelderland vóór het jaar 2020 - samen met particulieren, woningbouwcorporaties en het bedrijfsleven - 100.000 woningen energiezuinig maken. Het college in Noord-Brabant wil in 2050 de hele woningvoorraad energieneutraal hebben. Daarvoor moeten 800.000 woningen aangepakt worden. Op de zeer korte termijn (2015 en 2016) worden Brabantbreed 1.000 nul-op-de-meterwoningen gerealiseerd. Het Limburgs Energiefonds zet in op investeringen in duurzame energie en het aanjagen van innovaties. De provincie wil in kaart brengen hoeveel duurzame energie er daadwerkelijk opgewekt kan worden en op welke locaties. Ter inspiratie kijkt ze naar de methodiek die wordt gehanteerd in het ambitiedocument Parkstad Limburg Energie Transitie (PALET) en sluit ze waar mogelijk aan bij IBA Parkstad. Omdat het aandeel schone energie in de provincie Utrecht onder het landelijk gemiddelde ligt, gaat de nieuwe coalitie het provinciale energiebeleid intensiveren. Dit gaat ze doen met een Agenda Duurzame Energie, een revolverend Utrechts Energiefonds, een aanjaagteam duurzame energie en het realiseren van 50.000 nul-op-meterwoningen in 2020. De provincie Utrecht streeft daarnaast naar zero emissie in het openbaar vervoer in 2028 en wil alle kansen en mogelijkheden voor innovaties aangrijpen die bijdragen aan deze ambitie. Het Servicepunt Duurzame Energie van de provincie Noord-Holland ondersteunt gemeenten bij het opzetten, uitvoeren en monitoren van beleid met betrekking tot duurzame energie en brengt betrokken partijen bij elkaar. De nieuwe coalitie in Zuid-Holland zet een energiefonds van 100 miljoen euro op en komt met een nieuwe provinciale energieagenda ter bevordering van energiewinning uit wind, zon, waterkracht, aard- en restwarmte, biomassa en uit wegen.

2.4 Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling van natuurgebieden

30

Kerntaak provincie

Provincies zijn de gebiedsregisseurs van het landelijke gebied. Projecten voor het landelijk gebied richten zich op het versterken van natuur, recreatie, landbouw, milieukwaliteit, sociaaleconomische vitaliteit en het ondersteunen van bovenlokale projecten die dreigen weg te vallen (het laatste bijvoorbeeld door middel van het kansenfonds Iepen Mienskipfûns in Friesland). De provincies geven sturing aan integrale gebiedsgerichte projecten, met draagvlak van betrokkenen in het gebied. Provincies werken samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties, zoals Natuurmonumenten. De provincie maakt het beleid en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van dat beleid door de verschillende partijen.

Op weg naar een meer duurzame landbouw

Voor sommige provincies is de landbouw een belangrijke economische drager en van sociaaleconomische betekenis. Een toekomstbestendige landbouwsector draagt bij aan behoud van natuur en landschap en het vergroten van de biodiversiteit. Het betekent ook grenzen stellen aan de groei van de landbouwsector en het inzetten op een verdere verduurzaming van de sector, het stimuleren van de biologische landbouw, het bevorderen van multifunctionele landbouw (zorgboerderijen, boerencampings), en het herbestemmen of saneren van leegstaande en vrijkomende boerderijen en landbouw gerelateerde bedrijfsgebouwen. Groningen heeft daarbij ook een eigen samenwerkingsvorm gekozen tussen de provincie, de landbouw en de natuur- en milieuorganisaties (Groninger Verdienmodel). Het model biedt boeren de ruimte om uit te breiden onder voorwaarde van investeringen op het gebied van innovatie, dierenwelzijn, milieu, landschappelijke inpassing en natuur. Voor melkveebedrijven is het model reeds van kracht en de provincie wil ook een Groninger Verdienmodel ontwikkelen voor de akkerbouw. Met het fonds Leefbaarheid landelijk gebied worden de

actiepunten in Flevoland uitgevoerd uit de Agenda Vitaal Platteland. En worden de vier organisaties die actief zijn op het terrein van natuur en landschap samengevoegd tot één krachtige samenwerkingsorganisatie. In Noord-Holland zijn nevenactiviteiten (ook in kassen) toegestaan en indien noodzakelijk voor een goede bedrijfsvoering wordt een tweede bedrijfswoning bij agrarische bedrijven mogelijk gemaakt (Agenda Groen).

Nieuwe innovatieve natuur en het vergroten van de belevingswaarde

Er komt in Groningen meer geld beschikbaar voor natuurinrichting en beheer, inclusief natuurbeheer. Groningen zet in op het bieden van ruimte aan de natuur met innovatieve dijkconcepten (Eemshaven – Delfzijl en de groene Dollard dijk) en op het behoud van dorpsbosjes om in te wandelen en te fietsen. Het laatste ook door inwoners te betrekken bij toezicht en onderhoud van dorpsbosjes. Ambitie is van de Waddenkust een regio te maken die voorop loopt in inventief gebruik van slib. Door slib uit de Eems-Dollard te gebruiken voor de aanleg van sterke, ‘groene’ dijken profiteert de natuur, evenals de kustversterking en de industrie. In Utrecht wordt gewerkt met de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen voor de vijf nationale landschappen. Het nieuwe college gaat bij het Rijk aandringen op een Nationaal Parkstatus voor de hele Utrechtse Heuvelrug. Het nieuwe bestuur Flevoland doet hetzelfde voor de Oostvaardersplassen. In Utrecht wordt gekeken hoe de regeldruk door de Landschapverordering kan verminderen, zonder dat dit gaat leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten van het landschap. Wel constateert de provincie het probleem dat de recreatiedruk op het buitengebied toeneemt, terwijl het toezicht afneemt. In Flevoland voert de provincie 22 projecten uit voor het programma Nieuwe Natuur. Dit programma leidt tot uitbreiding van natuur nabij de stad voor de verbetering van de natuurwaarden en voor het vergroten van de belevingswaarde van de natuur.

