

Vergaderjaar 2013–2014

---

**CII** **Nota «Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland.»**

**H** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2013

Hierbij treft u aan mijn reactie op de door Uw Kamer op 2 juli jl. aanvaarde motie Vliegenthart (Kamerstuknr. 2012–2013, CII, B) om te komen met een nadere analyse over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de voornemens van de regering betreffende de bestuurlijke organisatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

## Reactie motie Vliegenthart

### Inleiding

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* is een omvangrijk aantal maatregelen opgenomen dat bijdraagt aan een krachtige en dienstverlenende overheid. In de motie Kox<sup>1</sup> is het kabinet door de Eerste Kamer opgeroepen deze voornemens te onderbouwen met een integrale visie op de modernisering van het binnenlands bestuur. In reactie op deze motie heeft de Minister-President tijdens het debat over de regeringsverklaring met de Eerste Kamer op 4 december 2012 al kenbaar gemaakt dat het kabinet geen nieuwe visie op de inrichting van het openbaar bestuur beoogt, maar dat het de maatregelen wel beknopt zal beargumenteren en toelichten. Dat is gebeurd met de nota *Bestuur in samenhang*<sup>2</sup>, waarin tevens de samenhang tussen de verschillende voornemens wordt verduidelijkt.

Naar aanleiding van de nota *Bestuur in samenhang* vraagt de motie Vliegenthart om een analyse van het nut, de noodzaak en de democratische wenselijkheid van de maatregelen die het kabinet wil doorvoeren en (een analyse van) het voorziene tijdspad.<sup>3</sup>

Als uitvoering van de motie Vliegenthart beargumenteert het kabinet in deze notitie nader welke problemen het met de voornemens uit het regeerakkoord wil oplossen. De vraag waarom het kabinet de maatregelen neemt, is immers de kern van het debat gebleken. Tevens verduidelijkt het kabinet op welke wijze het de maatregelen vormgeeft. Een aantal van de maatregelen uit het regeerakkoord is reeds nu of op korte termijn van betekenis voor de inrichting van het openbaar bestuur. In de eerste plaats gaat het om de decentralisatie van taken uit het sociaal domein naar gemeenten per 1 januari 2015. Van de lokale overheden vereist dit dat zij over voldoende uitvoeringskracht kunnen beschikken. Ten tweede gaat het om het afschaffen van de plusregio's (Wgr-plus) per 1 januari 2015. Met deze maatregel wordt een omvangrijke wettelijk verplichte samenwerkingsvorm opgeheven en versterkt het kabinet de bestuurlijke hoofdstructuur. Het wetsvoorstel terzake is in juni 2013 bij de Tweede Kamer ingediend. In de derde plaats betreft het de vormgeving van de Noordvleugelprovincie per 1 januari 2016. Het kabinet ziet dit als een eerste, noodzakelijke stap in een breder proces om te komen tot een nieuw en toekomstbestendig middenbestuur, ofwel «provincies nieuwe stijl». Het herindelingsontwerp voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is van 17 juni tot en met 16 oktober jl. ter inzage gelegd.

Een belangrijke rode draad in de voornemens rond de bestuurlijke inrichting vormt de voorkeur van het kabinet om taken te beleggen bij de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten.

Deze bestuurslagen kennen een in de praktijk beproefde bestuurlijke inrichting, onder meer omdat het zwaartepunt bij de besluitvorming ligt bij een direct gekozen volksvertegenwoordiging. Dit politieke primaat van de volksvertegenwoordiging wordt ondersteund door tal van formele en materiële mechanismen, waardoor dit primaat ook zo wordt ervaren in de samenleving. Verder moet worden bedacht dat de Nederlandse bestuurlijke hoofdstructuur het resultaat is van een eeuwenlange, geleidelijke ontwikkeling. Mede daardoor is er op het niveau van zowel taken en verantwoordelijkheden als maatschappelijke belangenbehartiging op hoofdlijnen een goed evenwicht ontstaan.

<sup>1</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, L

<sup>2</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, CII, A

<sup>3</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, CII, B

Met de bestuurlijke profielen, die zijn verankerd in bestuursafspraken tussen het Rijk en de koepels<sup>4</sup>, is een heldere basis ontstaan voor een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling. Hierbinnen past de voorgenomen verschuiving van taken op het sociaal domein richting gemeenten. Ook de positie van de provincies is de afgelopen jaren versterkt door overheveling van taken die passen binnen het ruimtelijk-economische profiel. Tegelijkertijd is zichtbaar dat het middenbestuur onder grote druk staat vanwege het toenemende takenpakket en het schaalniveau van gemeenten. Bovendien kan worden geconstateerd dat provincies – anders dan gemeenten en waterschappen – wat schaalniveau betreft niet hebben meebewogen met de veranderde omstandigheden waarbinnen het openbaar bestuur functioneert. De aanpassingen in de bestuurlijke inrichting die het kabinet wil doorvoeren zijn aldus bedoeld om de bestuurlijke hoofdstructuur te versterken.

Het stelsel is echter ook zo flexibel gebleken dat het mogelijk is om hierop, in beargumenteerde gevallen, uitzonderingen toe te staan. Dat is bijvoorbeeld het geval met vormen van publieke taakbehartiging op basis van vrijwillige of verplichte intergemeentelijke samenwerking, noodzakelijk vanwege schaalvoordelen of benodigde specialistische expertise. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt een instrumentarium om de democratische legitimiteit en stevigheid van gemeenschappelijke regelingen te borgen. Een wetswijziging om de Wgr op onderdelen aan te scherpen, bijvoorbeeld door de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken, is ingediend bij de Tweede Kamer<sup>5</sup>.

Het Huis van Thorbecke – de bestuurlijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten – is aldus een even beproefd als flexibel model voor de bestuurlijke organisatie van ons land. De drie lagenstructuur is in staat zich aan te passen aan grote veranderingen in de rol van de overheid, zoals de verhouding burger-bestuur, de invulling van de verzorgingsstaat en in de nabije toekomst de participatiesamenleving. Zo is naast het eigen decentrale initiatief op basis van autonomie, de figuur van het medebewind tot op heden uiterst flexibel gebleken. Ook is de democratische verantwoording over het overheidsbeleid binnen de structuur van het Huis geborgd. Verwacht mag worden dat de bestuurlijke hoofdstructuur ook voor de komende tijd bestendig zal zijn. Vandaar de keuze om de hoofdstructuur vast te houden, maar incrementele veranderingen wel toe te laten.

