

Nergens is het provinciaal be



Drs. W.T. van Gelder, Commissaris van de Koningin in Zeeland

In Middelburg heet het provinciehuis de abdij. Oude gebouwen rondom een leeg plein. Op minder dan een steenworp van het centrum, dat ook het centrum van Tiel of Gorinchem zou kunnen zijn – zo lijken de winkels op elkaar, zo uniform is er de mode en zo zielloos zijn de straten. Maar rondom de abdij heeft het leven stilgestaan. Hier heerst de rust van een soezige zondagmiddag. Hier regeert in diepe stilte het provinciaal bestuur.

Commissaris van de Koningin, drs. W.T. van Gelder verrast met een volstrekt gebrek aan chauvinisme. Voor hij naar Zeeland kwam, was hij veertien jaar gedeputeerde van Noord-Holland. Een veel grotere provincie, met vele malen meer inwoners, met meer geld en veel meer ambtenaren. Die zijn, zegt hij, vanzelfsprekend ook beter dan in Zeeland: 'Dat is nu

RUDIE VAN MEURS
Freelance journalist

eenmaal zo. Een grotere provincie kan zich betere ambtenaren veroorloven. Een kleinere organisatie heeft ook minder mensen in de top. Dat is evident.'

Uw verslaggever, verbouwereerd over zoveel openhartigheid, vraagt of zulke opmerkingen niet een beetje stuitend zijn voor de ambtenaren op het provinciehuis.

'Ja kijk, u vraagt of ik wil vergelijken', zegt de commissaris en hij legt uit hoe moeilijk het is 'sprankelende en creatieve' geesten te vinden die naar Zeeland willen komen.

Maar er zijn toch ook ambtenaren die een kleine provincie uit allerlei andere redenen kiezen?

Hij antwoordt: 'Als je briljant bent in een kleine gemeente, vertrek je op een keer naar een grotere gemeente. Dat geldt voor een ambtenaar bij de provincie net zo.'

Maar als Zeeland de geringste onder de provincies is, zegt dat toch ook iets over uw eigen capaciteiten als bestuurder. Als u benoemd was geworden in Gelderland of Zuid-Holland was dat pas echt een promotie geweest?

Van Gelder pareert dat de vooruitgang van gedeputeerde naar commissaris wel degelijk een carrièresprong was. Maar nog hoger? 'Het gekke is dat verschuivingen onder bestuurders zich wel voordoen bij burgemeesters. Niet bij commissarissen. Ja, één keer is het gebeurd. Dat ging om een strafoverplaatsing onder koning Willem I van de Commissaris van de Koningin in Brabant naar Zeeland. Maar (lacht) dat was geen promotie.'

In de kamer naast die van de commissaris, zit griffier mr. drs. L.J.M. Verdult. Hij komt van het stadhuis in Rotterdam. Was daar onder meer directeur personeel en organisatie. Behartigde de belangen van twintigduizend ambtenaren. Alle provincies tezamen hebben nog niet dertienduizend mensen in dienst. Sinds de stoombootmaatschappij die verbindingen over de Westerschelde onderhield, is opgeheven, telt Zeeland nog ruim zeshonderd ambtenaren. Verdult kwam een kleine drie jaar geleden naar Middelburg omdat de provincie en de functie van griffier hem aantrokken. 'Voor de samenleving heeft de provincie hier echt betekenis. Wat hier gedaan wordt aan zorg, cultuur en economie, zijn zaken die je elders in het land bij de gemeente terugvindt.'

Verdult is aimabel, lacht verlegen om de stelligheid van Van Gelder, maar deelt diens kenschets over de kwaliteit van de ambtenaar in de provincie niet. Hij zegt: 'Ik ben het niet met

stuur zo hard nodig als in Zeeland

hem eens. Als ik naar het ambtelijk apparaat kijk, dan beschikken wij op diverse plekken over goede mensen. Het zijn wel mensen die lang op één plaats zitten. Er is weinig mobiliteit, maar dat betekent nog niet dat het apparaat kwalitatief minder is. De omvang is gering, er zijn veel plekken met één- of tweemansfuncties. In provincies als Noord- of Zuid-Holland kunnen in eens vijftien tot twintig man worden ingezet. Die mogelijkheid is hier minder.' Maar Verdult ontdekte dat de beperking ook haar vóórdeel heeft. 'Kijk, dit is het platteland, met boeren die gehecht zijn aan hun grond. Dat hebben stedelingen veel minder. Statenleden, afkomstig uit de Zeeuwse dorpen, staan nog midden in de samenleving. Het gaat niet alleen om techniek en vakkennis, maar ook om engagement. Uitstralen waarvoor je staat. Dat hebben ze hier erg.'