2.5 Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer

31

Kerntaak provincie

Veruit de meeste dagelijkse verplaatsingen vinden plaats binnen de regio. Een goede regionale bereikbaarheid en vooral van de stedelijke regio's, is daarmee een belangrijke taak voor de provincies. Die zijn verantwoordelijk voor goed regionaal vervoer en voor de aanleg en het onderhoud van verbindingswegen, tunnels en bruggen. Met de uitvoering van het MIRT tot 2028 is nog sprake van een forse uitbreidingsopgave, evenals voor goede aansluitingen op het hoofdwegennet. Voor diverse provincies is de verkeers- en vervoerstaak per 1 januari 2015 uitgebreid doordat de taken van de voormalige stadregio's en de BDU-middelen zijn overgegaan naar de provincie. Daarnaast bepalen provincies welke bedrijven het regionale bus- en treinvervoer in de provincie verzorgen.

Verbeteringen en investeringen in verkeer, vervoer en knooppunten

De provincie Overijssel ziet een goede regionale bereikbaarheid over weg, water en spoor als een cruciale voorwaarde voor het aanjagen van de economie. Om deze reden stelt de provincie eenmalig 61 miljoen euro extra beschikbaar voor mobiliteit en bereikbaarheid. Overijssel wil hiermee onder andere slimmere OV-oplossingen realiseren om de aankomende bezuinigingen het hoofd te bieden, maatschappelijk duurzame initiatieven van onderop steunen en kansen geven voor vernieuwende experimenten en pilots. Ook Brabant ziet de fysieke, digitale en organisatorische verbindingen - met een sterke internationale optiek - als de levensader voor de ontwikkeling van Brabant. Om de concurrentiekracht te bewaren moet de kwaliteit van de Brabantse infrastructuur in alle modaliteiten (inclusief ICT) minimaal op hetzelfde niveau zijn als dat van concurrerende regio's. De nieuwe coalitie in Noord-Holland zet, naast alle traditionele maatregelen om de bereikbaarheid en doorstroming te vergroten, ook in op innovatieve en slimme oplossingen, zoals zelfdenkende, dynamische,

routeplannersystemen en 'vehicle-to-vehicle-communication'. Als het project Solaroad (fietspad met zonnepanelen) in Krommenie succesvol is dan wil de provincie dit ook realiseren op andere locaties. Samen met de gemeenten wil de provincie Zuid-Holland spoedig komen tot een nieuwe vervoersautoriteit in de metropoolregio. De akkoorden besteden relatief weinig aandacht aan de hoofduitdaging: het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek van de stedelijke regio's in de provincie.

Omdat de ruimte voor nieuwe stedelijke infrastructuur beperkt is, dienen de provincies vooral te investeren in 'knooppunten' en 'OV-poorten'. De nieuwe coalitie in Noord-Holland doet dat ook met het OV-knooppuntenbeleid, waarbij rond een selectief aantal stations hoogwaardige locaties voor wonen, werken en recreëren worden ontwikkeld. De provincie Groningen wil een basisnetwerk voor openbaar vervoer in de provincie waarbij aansluiting op de OV-knooppunten vanzelfsprekend is. En als de doeluitkering van het Rijk onvoldoende is, wil de provincie eigen middelen beschikbaar stellen. Eigen provinciale middelen die ook ingezet kunnen worden om gratis openbaar vervoer aan te blijven bieden aan mbo-scholieren en ouderen of om kortingen aan gezinnen te geven. De provincie Friesland wil toeristen de kans geven om de provincie te ontdekken met een gratis OV-dagkaart. De drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) overwegen ook om gezamenlijke trajectkaarten aan te bieden. Flevoland ziet de inzet van de mobiliteitscentrale als cruciaal om tot een dekkend netwerk te komen. Gelderland heeft een Meerjarige Investeringsagenda Mobiliteit (MIAM) waarin integrale mobiliteitsafwegingen gemaakt worden. De focus ligt op de logistieke corridor van spoor-, weg- en waterwegen van Rotterdam naar Genua die door Gelderland loopt (overslagcapaciteit tussen de modaliteiten, goede aansluitingen op aanpalende wegen en bedrijfsterrainen), de Stadsregio en de bereikbaarheidsopgaven in de Achterhoek en op de Veluwe. Voor de provincie Limburg zijn de eurregionale OV-verbindingen (trein, tram, bus) dermate belangrijk dat ze deze eventueel wil voorfinancieren. Ook wil Limburg - evenals Noord-Holland - aansluiten bij maatschappelijke initiatieven, zoals deelauto's en flexibele buurtbussen. Diverse provincies willen proberen met de Rijksoverheid afspraken te maken om de nachttreinen in de Randstad en Brabant te laten doorrijden naar Limburg, Flevoland en Groningen.

32

De opmars van de e-bike en snelfietsroutes

In vele akkoorden wordt veel aandacht besteed aan de fiets, snelfietsroutes en de opkomst van de e-bike. Volgens Hugo van der Steenhoven van de Fietsersbond is dat vergeleken met vier jaar geleden een grote stap voorwaarts. Zeven provincies besteden expliciet aandacht aan snelfietsroutes. In Groningen, Drenthe, Flevoland en Utrecht worden daarbij daadwerkelijk aan te leggen routes genoemd. In Limburg, Brabant, Gelderland en Noord-Holland gaat het om algemene passages over snelfietsroutes. Ook worden er stevige ambities geformuleerd. Zo heeft Drenthe de ambitie om in 2025 dé nummer één fietsprovincie te zijn. Door voor te sorteren op de e-bikes en door fietssnelwegen te realiseren. Drenthe moet hierin concurreren met Gelderland dat dé wandel- en fietsprovincie wil worden door onder andere de aansluiting van het fietsverkeer op de treinstations te verbeteren, door een netwerk van snelfietswegen te voltooien, het gebruik van de e-bike over langere afstanden te stimuleren en een mountainbikenetwerk uit te bouwen. Utrecht heeft over de hele linie het meest ambitieuze akkoord op fietsgebied en streeft naar een verdubbeling van het fietsgebruik in het woon-werkverkeer in 2030 ten opzichte van 2011. In de Fietsvisie Regio Utrecht en het Actieplan Fiets wordt als doel gesteld om in 2028 alle belangrijke werklocaties, scholen en knooppunten veilig, comfortabel en snel bereikbaar te laten zijn per fiets. Op korte termijn moet het Utrecht Science Park met snelle fietsverbindingen in alle windrichtingen bereikbaar zijn. De provincie Flevoland trekt eenmalig 2 miljoen euro uit voor de verbeteringen van het snelfietsenpadennetwerk. Flevoland wil het fietsnetwerk bij groot onderhoud op snelfietsrouteniveau brengen. Overijssel besteedt van alle provincies de minste aandacht aan de fiets.