Over de democratische wenselijkheid van zijn voorstellen inzake de bestuurlijke inrichting – waar de motie Vliegthart om vraagt – merkt het kabinet op dat de voorstellen die in het regeerakkoord zijn opgenomen, worden uitgewerkt in wetsvoorstellen. Deze voorstellen doorlopen het gebruikelijke proces van consultatie, toetsing door adviesorganen en behandeling in de Tweede en Eerste Kamer. In dat wetgevingsproces kan rekening worden gehouden met de opvattingen van de betrokken instanties, zoals de medeoverheden. Wetsvoorstellen kunnen daaraan zondig worden aangepast. De Tweede en Eerste Kamer worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om de uiteindelijke voorstellen goed dan wel af te keuren.

---

<sup>4</sup> Bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, IPO, VNG en UvW

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 2

## Lokaal bestuur

*Decentralisatie in het sociaal domein. Een majeure en historische operatie.*

Het kabinet ziet het als een van zijn belangrijkste opgaven om de reeds jaren geleden ingezette – en de door diverse voorgaande kabinetten ondersteunde – decentralisatiebeweging in het sociaal domein per 2015 daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Deze majeure en historische operatie gericht op de maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie wordt doorgevoerd om maatwerk, vermindering van bureaucratie en een effectievere en efficiëntere besteding van publieke middelen mogelijk te maken. Inzet is om het niveau van zorg en ondersteuning op een hoog niveau te houden voor degenen die erop zijn aangewezen. Dat doet het kabinet door de dienstverlening anders te vorm te geven, namelijk door deze dichter bij burgers te brengen, de samenleving meer zelf te laten organiseren en door schotten weg te nemen. De zelfredzaamheid dient maximaal te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. De gedachte daarachter is dat goede ondersteuning, goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij niet alleen een zaak van de overheid zijn. Mensen die het echt nodig hebben, moeten wel kunnen blijven rekenen op ondersteuning; ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en bij hun mogelijkheden. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren, want zij zijn het meest in staat om met en dicht bij burgers taken in de breedte van het sociaal domein opnieuw vorm te geven.<sup>6</sup>

Hierbij onderkent het kabinet dat er naast deze kansen op het terrein van «economies of scope» – meer maatwerk en een meer doelmatige beleidsuitvoering – ook mogelijke risico's zijn die zich zouden kunnen voordoen in het sociaal domein. Het gaat om risico's gerelateerd aan schaalnadelen en verschillen in kwaliteit en niveau van de voorzieningen. In dit kader heeft het kabinet het CPB verzocht onderzoek te verrichten naar de beleidsinstrumenten waarmee de kansen kunnen worden gemaximaliseerd en de risico's kunnen worden weggenomen, dan wel beperkt. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitkomsten.<sup>7</sup> Dit onderzoek wordt de komende tijd voortgezet. Het CPB levert in het voorjaar van 2014 een vervolgonderzoek op.<sup>8</sup> In deze rapportage zal meer gedetailleerd in beeld wordt gebracht wat de (beleids)instrumenten zijn waarmee de risico's van de decentralisatie in de uitvoering kunnen worden beheerst of weggenomen en de kansen kunnen worden gemaximaliseerd. Dit gegeven de budgettaire kaders en kijkend naar de drie decentralisaties als geheel. Ook alle inspanningen binnen de wetgevings-trajecten en de werkzaamheden die de betrokken departementen verrichten ten aanzien van de ondersteuning van de transitie en de transformatie die gemeenten moeten doormaken, zijn gericht op het beheersen van mogelijke risico's.

Het kabinet zet hierbij primair in op het creëren van randvoorwaarden, zodat gemeenten optimaal worden ondersteund om de uitvoering binnen het sociaal domein efficiënter en effectiever in te richten en daarmee de dienstverlening op een nieuwe manier en dichter bij de burger vorm te geven. Het kabinet zorgt voor samenhangende regelgeving met ruimte voor een integrale aanpak en zonder onnodige administratieve lasten. Bovendien worden budgetten ontschot en zet het kabinet in op een

<sup>6</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 B nr. 22 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 750 B nr. 5

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 33 750 VII nr. 8

versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht van gemeenten (in de volgende paragrafen wordt hierop specifiek ingegaan). Een zorgvuldig ingericht transitietraject zorgt ervoor dat gemeenten zich goed kunnen voorbereiden op de decentralisaties en waar nodig kunnen worden ondersteund.

Eventuele verschillen tussen gemeenten zijn overigens een logisch gevolg van het maken van eigen keuzes door de lokale democratie. Desalniettemin zijn deze verschillen beperkt door landelijk geldende wet- en regelgeving. Gemeenten krijgen op deze manier, binnen de bandbreedte zoals verwerkt in de betreffende decentralisatiewetgeving, de ruimte om eigen beleidskeuzes te maken in het sociaal domein. Naast de in de wetten opgenomen normen geldt dat er gevallen zijn waarin de overheid – door tussenkomst van de rechter – ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Bij deze gevallen is er sprake van een landelijk geldende waarborg en daarmee van beperking van de beleidsruimte voor gemeenten.

#### *Majeure operatie leidt tot aanpassingen in het lokaal bestuur*

Het bereiken van de inhoudelijke doelen van de decentralisaties staat voorop, de institutionele vormgeving is hierop gebaseerd. Het kabinet heeft er bewust voor gekozen dat dit omvangrijke terrein wordt belegd bij alle gemeenten, de eerste bestuurslaag. Deze keuze veronderstelt dat gemeenten zoveel mogelijk zelfstandig in staat zijn deze taken uit te voeren.