Soms moet Verdult slikken over de opmerkelijke verschillen tussen Zeeland en Rotterdam. 'De maatschappelijke elite is in omvang een stuk kleiner dan elders. Mensen komen elkaar tegen in een groot aantal hoedanigheden. Ze hebben elkaar nodig. Het gebeurt wel eens dat we op kantoor goede afspraken gemaakt hebben. Dat we eensgezind uit elkaar gaan en zeggen: zo en zo gaan we het regelen. Maar dan komen die mensen 's avonds elkaar weer in het schoolbestuur tegen en worden andere afspraken gemaakt.'

Dat slaat u met de vuist op tafel?

'Ja dat moet je dan wel doen. Wat je hier moet leren is de koeiepaadjes van de organisatie te kennen. Je moet weten dat koeien achter elkaar lopen en dat er één is die altijd voorop gaat.'

En voorts is het wel eens eenzaam, daar aan de top in de delta. Verdult: 'Soms, en daarin ga ik met Van Gelder mee, kun je wel eens de intellectuele kameraadschap missen. Zo'n omgeving tref je eerder in de stad aan dan hier. Maar dat is geen diskwalificatie.'

Van alles dat Zeeland zo bijzonder maakt, is het meeste het licht – overigens voorbehouden aan hen met een ontvankelijk gemoed. Dat is het water, de ruimte die nog redelijk is, en het groen. 'Het groene imago van Zeeland is goud waard, steunpilaar van het recreatieve product en tegenhanger van economische dynamiek', zo staat in de gebruikelijke juichende clichés geschreven in de nadere uitwerking *strategische visie Zeeland 2001-2015*. In natuur en landschap zal daarom blijvend geïnvesteerd worden, zo wordt beloofd. Via natuurontwikkeling wordt gewerkt aan 'een duurzame



en robuuste ecologische hoofdstructuur' (alias de natte as), een netwerk van grote met elkaar verbonden gebieden. Typisch Zeeuwse natuur op de grens van land en water, van nat naar droog en van zout naar zoet. Zoals het plan Tureluur ten zuiden van Schouwen en Tholen, zoals oudlandreservaten als de Yerseke Moer en zoals kreken in Zeeuws-Vlaanderen. De watersport zal er wel bij varen. Maar van alle ecologische verbeteringen zal het meest de visserij profiteren. 'De zaadval van mosselen zal gestimuleerd worden door de aanwezigheid van zoet-zout overgangen. De productiviteit van Oosterschelde en Grevelingen zal toenemen, kraam- en kinderkamerfunctie van het deltawater versterkt.' Want visserij en Zeeland zijn onlosmakelijk verbonden.

Dat zijn de aardige dingen voor de toekomst.

Nu de onaardige.

Van alle provincies is Zeeland het meest vergruisd. Dat wordt nog erger. Jonge mensen vlieden weg, de middengroep krimpt allengs in en vijftig plussers krijgen de overhand. Weldra zal een kwart van de bevolking pensioengerechtigd zijn.

Met de zorg is het ronduit slecht gesteld. Een



Rode Kruis ziekenhuis in Zierikzee, ooit na de ramp van 1953 verkregen uit Zweedse hulp. Het is inmiddels een dependance van het ziekenhuis Oosterschelde-regio waarvan het algemeen ziekenhuis in Goes zit. In Oostburg is zo iets als een Eerste Hulppost terwijl in Terneuzen in wat ooit een ziekenhuis was, een huisartsenpost zit. Voorts is er nog een ziekenhuisje in Vlissingen dat wil fuseren met Goes. Dat is volgens de directie voordeliger. Rijk en provincie verweren zich. En niemand kan garanderen dat de ambulance overal binnen vijftien minuten aanwezig is. Intussen beweegt zich een steeds grotere stroom patiënten richting Brugge en Gent.

Allerlei lokale verbanden van verenigingen gedragen door vrijwilligers dreigen te worden opgeblazen, sociaal isolement is onvermijdelijk – het is allemaal de schuld van een autonome ontluistering die schaalvergroting heet. Die leidt tot bijvoorbeeld uniformering van het landelijk gebied, tot identiteitsverlies die vervolgens de leefbaarheid aantasten – zo was de teur van het Zeeland-debat dat begin dit jaar werd afgesloten en die leidde tot de ‘nadere uitwerking van de strategische visie’.