De verdere, versnelde uitrol van breedband, glasvezel en snel internet in het buitengebied

Volgens 'Kompas 2020' is de aansluiting van regio's op een glasvezelnet een noodzakelijke basisvoorwaarde. Wat treffen wij op dat vlak aan in de akkoorden? De nieuwe coalitie in Gelderland wil in het jaar 2019 het hele buitengebied van de provincie hebben voorzien van glasvezel en snel internet (100 mb/sec). Ze trekt hier de komende collegeperiode 70 miljoen euro voor uit. De provincie Drenthe wil samen met de partners inzetten op het realiseren van breedband binnen vier jaar in heel Drenthe. De provincie Limburg zet alleen op breedband in als het revolverend gefinancierd kan worden en de provincie Flevoland wil hiervoor Europese financieringsbronnen zoeken. De nieuwe coalitie in Noord-Holland brengt de knelpunten van digitale ontsluiting in de provincie in kaart en gaat onderzoeken op welke wijze glasvezel zo goed en breed mogelijk bereikbaar kan worden in de provincie.

2.6 Regionale economie

Kerntaak provincie

De provincie zet zich in voor een sterke regionale economie. Een goede werkgelegenheid binnen de regio is daarbij het hoofddoel. Om dit te bereiken investeert de provincie in een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers. Een sterke regionale economie kan niet zonder kennis en innovatie. De provincie zorgt daarom voor goede randvoorwaarden en samenwerking met universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten. In toenemende mate moet deze samenwerking 'grensovertrekkend' zijn. Wat in het bijzonder ook aandacht behoeft zijn de veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat ingrijpende gevolgen heeft voor de verschillende sectoren in de landbouw. Het provinciale beleid zal vanuit ruimtelijke ordening, economie en natuur impulsen moeten geven voor de veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Opmerkelijk is dat hieraan in de akkoorden geen aandacht wordt besteed.

33

Versterken van de agglomeratiekracht en innovativiteit

Voor het nieuwe bestuur in de provincie Overijssel is het versterken van de regionale economie de belangrijkste opgave. Daarin investeert ze de komende periode maar liefst 108 miljoen euro extra. De provincie Limburg heeft een helder inzicht in de agglomeratievoordelen voor Limburg. Deze zijn duidelijk beschreven in 'Kansenatlassen'. Ook de provincie Noord-Brabant heeft een breed internationaal perspectief. Het gaat om het versterken van de internationale concurrentiekracht van de provincie en het vergroten van de vitaliteit van de arbeidsmarkt. Ze gaat bijvoorbeeld uitvoering geven aan het Actieplan Economische Structuurversterking West-Brabant met bijzonder aandacht voor de topclusters biobased economy, maintenance en logistiek. Verder stimuleert de provincie Noord-Brabant de uitbouw van de Brabantse topsectoren en –clusters (met nadruk op het onderhoud van de F35 Joint Strike Fighter en de smart maakindustrie). Gelderland zet in op een Topfonds voor innovatieve bedrijven. Terwijl de provincie Noord-Brabant het provinciale ecosysteem van open innovatie en de kenniscirculatie wil versterken door ruimte te geven aan "klooien", uitproberen en Brabantbrede living labs. Brabant wil zich profileren als proeftuin voor innovatie die ook interessant is voor buitenlandse bedrijven, kenniswerkers en investeerders. Voor de kennisindustrie is Utrecht Science Park (USP) de basis waar het provinciebestuur verder op inzet. De provincie wil werken aan een betere bereikbaarheid en aan satellietlocaties van USP. In Flevoland wil het nieuwe bestuur veel aandacht geven aan de verbreding van de Flevolandse economie. Provincies zetten volop in op het stimuleren van een toekomstbestendige economie die de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aankan met als doel dat er meer werk, werk en werk komt, het overduidelijke speerpunt van het nieuwe Friese college. Een belangrijk

instrument voor het stimuleren van de toekomstbestendige economie is het budget 'Wurkje foar Fryslân', waarmee grootschalig en vaak revolverend kan worden geïnvesteerd in de Friese economie.

Het MKB als motor van de provinciale economie

Het belang van het MKB-beleid komt in alle akkoorden uitgebreid aan de orde. Drenthe wil met het MKB-actieprogramma en de Ondernemersfabriek dé MKB/ZZZP provincie van Nederland worden in 2025. Om dat te bereiken, differentieert Drenthe ook het beleid naar subregio's. Voor deze regio's komen aparte groeiagenda's. Voor het nieuwe provinciale bestuur is het duidelijk dat één economisch beleid voor heel Drenthe niet langer past. Zelfs de bestaande regionale samenwerkingsverbanden zijn niet meer heilig. Omdat voor het nieuwe college economie het belangrijkste thema is voor de komende collegeperiode wordt bovendien in elk Statenstuk een economische paragraaf opgenomen. De focus van het college op economie geldt ook voor de inzet van de ambtelijke organisatie. Ook voor Noord-Holland is het MKB de economische motor van de provincie. Om de innovatie in het MKB te versterken, richt ze een MKB-innovatiefonds in. Gelderland zorgt voor startersbegeleiding om gerichte impulsen te geven aan het ondernemerschap in de provincie. Dit maak onderdeel uit van de toekomstvisie op topsectoren, maakindustrie, ambacht en detailhandel die ze in co-creatie met alle betrokkenen wil ontwikkelen. In Limburg worden impulsen gegeven voor een excellent MKB ondernemersklimaat (MKB-fonds, Limburgse ontwikkelings- en investeringsmaatschappij, maakindustrieprogramma 'LimburgMakers' en diverse andere fondsen). De verdergaande beleidsimpulsen zijn: het verbinden van het innovatieve MKB met de campussen en de Kennis-As, het uitvoeren van de human capital agenda's (onder andere het creëren van 20.000 stage-, trainee-, leer/werkplekken in de komende tien jaar), het versterken van toerisme en recreatie, het inrichten van een grensoverschrijdend MKB-loket en de acquisitie van nieuwe buitenlandse bedrijven. In Utrecht zet het provinciebestuur in op het instrument 'MKB-incubator' dat het MKB in Utrecht stimuleert op het gebied van innovatie. Het college in Zuid-Holland wil 20 miljoen euro extra investeren voor het stimuleren van de innovatie in het MKB en voor de samenwerking tussen economische clusters. Zuid-Holland wil bovendien 15 miljoen euro extra kapitaal storten in het participatiefonds van de regionale innovatiemaatschappij Innovation Quarter als de partners hetzelfde doen.