Een deel van de taken vraagt evenwel om zeer veeleisende uitvoeringskracht, bijvoorbeeld om in de uitvoering expertise te kunnen bieden, schaalvoordelen in de organisatie (inkoop e.d.) te vergroten, risico's te kunnen dragen en een krachtige partner te zijn in het veld van professionele maatschappelijke actoren. Voor dit deel van de taken geldt dat de meeste gemeenten de benodigde uitvoeringskracht alleen door middel van samenwerkingsverbanden dan wel via ambtelijke of bestuurlijke fusie kunnen realiseren. Bij de vorming van samenwerkingsverbanden trekt de Minister van BZK gezamenlijk op met de VNG, want ook de gemeenten zelf zien de noodzaak van gemeentelijke samenwerking op het sociaal domein. De Tweede Kamer is in juli 2013 over de voortgang van de gemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein door de Minister van BZK geïnformeerd.<sup>9</sup> Om onnodige bestuurlijke drukte terug te dringen wordt ingezet op congruentie van samenwerkingsverbanden en die wordt nu ook behoorlijk gerealiseerd. Er zijn drie «ambassadeurs» aangesteld om gemeenten te ondersteunen de samenwerking zo optimaal mogelijk vorm te geven.

Veel gemeenten denken daarnaast breder na over hun bestuurlijke toekomst en de (eventuele) noodzaak om via herindeling te komen tot een schaalniveau dat aansluit bij de gemeentelijke en regionale opgaven. Trajecten als die in Groningen (*Grenzeloos Gunnen*) en Noord-Brabant (*Veerkrachtig bestuur*) zijn daar voorbeelden van, maar er zijn ook individuele gemeenten die hun taken en bijbehorende bestuurs- en uitvoeringskracht nader tegen het licht houden. Het kabinet juicht dit toe en ziet voor zichzelf bij gemeentelijke herindelingen een ondersteunende rol. Het gelooft niet in blauwdruk-denken. Tegelijk is visieloos handelen evenmin gewenst. Zoals in de nota *Bestuur in samenhang* is betoogd ligt tussen die twee uitersten een betere weg voor bestuurlijke veranderingen: zoveel mogelijk in aansluiting op bestaande ontwikkelingen stap-voor-stap werken, maar wel met een helder perspectief voor de lange termijn.<sup>10</sup> Dat

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81

<sup>10</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, CII, A

perspectief bestaat uit gemeenten waarvan de schaal optimaal aansluit op de opgaven, in het besef dat er in een hoogontwikkelde, complexe samenleving altijd taken zullen blijven die gemeenten – en andere bestuursorganen – via samenwerking op moeten pakken. Om daartoe te komen kan worden voortgebouwd op het proces van geleidelijke opschaling van onderop, dat reeds decennia aan de gang is en heeft geleid tot een forse afname van het aantal gemeenten en versterking van de gemeentelijke uitvoeringskracht.

#### *Facilitering van het herindelingsproces*

Vanuit het perspectief van geleidelijke opschaling geeft de Minister van BZK bij gemeentelijke herindelingen ruimte aan partijen om het proces van onderop vorm te geven en ondersteunt hij dit proces. Hiertoe is in het voorjaar van 2013 een aangepast herindelingskader aan de Tweede Kamer gezonden<sup>11</sup>. Verder krijgt de ondersteuning vorm via mitigatie van de financiële consequenties van een herindeling en door kennisuitwisseling en het delen van good en bad practices. Daarnaast heeft het kabinet oog voor het belang om ook in grote gemeenten de band tussen het bestuur en de burger te versterken. Gemeenten ontplooiën op dit terrein reeds vele initiatieven. Begin november 2013 verscheen een handreiking voor onder meer dorpen- en kernenbeleid.<sup>12</sup> Ook langs andere wegen wil het kabinet de positie van de burger versterken. Het doel is te werken naar een «doe-democratie», een term die voor het eerst is gebruikt door de WRR<sup>13</sup> om een samenleving te karakteriseren waarin de overheid aansluit bij initiatieven die burgers zelf nemen. Het kabinet heeft hiertoe een versnellingsagenda met maatschappelijke partners opgesteld, zoals ook is verwoord in het kabinetsstandpunt «doe-democratie» dat vóór de zomer aan het parlement is aangeboden.<sup>14</sup>

#### *Het kabinet blijft alert*

De aanpak van het kabinet bij herindelingen «van onderop» en bij het nastreven van gemeentelijke samenwerking op het sociaal domein kan rekenen op brede steun bij gemeenten en provincies. De aanpak sluit ook aan bij de door de Raad voor het openbaar bestuur geformuleerde «ontwerpprincipes» voor de bestuurlijke inrichting van Nederland; de inhoud van de uit te voeren taak staat centraal en de schaal volgt de inhoud.<sup>15</sup> De aanpak die het kabinet voorstaat maakt het ook mogelijk om de komende jaren adequaat in te blijven spelen op de decentralisaties, waarvan verwacht mag worden dat de consequenties pas na jaren uitgekristalliseerd zijn. Het kabinet blijft erop toezien dat de gemeenten de nieuwe taken ook aankunnen, onder meer op basis van het CPB-onderzoek naar de decentralisaties en door monitoring. Voorts zal het kabinet de komende jaren intensief de gevolgen van de decentralisaties voor de bestuurlijke inrichting in de gaten houden, waaronder de samenwerkingsverbanden en initiatieven voor opschaling. Ook zal worden gevolgd of de decentralisaties leiden tot meer taakdifferentiatie tussen gemeenten, bijvoorbeeld omdat gemeenten kiezen voor een centrumgemeenteconstructie. Ten slotte heeft het kabinet met de VNG aan het CPB gevraagd om een meerjarig onderzoeksprogramma op te zetten, waarin onderwerpen als financiering van gemeenten en schaaloptimalisatie een plaats kunnen krijgen.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 53

<sup>12</sup> Ministerie van BZK, werken aan burgers nabijheid, 2013

<sup>13</sup> WRR, Vertrouwen in burgers, 2012

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 79

<sup>15</sup> Raad voor het openbaar bestuur, Einde van het blauwdruk-denken, 2010

De decentralisaties hebben ook gevolgen voor de Rijksoverheid: het Rijk zal meer op hoofdlijnen sturen en de invulling en uitvoering van gedecentraliseerde taken aan de medeoverheden overlaten. Het kabinet wil daadwerkelijk ruimte bieden aan gemeenten om de doelen van de decentralisaties te kunnen realiseren. Naast de wettelijk bepaalde kaders zullen extra sturings-, toezicht- en verantwoordingsmechanismen zoveel mogelijk beperkt blijven.