Tegelijkertijd hebben dorpen – naast lande-

lijk wonen – steeds minder te bieden. Voorzieningen worden schaarser, winkels sluiten. Hier en daar is de handdoek al in de ring gegooid: ‘Bouwen in en bij kleine kernen wordt soms genoemd als het antwoord op problemen. Tegen het proces van schaalvergroting is op dorpsniveau niet op te bouwen. Daarnaast kent het bouwen ook bedreigingen. Het kan ten koste gaan van voorzieningen in andere kernen en het stedelijk gebied omdat noodzakelijke schaalvoordelen op meerdere plaatsen tegelijk niet wordt gehaald’.

Er is in het Zeeland-debat gefulmineerd tegen de ‘grootschalige stedelijke uitbreidingen’ van Vinex-wijken die zich niets aan identiteit gelegen laten liggen. En er wordt met soms bitterheid gesproken over de witte schimmel, wanstaltige bungalowparkjes naast kleine dorpen die spotten met het landelijk gebied. Die ontwikkelingen hebben Zeeland veel ellende gebracht, of eigenlijk heeft Zeeland die zelf op de hals gehaald.

De abdij is een doolhof van gangen, opstapjes, trappen, nissen en kamers. Het vertrek van ambtenaar H.A. van Wilgenburg is niet veel groter dan een monnikcel. Hij is beleidsmedewerker bestuur en organisatie en juridische aangelegenheden. Hij beantwoordt aan het beeld dat griffier Verdult schetst. Bijna (met onderbreking) een kwart eeuw in dienst van de provincie, eenmanspost, verknocht aan Zeeland en wars van carrièredwang. Hij maakte van nabij het oprukken van de vakantiewoning mee langs het Veerse Meer: ‘Je ziet daar een puur agrarisch gebied, nauwelijks onderbroken, met wat dijkjes en bomen. Langs de rand van de Oosterschelde en met name het Veerse Meer kreeg je recreatie die in geen verhouding stond met het aantal inwoners. Elke gemeente vond het nodig om op buitendijkse gronden die droog kwamen te liggen bungalows te bouwen. Er werden terreinen met soms tweehonderd vakantiehuisen gebouwd die in principe geschikt waren voor permanente bewoning. Vervolgens kreeg je binnendijks zomerwoningen die aanvankelijk niet permanent bewoond mochten worden, maar geleidelijk aan kregen ze allerlei voorzieningen waardoor het wel mocht. Toen moesten er kampeerterreinen komen. Het begon met een illegale grote camping bij Colijnsplaat die vooral duidelijk maakte hoe het bestuursrecht en het planologisch recht in Nederland werkt. Eerst wordt die gedoogd. Dan is het bedrijfseconomisch nodig om de camping uit te

breiden. Dan wordt er van een oude landbouwhaven een jachthaven gemaakt. Afijn, je krijgt die dus nooit meer weg. Zo groeide ooit een stukje weiland met drie tenten in Wissenkerke uit tot een grote camping.'

Een ontwikkeling die een erfenis is uit een kortzichtig verleden, weet Van Wilgenburg: 'Ik denk dat we nu strenger zijn dan toen. Tot in de jaren '70 had Zeeland een redelijk marginaal bestuur. De wetgeving was toegespitst op bouwen in stad en dorp, maar niet op activiteiten in het buitengebied. Schouwen en Duiveland bijvoorbeeld telde nog zes gemeenten en die concurreerden met elkaar om de toerist te vangen. Vooral kleine gemeenten keken een andere kant op als iets gebeurde wat niet mocht. Het planologisch toezicht van de provincie was evenmin optimaal. Er werd wel stoere taal gesproken in Middelburg, maar er stond echt niet elke keer een ambtenaar om toe te zien wat een boer nu weer met zijn land aan het uitvreten was.'

Pas in de jaren '90, met de komst van één streekplan, dat vier andere verving, werd de provincie strenger. Toen werden ook curieuze zaken ontdekt. Het bleek dat veel gemeenten allerlei toezeggingen hadden gedaan aan projectontwikkelaars waardoor 'onnoemelijk veel zaken in de pijplijn zaten'. Er lagen voorcontracten en echte contracten. Als die ongedaan zouden moeten worden gemaakt dreigden miljoenenclaims.

Het gevolg was dat een aantal grote projecten gewoon doorging. Van Wilgenburg (met licht afgrijzen): 'Als je de stormvloedkering aan deze kant afkomt, dan zie je een enorm oranjeachtig dorp. Het zijn enkele honderden woningen en die zouden er nooit gekomen zijn als de toenmalige gemeente Wissenkerke niet al harde afspraken met de projectontwikkelaars had. En wat nog erger was, er bleken ook heel vaak toezeggingen te zijn gedaan door de portefeuillehouder ruimtelijke ordening van de provincie, die handelde – daar ging de buitenstaander vanuit – binnen zijn bevoegdheid als lid van Gedeputeerde Staten.'