34

Toerisme en recreatie als speerpunt

Het toerisme en de recreatie is als economische activiteit in vele provincies een belangrijk speerpunt. Zo wil Drenthe de nummer één provincie worden in vrijetijdseconomie en om dat te bereiken zet ze onder meer een expertteam recreatie en toerisme in ('Herrie in de Drentse gastvrijheidseconomie'). Gelderland gaat nieuwe instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat de Veluwe voor iedereen weer op nummer één komt te staan, dat er vitale vakantieparken komen en dat het bevrijdingstoerisme¹³ belangrijke stappen voorwaarts zet. In Limburg wordt de marketing van het toerisme en de recreatie vernieuwd door niet meer in regio's te denken maar vanuit de kracht en de schoonheid van héél Limburg en haar regionale parels. Het recreatiebeleid in Utrecht is primair gericht op het behouden en versterken van het Recreatief Hoofdnetwerk (RHN) met als belangrijke onderdelen de routestructuren voor wandelen, fietsen en varen. Daarnaast moet het versterken en promoten van het merk 'Utrecht' en het faciliteren van ondernemers met een digitaal netwerk dat hen de noodzakelijke open data biedt om nieuwe businessmodellen te kunnen ontwikkelen (Platform UtrechtYourWay) de vrijetijdseconomie in de

¹³ De drie FoodValley-gemeenten (Wageningen, Ede en Rhenen) werken samen met de gemeente Renkum onder de naam Bevrijdingstoerisme. De samenwerking heeft als doel om een kwalitatief hoog en groot aanbod van regionaal WO2-erfgoed voor toeristisch en educatief gebruik aan te bieden.

provincie versterken. Flevoland gaat de promotie van Flevoland als toeristisch recreatief merk versterken met relatief bescheiden extra middelen (0,25 miljoen euro per jaar plus eenmalig 0,25 miljoen euro). De provincie denkt aan de promotie van de Flevokunstroute, de Flevonatuurroute, een landschapskunstroute en nog veel meer. In Noord-Brabant moet een revolverend Leisure investeringsfonds door middel van voorfinanciering op vernieuwende en duurzame wijze het aantal overnachtingsplaatsen voor 'short-stay visits' vergroten. De provincie Noord-Holland zet in op een optimale toeristenstroom naar Amsterdam en het verspreiden van deze stroom over Noord-Holland (onder andere met het programma 'Amsterdam Bezoeken, Holland Zien'). Verder ziet ze kansen om de waterrecreatie te vergroten. Hiervoor bereid de provincie een visie voor en trekt ze financiële middelen uit om initiatieven te cofinancieren. Ook in Friesland is het toerisme een belangrijke (groei)sector. De provincie ziet kansen om meer cultuurtoeristen te trekken, ook in verbinding met Leeuwarden Culturele Hoofdstad 2018. Een bijzonder initiatief waarvan het nieuwe provinciale bestuur de haalbaarheid wil helpen onderzoeken is 'Holwerd aan Zee'. Vanuit de samenleving in Holwerd is een plan gelanceerd om een doorbraak in de zeedijk te forceren om zo de verbinding tussen het Werelderfgoed Waddenzee en het achterland te herstellen. Dit betekent niet alleen een economische kans voor het dorp en de héle regio, maar ook een ecologische kans voor de kwelders, de wadvogels, migrerende vissen en alle andere soorten die baat hebben bij meer variatie in de kwelders, brakke zones en een natuurlijke zoet-zout overgang.

Inspelen op ingrijpende veranderingen in de detailhandel

Het nieuwe college in Drenthe wil met alle betrokken een provinciale retailagenda maken ter versterking van binnensteden en het terugdringen van leegstand. Groningen is nog niet zo ver en wil eerst inzicht krijgen in het toekomstperspectief door te onderzoeken hoeveel vloeroppervlak de detailhandel nodig gaat hebben. De provincie beraadt zich samen met de gemeenten op mogelijke actieve interventiestrategieën om de leegstand te bestrijden en om de winkelgebieden te versterken.

35

De transformatie naar een circulaire economie heeft prioriteit

Gelderland, Flevoland, Noord-Brabant en Noord-Holland benoemen de transformatie naar de circulaire economie als een belangrijk thema. De circulaire economie is een verbindend thema tussen landbouw, industrie, watermanagement, milieu en energie.

Regelvrije zones en broedplaatsen

De provincies Groningen, Gelderland, Overijssel en Flevoland nemen in hun plannen op om ondernemers de mogelijkheid te bieden zich in regelarme broedplaatsen en regelvrije zones te vestigen. Groningen denkt daarbij aan een regelluwe zone in het grensgebied. Overijssel start op dit terrein pilots die aansluiten bij landelijke pilots. Terwijl Flevoland ruim baan wil geven aan ondernemerschap door overbodige regels te schrappen en waar mogelijk ruimte te geven aan experimenten met regelvrije zones. Samen met de gemeenten wil Flevoland voor ondernemers in de provincie   n loketfunctie inrichten. Friesland wil het aantal regelingen en fondsen voor het Friese bedrijfsleven fors verminderen en vereenvoudigen zonder dat de omvang van de beschikbare middelen afneemt. Ze wil het overvolle landschap aan fondsen en regelingen uitdunnen door samenvoeging en van de resterende regelingen de randvoorwaarden en criteria te vereenvoudigen.