### **Middenbestuur**

*Het middenbestuur staat onder druk...*

Een dynamiek van bestuurlijke samenwerking en geleidelijke opschaling zoals die zich bij gemeenten aftekent, doet zich niet voor bij het middenbestuur. Dit terwijl de effectiviteit en daarmee de legitimiteit van het middenbestuur onder druk staan. Die druk is in de eerste plaats terug te voeren op de sterk toegenomen (en toenemende) schaal van (samenwerkende) gemeenten en waterschappen (zie schema hierna). In de tweede plaats wordt dit versterkt door de dynamiek rond en in metropolitane gebieden in ons land. Beide ontwikkelingen zorgen ervoor dat het aantal entiteiten op lokaal niveau afneemt en gemeenten aan kracht winnen, terwijl de provincies daar in kracht minder tegenover kunnen stellen. Ten derde is in de afgelopen jaren overeenkomstig het profiel van de provincies de provinciale rol in het ruimtelijk-economisch domein vergroot en versterkt. In de vierde plaats vloeit de druk op het middenbestuur voort uit de noodzaak om regionaal aansluiting te vinden bij het Europese bestuursniveau.

In het onderstaande wordt dieper ingegaan op deze ontwikkelingen, die overigens niet voor het eerst geconstateerd worden. De Commissie Geelhoed (2002)<sup>16</sup> en meer recentelijk de Raad voor het Openbaar Bestuur (2010)<sup>17</sup> en de Raad van State (2013)<sup>18</sup> hebben aandacht gevraagd voor de urgentie van provinciale samenvoeging als gevolg van ontwikkelingen op andere niveaus in het bestuur. De Raad van State wijst er in zijn derde periodieke beschouwing op dat door schaalvergroting de krachtsverhoudingen tussen de bestuurslagen zullen veranderen. De Raad van State vindt dat provincies zich op enig moment de vraag moeten stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog aansluit bij hun taken en bevoegdheden.

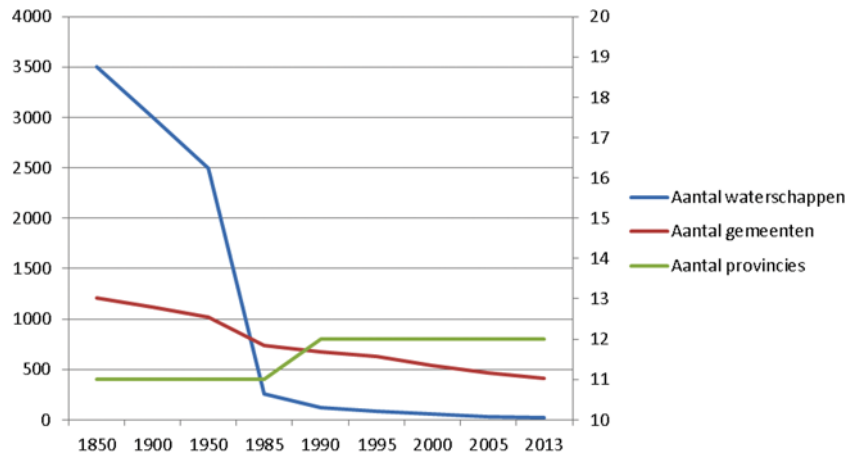
---

<sup>16</sup> Commissie regionaal bestuur in Nederland/Commissie Geelhoed, Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw, 2002

<sup>17</sup> Raad voor het openbaar bestuur, Einde van het blauwdruk-denken, 2010

<sup>18</sup> Raad van State, Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, 2013





Grafiek 1 Ontwikkeling in aantal gemeenten, provincies en waterschappen sinds 1848. De y-as is van toepassing op de gemeenten en waterschappen, de x-as toont de jaartallen, de z-as heeft betrekking op de provincies.

*...door de toenemende schaal van gemeenten en waterschappen*

De druk op het middenbestuur is zoals gezegd in de eerste plaats terug te voeren op de sterk toegenomen (en toenemende) schaal van (samenwerkende) gemeenten. Waar de schaal van gemeenten – en overigens ook die van waterschappen – de afgelopen decennia substantieel is toegenomen, is de schaal van provincies sinds 1848 nauwelijks gewijzigd.<sup>19</sup> Bovenstaande grafiek toont de stevige vermindering van het aantal gemeenten en waterschappen tegenover een licht stijgend aantal provincies. Het gevolg van die ontwikkeling is dat er op lokaal niveau steeds minder entiteiten overblijven, die door hun samensmelting steeds krachtiger worden. De provincies kunnen daar in steeds mindere mate een heldere, krachtige rol tegenover stellen. De Commissie Geelhoed wees in dit licht tien jaar geleden al op het voorbeeld van de stad Utrecht, stadsgewestelijk Utrecht en de provincie Utrecht.<sup>20</sup>

*...door de groei van metropolitane gebieden*

De hierboven geschetste trend wordt versterkt door de groei van de metropolitane gebieden in ons land (bijvoorbeeld rond Amsterdam, Den Haag-Rotterdam en Eindhoven). Het belang van de ontwikkeling van deze gebieden voor de internationale concurrentiepositie van Nederland wordt steeds groter. Daarmee hangt samen dat er veel dynamiek en complexe vraagstukken ontstaan op het terrein van onder meer ruimte, infrastructuur, verkeer en vervoer, milieu, natuur en recreatie; thema's waarvoor de provincies belangrijke ordenende verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, maar waarvoor ook de (samenwerkende) gemeenten in de metropolitane gebieden eigen agenda's en ambities formuleren. Doordat de meerwaarde van het middenbestuur niet meer goed over het voetlicht kan komen, ontstaat er concurrentie tussen bestuurslagen, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en teveel onnodige bestuurlijke drukte. Zichtbaar is bijvoorbeeld dat de provincie Zuid-Holland worstelt met haar rol om enerzijds gezamenlijk op te trekken met grote steden, verenigd in de huidige twee plusregio's, onder meer

<sup>19</sup> De enige verandering is de oprichting van een twaalfde provincie (Flevoland) in 1986.