'Die situatie', zegt Van Wilgenburg, 'is typisch voor een dunbevolkte provincie. Gemeenten gedogen en vervolgens lobbyen gemeenten bij de provincie voor erbarming. Gemeenlijk kennen mensen in sleutelfuncties elkaar, bij Zeeuwen is dat in het kwadraat. Dat kan wel eens "grote risico's" opleveren bij de zuiverheid van de besluitvorming.'

Ooit, zo wordt steeds weer het voorbeeld

aangehaald van een waar gebeurd verhaal, wilde een lokale meubelhandel op Tholen fors uitbreiden. Dat was niet goed voor het dorp en paste niet in beleid kleine kernen. Artikel 19 had geen zin, dus de provincie zei 'nee'. Een week later kwam een delegatie van het gemeentebestuur, onder druk gezet door de meubelhandelaar, naar de provincie. De werkgelegenheid was in het geding, de ondernemer moest geholpen worden. Nou, zei de provincie, laten we eens zien wat wel kan. Van Wilgenburg: 'Eerst wordt een vinger gegeven, dan een hand en na driekwart jaar is de uitbreiding toch voor elkaar – maar het mag geen precedent zijn.'

Gebrek aan intellectueel kameraadschap betekent ook dat de vijver waaruit gevist wordt klein is. Provinciale bestuurders hebben bijna allemaal een achtergrond vanuit de gemeente. Het begrip is groot. Van Wilgenburg: 'Als ze elkaar kunnen helpen dan zullen ze elkaar helpen. Dat heeft ook te maken met de horizon van de bestuurder. Die kijkt in principe niet verder vooruit dan een jaar of vier. Een ambtenaar ziet vijftientig jaar vooruit, maar ja, zijn mening moet ten slotte wijken voor het standpunt van de bestuurder.'

De gedeputeerde voor milieu is mr. drs. A.J.G. (Toine) Poppelaars. Hij was ooit hoofd Algemene Zaken in Veere. We spreken over die bizarre ontwikkelingen achter de dijken – in de nomenclatuur van de provincie ook wel vrijetijdslandschap genoemd. De gedeputeerde maakt hopeloze gebaren: 'Het lijkt Zuid-Spanje wel, wat daar allemaal is gebeurd, past niet in de Zeeuwse context. Zoiets kan niet, daar hebben we de laatste jaren van geleerd.'

Gaat u dat vanaf nu reghouden?

'Dat moet je wel altijd doen in goed overleg met de gemeenten. We spreken over welstandsprojecten, als het om vergunningen gaat is dat wel een aangelegenheid van de gemeenten.'

Hebben die er wel verstand van? In een brochure over water van het Interprovinciaal Overleg staat dat de projectontwikkelaars eigenlijk alles bepalen?

'Die projectontwikkelaars hebben een grote inbreng en greep. Bovendien vinden gemeenten het zelf meestal leuk als iets ontwikkeld en gebouwd wordt. Hoe dat gebeurt, is vaak van later zorg, maar dan is het te laat. Het is soms bar. Als je van Vrouwenpolder naar Noord-Beveland rijdt, passeer je de Banjaard. Allemaal rieten daken die niet passen in het authentieke beeld van Zeeland.'

Commissaris

Van Gelder:

'De provincie

heeft de rol van

Don Juan en

dat geldt voor

de commissaris

in versterkte

mate.'

Griffier
Verdult:
'Voor de
samenleving
heeft de
provincie hier
echt betekenis.
Wat hier
gedaan wordt
aan zorg,
cultuur en
economie, zijn
zaken die je
elders in het
land bij de
gemeente
terugvindt.'

De provincie probeert de gemeenten op vriendelijke manier te beïnvloeden. Zo verscheen dit jaar de nota *Beeldkwaliteit*, mooie plaatjes maar met een schemerige tekst die soms een ondertoon van fatalistische onverschilligheid heeft. De bedreigingen in Zeeland hebben vaak te maken met het probleem van niet weten hoe moet worden omgegaan met nieuwe bouwobjecten, zo wordt vastgesteld. In het verleden was Zeeland een landelijke kustprovincie waar dorp, stad en land min of meer met elkaar in harmonie waren. Maar toen kwam de twintigste eeuw met nieuwe uitvindingen en nieuwe ontdekkingen die een vliegwieltje in werking zetten. 'In de toekomst zal dat niet anders zijn, er zullen nog vele grootschalige ontwikkelingen op Zeeland afkomen. Deze nieuwe ontwikkelingen komen in heel Nederland voor en hebben dezelfde verschijningsvorm. Het onderscheid tussen Zeeland en de omringende gebieden wordt daarvoor steeds kleiner.'