Acquisitie

Noord-Holland stelt structureel geld beschikbaar voor het aantrekken van internationale bedrijven. Ook Utrecht zet in op het aantrekken van buitenlandse bedrijven. Samen met gemeenten, organisaties, bedrijfsleven en kennisinstituten gaat ze het merk 'Utrecht' versterken en promoten. Noord-Brabant kiest voor dezelfde strategie. Met een extra impuls voor de internationaliserings- en brandingsstrategie moet de internationale acquisitie aan kracht winnen en samenwerking met andere regio's versterken.

Investeren in onderwijs en arbeidsmarkt

De afgelopen jaren is de Limburgse concurrentiekracht versterkt met de ontwikkeling van vier Limburgse campussen (Chemelot Campus, Maastricht Health Campus, Greenport Venlo Campus en de Smart Services Campus) en het programma Kennis-As Limburg. Deze initiatieven worden meer in lijn gebracht en onder de noemer Brightlands zet de provincie volop in op een versterking van de Limburgse kenniseconomie. Opmerkelijk is dat de nieuwe coalitie in Limburg daarbij de economische structuurversterking koppelt aan een bijbehorende sociale agenda. Onder andere door in te zetten op een Limburgs Werkakkoord waarin overheden, werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen afspraken maken over (euregionale) samenwerking. Met als doel de beroepsbevolking die aan de kant staat, weer aan het werk te krijgen. Utrecht wil de Economic Board Utrecht (EBU) vragen meer aandacht te geven aan het werk voor (V)MBO'ers. Dit is een nieuw accent in het provinciale beleid. Het bestuur in Flevoland wil, in afstemming met de gemeenten, de samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt versterken. De gemeenten kunnen zich daarbij concentreren op de aanbodkant van de arbeidsmarkt (de mensen die werk zoeken), terwijl de provincie voor zichzelf vooral een rol ziet voor de bovenlokale vraagkant (de behoefte van de bedrijven). Noord-Brabant zet, in samenspraak met de mbo-instellingen, in op de versterking van de onderwijs- en kennisinfrastructuur van het vmbo en mbo, met bijzondere aandacht voor de internationalisering van het beroepsonderwijs en de aansluiting arbeidsmarkt-onderwijs ('De beroepen van morgen' – Kennispact 3.0). Ook in Noord-Holland wil de provincie het onderwijs en de arbeidsmarkt beter op elkaar laten aansluiten als verbinder tussen ondernemers en onderwijsinstellingen. Dit doet ze door het beschikbaar stellen van financiële middelen en een provinciale 'werkambassadeur' in te zetten voor meer banen, een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en volop stage en leerwerkplekken. De afgelopen jaren stimuleerde Friesland het hoger onderwijs en onderzoek met de Dairy Campus, de Waddenakademy, Fryske Akademy, Wetsus en de vorming van een netwerk van universiteiten. De volgende stap is inzetten op de elfde faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

36

2.7 Culturele infrastructuur en monumentenzorg

Kerntaak provincie

Kunst, cultuur en geschiedenis vinden we overal om ons heen. Een culturele identiteit en culturele voorzieningen maken een provincie aantrekkelijk om in te wonen, werken en recreëren. De provincie zet zich in voor het behoud en de ontwikkeling van deze culturele identiteit en zorgt ervoor dat culturele voorzieningen goed toegankelijk zijn en blijven. De provincie richt zich onder andere op het behoud, ontwikkeling en herbesteding van het culturele erfgoed. De provincie is daarnaast verantwoordelijk voor monumentenzorg en cultuureducatie voor jongeren en ondersteunt gemeenten bij taken op het terrein van erfgoed en archeologie.

Culturele infrastructuur

Het nieuwe college in de provincie Groningen investeert extra in cultuur. Naast het basisaanbod van bestaande en beeldbepalende culturele activiteiten is er ruimte voor nieuwe (kleinschalige lokale en regionale) culturele initiatieven. In Gelderland loopt het huidige cultuurbeleid tot 2016. Met gemeenten, culturele instellingen en de rest van de samenleving wordt bepaald wat de ijkpunten zijn voor het provinciale cultuurbeleid ná 2016. Voor het nieuwe college is wel al duidelijk dat het tendersysteem verfijnd en vereenvoudigd zal worden, zodat kleinere organisaties ook in aanmerking komen voor subsidie. Limburg wil de creatieve industrie in euregionaal verband laten uitgroeien tot een sector waarin innovatie, creativiteit, ondernemerschap (veel zzp'ers), kunst, fashion, film, popmuziek en design samen komen. Het nieuwe college in Limburg wil ook onderzoeken of één gratis museumdag per maand bij de provinciale en/of gemeentelijke musea haalbaar is. De provincie neemt het initiatief om in samenwerking met partijen uit het culturele en sportieve veld te experimenteren met nieuwe verdienmodellen. De provincie Overijssel investeert in de nieuwe collegeperiode 21 miljoen euro extra in het culturele en sociale domein (noaberschap, breedtesportbeoefening). In Flevoland is provinciaal geld voor podiumkunsten beschikbaar als cofinanciering met gemeentelijke of particuliere bijdragen. De provincie Brabant wil blijven investeren in kunst, cultuur, sport en cultureel erfgoed. Brabant moet bruisen in cultureel opzicht (Brabant C). Ook de provincie Brabant wil een pilot starten om te bepalen of op een aantal momenten Brabanders gratis enkele musea kunnen bezoeken. In Friesland is één van de zes ambities van de nieuwe coalitie: 'een vitaal Frysk eigene'. Dit wordt onder andere gestimuleerd door het bevorderen van meertaligheid en cultuurdeelname (ook in het licht van de Kulturele Haadstêd Ljouwert-Fryslân 2018) en het continueren van de omroep Fryslân als een Friestalige omroep.