<sup>20</sup> Commissie-Geelhoed, Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw, 2010



rond vraagstukken van vervoer en regionale economie en anderzijds haar eigenstandige positie als gebiedsregisseur en toezichthouder waar te maken.

*...door het ontbreken van gronden voor verdergaande decentralisatie vanuit het Rijk*

De afgelopen jaren zijn veel taken gedecentraliseerd vanuit het Rijk naar provincies, met name in het fysieke domein en daarmee aansluitend op het profiel van provincies. Het gaat om taken die passen bij hun rol als gebiedsregisseur en deze versterken. Provincies zijn volop aan de slag om invulling aan deze taken te geven. De huidige provincies lijken met dit bestuurlijk instrumentarium uit de voeten te kunnen. In geval van provinciale opschaling is er aanleiding te overwegen het instrumentarium van de betreffende provincies aan te passen.

*...door de steeds groter wordende rol die Europa speelt*

De druk op het middenbestuur vloeit verder voort uit de noodzaak om regionaal aansluiting te vinden bij het Europese bestuursniveau, waarbij de relatief kleine schaal van het Nederlandse middenbestuur opvalt en belemmert. Bezien we het middenbestuur vanuit het Europese perspectief, dan blijkt dat zijn stem in de Europese arena belangrijker wordt. Steeds meer Europees beleid is – samen met de bijbehorende middelen – op subnationale eenheden gericht. Ten opzichte van andere concurrerende regio's – zoals Noord-Rijn Westfalen (ruim 17 miljoen inwoners) – moeten de Nederlandse provincies zich in Brussel onderscheidend en effectief kunnen opstellen. De relatief kleine omvang van Nederlandse provincies in verhouding tot die van andere Europese regio's werkt daarbij in hun nadeel.

*Het kabinet grijpt in omwille van een krachtiger middenbestuur*

Uit het bovenstaande blijkt dat het een gegronde verwachting is dat niets doen tot gevolg heeft dat het middenbestuur verder bekneld raakt tussen een veeleisender Europa en een dominantier wordend (verlengd) lokaal bestuur. De provincie zal in haar huidige vorm steeds minder meerwaarde hebben. Het kabinet ziet hierin aanleiding om in te grijpen, omdat het van mening is dat provincies in aangepaste vorm meerwaarde kunnen hebben bij de ruimtelijk-economische opgaven waarvoor Nederland nu en in de nabije toekomst staat. Te denken valt aan de aanpak van de economische crisis en daaraan gerelateerde regionale vraagstukken zoals vermindering van leegstand van kantoren en de acquisitie van (internationale) bedrijven. Ook kunnen provincies – beter dan Rijk en gemeenten – kansen binnen het Europese beleid benutten, omdat – zoals aangegeven – vanuit de EU veel beleid tot het regionale niveau is gericht. Daarnaast hebben provincies een taak als ordenende en toezichhoudende actor. Met het steeds groter wordende takenpakket van gemeenten wordt de provinciale rol van bestuurlijk en financieel toezichthouder belangrijker.

Het huidige tijdsgewricht vraagt derhalve om een gerevitaliseerd, krachtig middenbestuur met een helder afgebakend takenpakket. In lijn met het regeerakkoord heeft het kabinet een eindbeeld voor ogen van provincies nieuwe stijl die qua schaalniveau zoveel mogelijk samenvallen met hun provinciale taken. Zij moeten voldoende afstand hebben ten opzichte van inliggende gemeenten en metropolitane samenwerkingsverbanden en tevens een stevige positie hebben ten opzichte van het Rijk en Europa.

*Een krachtig middenbestuur betekent een duidelijke positie met een helder profiel*

Zoals in het voorgaande is beredeneerd vloeien structuuraanpassingen om het middenbestuur te verstevigen voort uit inhoudelijke overwegingen. Met name vraagstukken op ruimtelijk-economisch terrein vragen om aansturing en uitvoering op regionaal niveau. Bij provincies is de afgelopen jaren niet voor niets een beweging in gang gezet die heeft geleid tot een oriëntatie op het ruimtelijk-economische profiel. Op het terrein van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap, cultuur en verkeer en vervoer zijn al veel taken overgeheveld van Rijk naar provincies of geeft het Rijk meer (beleids)ruimte aan de keuzes die de provincies maken.

Het kabinet vindt het zoals gezegd van belang dat er een heldere taakafbakening is tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zoals verwoord in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)<sup>21</sup> beperkt het Rijk zich daarbij in het fysieke domein tot de nationale belangen en laat zij het voor het overige aan de provincies om het beleid in te vullen (subsidiariteitsprincipe). Opschaling kan dit speelveld in positieve zin veranderen, omdat het de provincie nieuwe stijl in een andere positie plaatst, met meer afwegingsmogelijkheden en meer dynamiek tot gevolg. Dit maakt een discussie over verdergaande taakoverdracht vanuit het Rijk opportuun, indien er sprake is van een grotere schaal en de maatschappelijke opgaven van de nieuw te vormen provincie daar om vragen. Toekomstige veranderingen van het takenpakket van de provincies moeten voldoen aan het fysieke profiel en passen binnen de ruimte die de nationale belangen daartoe laten. Daarbinnen zijn de specifieke keuzes mede afhankelijk van de (unieke) opgaven in het gebied van de desbetreffende provincies nieuwe stijl.