Hier en daar wordt gewaarschuwd dat Zeeland ten onder dreigt te gaan aan megalomanie (NRC 3-10-02). Eind vorig jaar besloot de provincie tot aanleg van een containerterminal ten oosten van Vlissingen. Meer dan honderd meter hoge kranen zullen het vlakke land gaan verstoren. Het zal druk worden met af- en aanrijdende vrachtauto's met containers. Die nieuwe aanwinst heet de Westerschelde Container Terminal.'

Poppelaars zegt: 'Ik ben daar als gedeputeerde voor het milieu heel blij mee. Er wordt geen mooi, groen landschap opgeofferd. Die komt gewoon in het havengebied. Dat wordt uitgebreid een compensatieprogramma voor natuur. Extra. Er zit voor ons alleen maar winst in.' De gedeputeerde 'verwacht' voorts dat het toemen van de overlast van trein- en vrachtautoverkeer 'binnen de rijksnormen' blijft. Trots kondigt hij aan dat zowel het Havenschap Zeeland Seaports als de provincie elk een miljoen euro extra hebben ingezet om zelfs meer te compenseren dan wettelijk verplicht is: 'Er is dus alle reden om uit milieuoogpunt te zeggen dat een win-win-situatie ontstaat.'

Dat zeiden, repliceert de verslaggever, de dames Jorritsma en Netelenbos ook over de Betuwroute. Maar die dreigt een debacle te worden?

Poppelaars: 'Goed, dat woord win-win zal ik niet meer gebruiken. Maar er worden nu zaken toegepast die anders niet zouden worden aangepakt. Je moet toch iets doen om werkgelegenheid te behouden.'

Commissaris Van Gelder heeft als hobby zweefvliegen. Vanuit de lucht zijn de aaneengeregen bungalowparkjes op de Zeeuwse eilanden, witte schimmel, nog veel bedroevender om aan te zien. Hij zegt: 'Ik spreek Cor van Zadelhof wel eens die een keer met me meevloog. Zelfs hij, die toch erg van projectontwikkeling houdt, vindt het te veel doorgeschoten. Al die ruimte, opgeëist door de recreatie.'

Lelijk?

De commissaris: 'Ik geef geen kwalificatie maar het is wel erg veel.'

Het gaat nog steeds door?

'Nee, het is nu een beetje afgelopen, (aarzelt) er is alleen nog ruimte voor kwaliteitsverbetering. Maar (mismoedig) nu speelt weer dat kamperen bij de boer. Dan staan er tien, dan vijftien en dat gaan ze weer om twintig plaatsen vragen.'

Wat zegt de provincie dan?

'Die beslissingen worden op landelijke vlak genomen, (hulpeloos) dat is allemaal landelijk beleid.'

Treurig?

De commissaris lacht hard.

Zeg eens eerlijk?

'Ik weet niet wat u allemaal opneemt, maar het is natuurlijk niet mijn rol allerlei dingen in Zeeland af te kraken. Mijn functie is management *by speech*. Een jaar geleden heb ik een artikel geschreven: Zeeland pas op uw landschap. Dan vraag ik aandacht voor zulke dingen. Wat je nu ziet, is het gevolg van het beleid in de jaren '60 en '70 toen men zich niet meende te kunnen veroorloven kritisch en restrictief dingen tegen te houden. Er bestond dat gevoel van, Zeeland ligt aan het eind van de trap, we moeten blij zijn met elk initiatief dat zich aandient. Dat zag je ook met de komst van de industrie. Bedrijven die in Amsterdam geweigerd werden omdat het niet strookten met het milieubeleid, werden hier met open armen ontvangen. Zoals Total. Zeeland was een beetje tweede keus. Overigens geldt dat niet voor Dow Chemical, dat koos heel bewust voor Zeeland.'

Ik sprak ooit eens met de oud-commissaris van Noord-Brabant Kortmann. Hij zei dat hij altijd een rol moest spelen, nooit echt kon zeggen wat hij wilde, beslissingen moest nemen die hij niet wilde nemen. Hoe zit dat met u?

Van Gelder: 'Ik zal later hetzelfde zeggen als ik nu zeg. Ik heb die vrijheid. In het college speel ik een bescheiden rol. De provincie heeft de rol van Don Juan en dat geldt voor de commissaris in versterkte mate. Opscheppen over een overwinning betekent dat het je laatste overwinning is geweest.'