Cultuurhistorie en erfgoed

37

Het college in Groningen gaat een erfgoedmonitor uitvoeren om op basis hiervan te bepalen in welke gezichtsbepalende gebouwen ze gaat investeren. Het college besteedt extra aandacht aan het landschap, de wierden, de Grunneger taal, gebruiken, tradities en rituelen. Er komt eveneens extra geld voor het aanstellen van een provinciaal archeoloog. De provincie Limburg wil alternatieve bestemmingen en nieuwe concepten stimuleren voor leegstaande monumentale panden en boerderijen, industriecomplexen (industriële erfgoed, mijngeschiedenis) en natuurlijk erfgoed. Daarbij kunnen ook nieuwe kleinschalige agrarische of toeristisch-recreatieve functies worden gecombineerd met het monumentale karakter. Provincie Utrecht stimuleert cultureel ondernemerschap in de projectenagenda Utrecht Verhaalt. De agenda biedt ondersteuning aan ondernemers, eigenaren en andere betrokkenen bij Utrechts erfgoed voor het vertellen van Utrechtse verhalen, het verbinden van locaties en het vergroten van publieksbereik. Het webportaal voor Utrechts Erfgoed en uRulegames zijn voorbeelden van deze projectenagenda. Met het fonds Erfgoedparels verdubbelt de provincie de Rijksbijdrage aan restauratie van Rijksbeschermd monumenten. Speerpunten zijn de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Romeinse Limes die door de provincie met innovatieve en revolverende financiële mogelijkheden gesteund worden. In Flevoland investeert de provincie in de viering van het 100-jarig bestaan van de Zuiderzeewet in 2018 en Batavialand. Naast Schokland als Werelderfgoed kan Batavialand volgens het college uitgroeien tot een nationaal erfgoedpark. Voor de erfgoedcomplexen ontwikkelt Brabant een nieuw beleidskader om tot scherpere keuzes te kunnen komen. De provincie investeert alleen nog maar als er een gedragen toekomstperspectief is en de markt meefinanciert. In Noord-Holland ligt de focus op de ontwikkeling van regionale beeldverhalen, cultuureducatie en archeologie. De Cultuurcompagnie Noord-Holland wordt volledig verzelfstandigd. Dit is een onafhankelijke stichting waar meer dan vijftig professionals zich inzetten voor kunst en erfgoed. De Cultuurcompagnie is voortgekomen uit de twee organisaties: Cultureel Erfgoed Noord-Holland en Kunst en Cultuur Noord-Holland. In Zuid-Holland wordt 14 miljoen euro extra geïnvesteerd in het

behoud van het Zuid-Hollands cultureel erfgoed (erfgoedlijnen, beter vertellen en beleefbaar maken van de Zuid-Hollandse geschiedenis, onderhoud molens).

2.8 Kwaliteit van het openbaar bestuur

Kerntaak provincie

De provincie zorgt voor een goed openbaar bestuur op lokaal niveau. Zo heeft de commissaris van de Koning een rol bij burgemeestersbenoemingen en zijn Gedeputeerde Staten geschil beslechter bij conflicten tussen gemeenten. Provincies zijn op meerdere terreinen toezichthouder, bijvoorbeeld op de gemeentefinanciën. En juist deze laatste rol lijkt belangrijker te worden nu de gemeenten er ingewikkelde taken bij hebben gekregen: op korte termijn de transformatie naar een participatiesamenleving moeten zien te realiseren, aanzienlijke extra middelen (10 miljard euro) naar de gemeenten zijn overgedragen, hun eigen financiële middelen geringer zijn geworden door de tegenvallende of negatieve grondexploitaties en hun risico's exponentieel zijn gegroeid. Het is opmerkelijk dat de nieuwe colleges en coalities (met uitzondering van Utrecht) hier nauwelijks op wijzen en ook geen aanleiding zien om het financiële toezicht op gemeenten aan te scherpen of om extra op te gaan letten. De drie decentralisaties in het sociale domein naar de gemeenten leidt tot verschillen tussen gemeenten (vorm, kwaliteit, kwantiteit van de dienstverlening en zorg). Verschillen die ook nog eens versterkt worden doordat sommige provincies nog wel de nodige aandacht besteden aan sociaal beleid en andere provincies niet. Opmerkelijk is dat dit niet leidt tot beschouwingen van de nieuw aangetreden besturen over hoe zij hier tegenaan kijkt. Zeker gezien de verantwoordelijkheid die de provincies hadden voor de jeugdzorg tot 1 januari 2015 binnen het sociale domein.

38

Financieel toezicht door de provincie

In de akkoorden komen we soms de zinsnede tegen dat door de taakuitbreiding de financiële risico's voor de gemeenten toenemen. De vraag is echter in hoeverre de colleges er in de akkoorden blijf van geven dat het financiële toezicht nauwer gaat luisteren en dat ze hardere conclusies moet verbinden aan de bestuurskrachtmetingen bij gemeenten. Dat dit soms fout gaat blijkt onder andere uit voorbeelden van te slap en te weinig doortastend optreden op dit terrein, terwijl dit een expliciete hoofdtaak van de provincies is. Een illustratief voorbeeld is het recente advies van professor Cees Veerman, oud-minister van Landbouw, over de Bestuurlijke toekomst Land van Heusden en Altena waarin de provincie een veeg uit de pan krijgt. "Aan de ene kant verkondigt het provinciebestuur het adagium dat samenwerking 'van onder op' moet komen. Tegelijkertijd hamert de provincie erop dat gemeenten niet te lang moeten treuzelen met besluiten om tot de gewenste bestuurskracht te komen, maar zet ook niet echt door".¹⁴ De nieuwe coalitie in Utrecht is zich er wel van bewust dat met de invoering van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht de toezichtstaak van de provincie op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen fundamenteel is gewijzigd. De afspraken die de provincie in dit kader met de gemeenten heeft gemaakt zijn dat het toezicht gekenmerkt zal worden door: risicogerichtheid, proportionaliteit, op afstand waar het kan en ingrijpen waar het moet.

¹⁴ C.P. Veerman, *Bestuurlijke toekomst Land van Heusden en Altena. Rapport van bevindingen en aanbevelingen*, s.l. 12 mei 2015.