Om het middenbestuur uit te kunnen laten groeien tot dé gebiedsregisseur in het fysieke domein voor overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen kan er, in geval van provinciale opschaling, aanleiding zijn te overwegen om in het licht van specifieke opgaven in het gebied het instrumentarium van de betreffende provincies aan te passen. Een discussie over een krachtig middenbestuur en daarmee de provincies nieuwe stijl moet gepaard gaan met een discussie over onder meer het overdragen van taken en bevoegdheden, het geven van ruimte voor gelegitimeerde keuzes op provinciaal niveau, over het verminderen van verantwoording waar dat mogelijk is en over het verminderen van het voorschrijven van nationale kaders bij regionale vraagstukken.

*Krachtig middenbestuur: een proces van onderop dat leidt tot resultaten*

Het proces om te komen tot een versterkt middenbestuur en dus provincies nieuwe stijl moet idealiter van onderop vorm en inhoud krijgen. Het kabinet wil de discussie over de concretisering van zijn eindbeeld in openheid met de provincies voeren. Daarbij zal er oog zijn voor de regiospecifieke omstandigheden. De context waarin een provincie opereert, staat centraal. Het gaat dan bijvoorbeeld om de unieke maatschappelijke opgaven in een gebied, bestaande bestuurlijke rolopvattingen, bestaande samenwerkingsverbanden en culturele identiteit. Een dergelijke gebiedsgerichte benadering kan ertoe leiden dat gekozen wordt voor opgeschaalde provincies die minder gelijkvormig zijn dan nu het geval is. De ene regio is immers niet de andere. Dat hoeft overigens niet strijdig te zijn met het uitgangspunt van herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. De invulling van die hoofdstructuur kan flexibel zijn.

<sup>21</sup> Ministerie van IenM, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, 2012

Met uitzondering van de Randstad moet de discussie over het middenbestuur in andere delen van het land nog gestart worden. Tegelijkertijd is bekend dat veel provincies al op tal van terreinen intensief samenwerken. De samenwerking tussen Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is evident en op de noodzaak van verdere bestuurlijke stappen wordt in het vervolg van deze notitie nader ingegaan.

Op basis van de te onderscheiden ruimtelijk-economische ontwikkelingen zouden denkrichtingen voor de toekomstige structuur van het middenbestuur kunnen worden geschetst. Groningen en Drenthe kennen overeenkomstige opgaven op het gebied van regionale economische ontwikkeling, natuur, recreatie en behoud van de vitaliteit van het landelijk gebied. Mogelijk leidt dit in de toekomst ook tot samenvoeging van gemeenten die nu nog in verschillende provincies liggen. In Zuid-Holland en Zeeland zijn de ruimtelijk-economische opgaven sterk verbonden met het havenindustriële complex (corridor Rotterdam-Antwerpen) alsmede de waterhuishouding in de Zuidwestelijke Delta. De provincies werken sinds enkele jaren samen in het platform Vlaams-Nederlandse Delta. Gelderland en Overijssel werken al langer intensief samen, bijvoorbeeld in de Oost NV, de gezamenlijke ontwikkelmaatschappij waarin een deel van het provinciaal economisch beleid wordt uitgevoerd.

Ook al zijn dit soort inventarisaties te maken, het kabinet wil nadrukkelijk niet vooruitlopen op een indeling van de provincies nieuwe stijl. Ervaringen in het verleden hebben aangetoond dat het streven naar een dergelijk beeld al snel wordt beleefd als blauwdruk-denken en leidt tot verzanding van bestuurlijke aanpassingen, hoe noodzakelijk ook. Maar tegelijk wil het kabinet niet handelen zonder visie. Reeds eerder werd het uitgangspunt aangehaald dat het kabinet bij bestuurlijke veranderingen kiest voor de weg daartussen: zoveel mogelijk in aansluiting op bestaande ontwikkelingen stap-voor-stap werken, maar wel met een helder perspectief voor de lange termijn.<sup>22</sup> Voor de provincies betreft het het eerdergenoemde eindbeeld van provincies nieuwe stijl die qua schaal zoveel mogelijk samenvallen met hun primaire taken.

Het kabinet is zich ervan bewust dat veel Nederlanders waarde hechten aan de culturele identiteit die verbonden is aan «hun» provincie. Mensen ontleen hun identiteit aan de provincie – of de regio binnen een provincie – waarin zij geboren en/of woonachtig zijn. Veel inwoners zijn bang dat hun culturele identiteit verdwijnt als de provinciegrenzen verdwijnen. Het kabinet hecht veel waarde aan de worteling van mensen met het gebied waar zij vandaan komen, maar vindt dat onder ogen moet worden gezien dat een provinciale samenvoeging een aanpassing is van de bestuurlijke organisatie. Deze bestuurlijke aanpassing verandert niets aan de culturele identiteit; die is sterker dan welke bestuurlijke organisatievorm ook. Het belang van de culturele identiteit zou het debat over provincies nieuwe stijl dan ook niet hoeven te belemmeren. Menig regio met een sterke culturele identiteit valt ook nu niet samen met de bestuurlijke grenzen van een provincie (denk aan Twente, West-Friesland, Zuid-Limburg).

De discussie moet dus van onderop gevoerd worden, met als doel een toekomstbestendig en krachtig middenbestuur. De Minister van BZK heeft de provincies via het IPO gevraagd een inventarisatie uit te voeren naar lopende initiatieven op het gebied van samenwerking en naar de opgaven en uitdagingen die daaraan ten grondslag liggen. Het IPO is gevraagd daarbij te verduidelijken in hoeverre bestaande initiatieven richtinggevend kunnen zijn voor de vormgeving van een opgeschaald middenbestuur. Op

<sup>22</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400, CII, A

10 oktober jl. heeft het IPO de Minister van BZK een reactie op dit verzoek gestuurd, waaruit kan worden opgemaakt dat het geen regisserende rol in het proces ambieert. De Minister van BZK zal derhalve met de afzonderlijke provincies in overleg treden over de beantwoording van de bovengenoemde vraag. Over de vervolgstappen wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Vervolgstappen zijn ook nodig om uitvoering te geven aan de motie Schouw *cs.* inzake de ontwikkeling van het middenbestuur in den brede.<sup>23</sup> Het kabinet beoogt vóór het einde van deze kabinetsperiode te beschikken over een nader uitgewerkt perspectief voor een gerevitaliseerd en krachtig middenbestuur.

### **Noordvleugelprovincie**

De Noordvleugel van de Randstad is een van de belangrijkste economische regio's van ons land. Het is een dynamisch en aantrekkelijk gebied om te wonen, werken en recreëren. De verwevenheid van functies in dit gebied leidt tot complexe uitdagingen. Een paar voorbeelden.

#### *Economische ontwikkeling*

De provincie heeft de belangrijke taak om ervoor te zorgen dat de ruimtelijk-economische opgaven, in samenwerking met andere partijen (gemeenten, bedrijfsleven etc.), effectief worden aangepakt. Daarmee bevordert zij economische groei.

Een van de belangrijkste opgaven in het gebied is de ontwikkeling van Schiphol in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Dit is een opgave van nationaal belang. De provincie stuurt de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Noordvleugel en houdt rekening met de ontwikkeling van beide luchthavens. De Noordvleugelprovincie kan dat beter dan de drie huidige provincies, omdat zij het gehele gebied overziet. In een recent rapport van de Raad voor de Leefomgeving over de governance rondom Schiphol<sup>24</sup> worden aanbevelingen gedaan voor de sturing van de ruimtelijk economische ontwikkeling in deze regio in relatie tot de ontwikkeling van Schiphol. Staatssecretaris Mansveld neemt de aanbevelingen van dit rapport nu al mee in de diverse keuzes die gemaakt moeten worden in het kader van SMASH (Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer) om de ruimtelijke dynamiek in de regio en de sturing op uitvoeringsacties op een goede manier te borgen. Zij onderneemt diverse acties om samen met de regionale overheden te zoeken naar samenhangende ruimtelijke besluitvorming en om overlegstructuren te bundelen. De Kamer is hierover geïnformeerd (TK, 32 660, nr. 57). De vorming van de Noordvleugelprovincie is ook in het licht van het sturingsvraagstuk noodzakelijk, omdat één grote provincie er beter aan kan bijdragen dat de provinciale acties in goede banen worden geleid.

Over de weg en per spoor nemen de vervoersbewegingen toe. Dat vraagt om maatregelen en investeringen – niet alleen van Rijk, maar ook van provincies en gemeenten-, ook om de kwaliteit van het distributienetwerk (o.a. naar de Amsterdamse Haven, Schiphol, Greenport Aalsmeer) op peil te houden. Binnen de driehoek Amsterdam-Utrecht-Almere floreren economische topsectoren zoals ICT, financiële en zakelijke dienstverlening, media en gaming. Deze sectoren worden steeds belangrijker voor

<sup>23</sup> Tweede Kamer 2012–2013, 33 047, nr. 14

<sup>24</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Sturen op samenhang, Governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam, 2013

de economische groei en werkgelegenheid. Dat gaat niet vanzelf; er moet door de provincie blijvend geïnvesteerd worden in belangrijke randvoorwaarden zoals digitale infrastructuur, goed ontsloten locaties en een passend opleidingsaanbod. Dit vraagt om bundeling van krachten over de provinciegrenzen van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht heen. In dit licht kan worden verwezen naar de business case van Decisio/AEF, in opdracht van de Minister van BZK opgesteld: «Gezien de economisch-inhoudelijke samenhang en veelheid aan initiatieven, boards en andere gremia lijkt er behoefte aan meer economische beleidsregie op de schaal van Noordwest-Nederland. Deze regie is nodig om de complementariteit die er is te versterken en om invulling te geven aan gedeelde thema's en topsectoren als vrijetijdseconomie, duurzame energie, creatieve industrie, ICT, life sciences en zorg. Hiermee kan zowel inhoudelijk worden gekomen tot effectiever en efficiënter beleid als tot een steviger positionering naar Den Haag en Europa. Er liggen in dit opzicht kansen voor een Noordvleugelprovincie, mits ze daartoe is geëquipeerd wat betreft instrumenten, mensen en financiële middelen, ze die rol ambiëert en daadkrachtig oppakt vanuit een regisserende en faciliterende rol. Én mits ze die rol ook wordt gegund door gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen.»<sup>25</sup>

### *Vitaal landelijk gebied*

Economische structuurversterking is ook van belang voor het landelijk gebied van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland. Met de Greenport Aalsmeer, Seed Valley en de grote aaneengesloten landbouwgebieden in de Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Flevoland is sprake van een van de grootste agrarische regio's van Europa. Dit vraagt van de provincie dat het op dit schaalniveau de belangen behartigt in Brussel (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) en Den Haag, innovaties bevordert (bijv. het opzetten van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen) en nieuwe handelsrelaties stimuleert.

### *Een zeer omvangrijke woningbouwopgave*

De Noordvleugel van de Randstad is voor veel mensen een aantrekkelijke woonomgeving. In de periode tot 2040 staat dit gebied voor de grootste woningbouwopgave van Nederland: tot 2040 moeten naar verwachting 440.000 woningen gebouwd worden, waarbij de bouwopgaven zich concentreren rond Almere, Amsterdam en Utrecht. Daarbij wordt rond Almere extra gebouwd vanwege de beperktere mogelijkheden rond Amsterdam (Schiphol) en Utrecht (natuur).<sup>26</sup>

De provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben de verantwoordelijkheid om, samen met andere partijen, de afwegingen en keuzes hiervoor te maken. De Noordvleugel van de Randstad bestaat uit meerdere regionale woningmarkten die idealiter complementair zijn aan elkaar, voor wat betreft ligging en type woonmilieu. De mogelijkheid om deze complementariteit optimaal te benutten, wordt versterkt door afwegingen hierin aan één samengestelde provincie over te laten. In het specifieke geval van Almere ontbreekt, door de betrokkenheid van drie provincies, tot nu toe een eenduidige provinciale inzet. Mede hierdoor is voor het Rijk nog een belangrijke regisserende taak aangewezen bij het vormgeven van de regionale afspraken in het kader van RRAAM. Bij een eenduidig opererend middenbestuur is betrokkenheid van het Rijk op termijn niet meer nodig.

<sup>25</sup> Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

<sup>26</sup> Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel, ABF-Research, oktober 2011 in opdracht van de Ministeries van I&M en BZK.