Bestuurskracht gemeenten

Geen van de provincies wil de herindelingen opleggen. Ze willen gemeentelijke samenwerkingen en opschalingen faciliteren, ondersteunen en bevorderen, maar niet opleggen. De grote verschillen in grootte tussen de gemeenten per provincie, de verschillende tempi van gemeentelijke herindelingen en de emoties die opgelegde samenwerkingsverbanden oproepen, maken dat ook wel enigszins begrijpelijk. Wel blijft de provincie Groningen geld en mensen beschikbaar stellen voor gemeentelijke samenwerkingen en gemeentelijke herindelingen, maar legt deze niet op (project Sterk Bestuur). De provincie Noord-Holland ondersteunt initiatieven van gemeenten tot samenwerking actief door middel van kennisoverdracht en begeleiding. In beginsel is ze voorstander van gemeentelijke samenwerking van onderop, tenzij bestuurlijke kwaliteit, verminderde bestuurskracht of aantasting van de democratische legitimiteit onder druk staan. Indien dat laatste het geval is, kan (of zal?) de provincie gebruik maken van haar instrumentarium op basis van de Wet algemene regels herindeling.

Provincies dienen een visie te hebben op de ontwikkeling van het lokaal bestuur. Waar gemeenten (structureel) hun eigen taken niet meer kunnen vervullen, agenderen en faciliteren provincies passende oplossingen. De provincies kijken daarbij niet alleen naar de gemeenten, maar ook naar de gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Alleen het nieuwe bestuur in Overijssel kondigt aan met een heldere provinciale visie op de kwaliteit van het openbaar bestuur in Overijssel te komen mede vanwege het toenemende aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en vormen van regionale samenwerking. Democratische legitimiteit, slagvaardigheid en transparantie zullen daarbij voor het college belangrijke ijkpunten zijn. Ze wil bovendien met experimenten en pilots de slagvaardigheid van gemeenten bevorderen. De provincie Flevoland wil faciliteren, maar zal - als dat nodig is - ook de regie nemen. Verder kiest ze voor deregulering en het tegengaan van stapeling van regels. Het nieuwe bestuur in Noord-Brabant zit op dezelfde lijn en wil de wirwar aan bestaande bestuurlijke arrangementen heroverwegen. Het bestuur wil zelfs met de minister van BZK om tafel gaan om de mogelijkheden voor taakdifferentiatie tussen gemeenten te onderzoeken. Ze wil in overleg met het ministerie ook experimenteren met nieuwe vormen van slagvaardig bestuur.

39

Opmerkelijke nieuwe geluiden komen van de nieuwe colleges in Drenthe en Groningen. Het nieuwe college in Drenthe zet het uniforme economisch-sociale beleid voor de hele provincie over boord. Dit past volgens de nieuwe gedeputeerden niet meer bij de actuele ontwikkelingen. Elke regio heeft zijn eigen unieke kansen en uitdagingen waarvoor maatwerk nodig is en een flexibele provinciale overheid die meedenkt en ruimte biedt. Het Drentse college daagt de steden zelfs uit om een eigen profiel te ontwikkelen. Terwijl in Groningen de provincie bevoegdheden en taken met een regionaal karakter wil overdragen aan de gemeenten als zij voldoende schaal en bestuurskracht hebben.

Opmerkelijk is dat de provincie Limburg nog steeds een verbindende rol voor zichzelf ziet in het sociale domein vanwege de sterke fragmentatie in de wetgeving (ZVW, AWBZ, WMO, WPG), financiering en organisatie. Met de Limburgse Proeftuinen Zorg ('Mijn Zorg' en 'Blauwe Zorg') en het experiment van 'Regioregie' wordt de structurele samenwerking tussen vele partijen bevorderd. De provincie kan hierin als onafhankelijke partner acteren en verbinden.

3 Samenvattende conclusies

Grotere opgaven nog onvoldoende uitgewerkt

De opgaven en verantwoordelijkheden van de provincies op het terrein van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en natuur zijn vergroot. Met uitzondering van enkele Rijksdoelen is de verantwoordelijkheid van de ruimtelijke kwaliteit expliciet belegd bij de provincies. Het natuurbeleid is van het Rijk overgegaan naar de provincies. En het verkeer- en vervoersbeleid is gecentraliseerd naar de provincies en weggehaald bij de stedelijke regio's en de WGR+gebieden (met uitzondering van de MRA en MRDH). De teksten van de akkoorden geven niet de indruk dat de nieuwe besturen zich expliciet rekenschap geven van deze grotere verantwoordelijkheden. Ook treffen we nergens aan dat de ervaringen, lessen en evaluaties van bijvoorbeeld de stadregio's Arnhem-Nijmegen, Utrecht en Eindhoven die redelijk succesvol waren, in het nieuwe provinciale beleid geïncorporeerd worden. Het lijkt erop dat de grotere verantwoordelijkheid van de provincies voor verkeer en vervoer sinds het opheffen van de stadsregio's geheel gericht is op de fiets.

Ruimtelijk-economisch beleid beter laten aansluiten bij het DNA van stedelijke regio's

In vele provinciale coalitie, bestuurs- en collegeakkoorden worden de ambities van de provincies beschreven in termen van 'het mooiste', 'het meest ondernemend', 'het meest innovatief', 'het meest vitaal'. In de public relations kunnen deze termen hun nut bewijzen. Als leidraad voor goed beleid zijn ze nauwelijks bruikbaar. Om de stedelijke regio's, de provincies en de BV Nederland te versterken, is het verstandig om als regio's en provincies zo veel mogelijk van elkaar te verschillen, maximaal te differentiëren en elkaar complementair aan te vullen. Het ideaalbeeld van het Nederland (en het Europa van de regio's) is dat regio's verschillen en dat in het fundamenteel of nét anders zijn hun kracht zit. Regio's hebben hun geschiedenis, eigen bedrijfsleven en beroepsbevolking, specifieke internationale verbindingen en hun eigen kwaliteiten in leefbaarheid, natuur, cultuur en erfgoed. Er zijn belangrijke padafhankelijkheden die verder versterkt kunnen worden. Werkelijke vernieuwing - hoe verstrekkend en avant-gardistisch ook - is vaak geënt op het vertrouwde, op cross-overs en op het nieuw toepassen van bestaande kennis. In hoeverre de regio's van elkaar verschillen en op welke wijze ze elkaar aanvullen en kunnen versterken, maken de akkoorden nog onvoldoende duidelijk. Er zijn scherpere analyses en betere keuzes nodig.

41

Provincies hebben te veel respect voor grenzen

De provincies worden binnen hun taakvelden geconfronteerd met opgaven die zich nauwelijks iets aantrekken van grenzen, geografisch, functioneel of bestuurlijk en die lang niet altijd (alleen) door een provincie kunnen worden aangepakt. Juist in stedelijke regio's zien wij hoe sterk ontwikkelingen in de economie, arbeidsmarkt, wonen, voorzieningen, sociale netwerken en fysieke omgevingskwaliteiten onderling samenhangen. De provincies zouden zich meer bezig moeten houden met de analyse en het begrip van de complexe en dynamische intersectorale samenhang en systeemwerking in en tussen de stedelijke regio's in en buiten hun provincie. En omdat deze samenwerking en systeemwerking complex is en niet vanzelf goed genoeg gaat, is er alle reden om hierin als provincie juist een hoofdpogave te zien. Nu suggereren de akkoorden dat provincies een veel groter oog hebben voor het slechten van grenzen en barrières wat betreft de landsgrenzen (grensoverschrijdende regio's) dan voor het meer fluïde en permeabel maken van grenzen van stedelijke regio's binnen Nederland.

De leegstandopgave als wees

De grote opgave om antwoorden te vinden op de 9 miljoen vierkante meter kantooroppervlak, de bijna 3 miljoen vierkante meter aan leeg winkeloppervlak, de vele tientallen miljoen vierkante meter leegstaande (agrarische) bedrijfsgebouwen en het overschot in maatschappelijk vastgoed, wordt onvoldoende aangepakt. Zelfs bij terugkerende economische groei wordt naar verwachting slechts een fractie van de leegstand weer benut. Ondanks enkele uitzonderingen (Utrecht, Gelderland) worden in de akkoorden slechts enkele beknopte algemene passages aan deze grote opgave gewijd. In de akkoorden wordt ook niet getwijfeld of de provincies wel voldoende bij machte zijn om op dit terrein voldoende daadkrachtig op te treden. Ook klinken nog geen vragen door of er misschien reden is om de leegstandsopgave op rijksniveau te beleggen, omdat de gemeenten, steden, stedelijke regio's én provincies in hun grensgebieden met elkaar blijven concurreren. Misschien bieden de uitvoeringsakkoorden de gelegenheid om deze opgave serieus te doordenken en niet langer als wees te behandelen.

Provincies moeten met hun private en publieke partners niet weglomen voor het dossier sloop

In de provincieakkoorden domineren woorden als 'herbestemming', 'hergebruik' en 'transformatie'. Het woord 'sloop' duikt maar sporadisch op. De werkelijkheid is dat de sloop van leegstaande kantoorlocaties, monumenten, autoshowrooms, winkelcentra en opstallen van boerenbedrijven onvermijdelijk is. Provincies zouden in onderlinge samenwerking ambitieuze sloopp programma's moeten durven initiëren. De gebouwde omgeving en het landschap winnen er aan kwaliteit door. Voor de financiële crisis werd er door woningcorporaties gesloopt onder de noemer van 'herstructurering' in naoorlogse woonwijken. 'Sloopfeesten' moesten bewoners verzoenen met het lot van hun wooncomplexen. De financiële crisis brak uit en veel vroegnaoorlogse woningcomplexen zijn daarmee gered van de slopershamer. De les die hieruit getrokken werd, is dat sloop heel goed moet worden afgewogen. Maar is die afweging zorgvuldig gedaan, dan is sloop te rechtvaardigen. Bovendien betreft het hier vastgoed (kantoorgebouwen, winkelboulevards) waar burgers in de meeste gevallen nauwelijks een emotionele relatie mee hebben. Sloopfeesten als vormen van rituele rouwverwerking lijken hier dan ook niet nodig.

42

Aanscherping financieel toezicht en modernisering bestuurskrachtmetingen

Door de complexe en omvangrijke taakoverheveling en -uitbreiding naar de gemeenten van het Rijk (AWBZ, Wajong) en van de provincies (jeugd) is het budget van de gemeenten met 15 tot 20 procent toegenomen. Omdat de nulmeting bij de transitie naar de gemeenten vaak afwezig of onvoldoende nauwkeurig is, er aanzienlijke bezuinigingen zijn doorgevoerd en het nieuwe beleid in ingewikkelde intergemeentelijke samenwerkingen stapsgewijs ontwikkeld wordt, zijn de financiële risico's bij de gemeenten aanzienlijk. De provincies die in het verleden het financiële toezicht onvoldoende prioriteit gaven, lijken zich er in de akkoorden nauwelijks van bewust dat hun kerntaak op dit terrein aanzienlijk is verzwakt. Ook is het wenselijk om de bestuurskrachtmetingen te moderniseren. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de toenemende zelforganisatie van burgers en de overheid als slechts één van de actoren in netwerken vraagt om nieuwe methoden om de bestuurskracht van gemeenten te meten.

Provincies dreigen de gemeente te verdringen in overheidsparticipatie

De provincies willen op allerlei manieren in contact komen met hun burgers en hun burgers bij het beleid betrekken. Daarbij worden allerlei nieuwe methoden overwogen. Met de decentralisaties van het sociale beleid naar de gemeenten, de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de leefbaarheid in wijken en dorpen en de toenemende verantwoordelijkheid van de burgers voor hun eigen leefomgeving is de gemeente nog meer dan in het verleden de eerste overheid voor de burger. Een van de beleidsdoelen van de overdracht van beleid naar de gemeenten is dat de verantwoordelijkheid voor de fysieke en sociale leefomgeving van de burger kraakhelder bij één overheid is belegd, namelijk de gemeente. Hiermee weet de burger precies waar hij of zij aan toe is. Het is verre van duidelijk hoe de hype van de provincies om zich als middenbestuur ook intensief te gaan verhouden tot de burgers in lijn is te brengen met deze eenduidige rol van gemeenten.