### *Aanpak leegstand kantoren en bedrijventerreinen*

Een vergelijkbaar vraagstuk betreft de aanpak van leegstand en verloederding van kantorenlocaties en bedrijventerreinen. De provincies hebben jarenlang het ontwikkelen van nieuwe kantoren en bedrijventerreinen in hun ruimtelijk beleid ruimhartig toegestaan. In combinatie met een stagnerende markt is een groot maatschappelijk probleem ontstaan. De provincies moeten hier vanuit hun rol als regionaal gebiedsregisseur (samen met gemeenten en marktpartijen) oplossingen voor vinden. Specifiek in Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is sprake van één samenhangende vastgoedmarkt. Toch maken de provincies in hun ruimtelijke plannen (structuurvisies) verschillende keuzes en ontbreekt het daardoor aan regie. Daarnaast ontbreekt een offensieve strategie van de provincies om het probleem van leegstand effectief aan te pakken. De nieuwe provincie zal dit vraagstuk eenduidiger, en krachtiger aanpakken.

### *Integrale afweging van ruimtelijke ontwikkelingen*

De bouw van woningen hangt samen met andere afwegingen waar de provincie de regie op voert, zoals ruimte die geboden wordt voor infrastructuur, locaties voor windenergie, kantoren en bedrijventerreinen en natuur- en recreatiegebieden. Juist in een dichtbevolkt gebied als dat van de drie betreffende provincies is een integrale afweging van deze belangen noodzakelijk. Alleen op deze manier kan het middenbestuur zorg dragen voor een gunstig vestigings- en leefklimaat. De drie provincies hanteren nu verschillende uitgangspunten ten aanzien van beleid, verordeningen en vergunningverlening, bijvoorbeeld bij de economische en ecologische ontwikkeling van het Markermeer. Voor burgers en ondernemers leidt dat tot onduidelijkheid, omdat de ene provincie zegt dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen aan de rand van het Markermeer wel mogelijk zijn en de andere provincie daar tegen is.

Hetzelfde probleem speelt bij de verantwoordelijkheid van de provincies voor voldoende aaneengesloten natuur- en recreatiegebieden rondom de stedelijke agglomeraties. Op de corridor Oostvaardersplassen – 't Gooi – Utrechtse Heuvelrug grijpen de drie provincies, die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van natuur, nog onvoldoende de mogelijkheden aan om een aaneengesloten groene buffer tussen het stedelijk gebied te creëren.

### *Een concrete stap is nu noodzakelijk*

De geschetste complexe, samenhangende opgaven voor de komende jaren in de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht vragen om een «provincie nieuwe stijl», die handelt als «eigenaar» met een stevige en eenduidige positie richting Brussel, Den Haag, inliggende gemeenten en naar het bedrijfsleven toe. Dat vereist een versterkt bestuur en een passend schaalniveau: passend bij de schaal van de opgaven. Dit is voor het kabinet reden om de vorming van de nieuwe provincie, die de werktitel Noordvleugelprovincie heeft gekregen, nu ter hand te nemen. Het kabinet ziet mede dankzij de vele rapporten die over de Randstad zijn verschenen voldoende basis om deze concrete stap te zetten.

Daarnaast zal de vorming van de Noordvleugelprovincie bijdragen aan de vermindering van de bestuurlijke drukte in dit gebied. Afstemming, overleg en onderhandeling horen bij het openbaar bestuur. Er is daarom altijd sprake van een zekere mate van bestuurlijke drukte. Tegelijkertijd komt uit onderzoeken en verkenningen telkens naar voren dat de provincies in de Randstad (en de partijen waar zij mee samenwerken) teveel last hebben van onnodige bestuurlijke drukte. In dat licht kan



bijvoorbeeld gewezen worden op het rapport van Teisman c.s., waarin wordt gewezen op de veelheid van overleggen en overlegstructuren die tijd en aandacht van bestuurders vragen.<sup>27</sup>

Hoewel de samenvoeging van de drie provincies niet primair een bezuinigingsoperatie is, is het wel belangrijk om zicht te hebben op de kosten en besparingen die met de samenvoeging van de drie provincies gepaard gaan. Uit onderzoeken dat samenvoeging van provincies financiële voordelen en economische kansen – zoals beschreven in de vorige paragrafen – oplevert. De drie provincies hebben eind 2011 zelf het bureau Seinstra van de Laar opdracht gegeven tot uitvoering van een businesscase over de samenvoeging van de bedrijfsvoeringsfuncties van de drie provincies. De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het samenvoegen van de bedrijfsvoeringsfuncties in één Shared Service Center (SSC) structureel tot een besparing leidt van 12,5 miljoen euro bruto per jaar.<sup>28</sup> Op verzoek van de provincies heeft de Minister van BZK een business case laten uitvoeren door de bureaus Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF).<sup>29</sup> In opdracht van de provincie Noord-Holland is door de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) een second opinion op de business case uitgevoerd<sup>30</sup>. De in opdracht van BZK uitgevoerde business case laat zien dat de samenvoeging van de drie provincies veel kansen biedt en tenminste een besparing op bestuurlijke, ambtelijke en materiële kosten oplevert met een bandbreedte tussen de 22 en 30 miljoen euro op jaarbasis. Daarnaast zijn besparingen op programma-uitgaven mogelijk, die kunnen oplopen tot 40 miljoen euro. Omdat het hier om verschillende grootheden gaat – daarop werd ook door de NSOB gewezen – worden deze bedragen apart genoemd en niet bij elkaar opgeteld. De frictiekosten die gepaard gaan met de samenvoeging van de drie provincies liggen tussen de 34 miljoen euro en de 115 miljoen euro (eenmalig). De terugverdientijd van de frictiekosten komt op maximaal 4 jaar.

De stap van het kabinet sluit aan op de beweging die de provincies zelf al hebben ingezet. Na jarenlange discussie kondigden de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht in 2011 aan de voordelen van bestuurlijke samenvoeging te zullen onderzoeken. Omdat daar, behalve het aangehaalde onderzoek, geen concreet vervolg aan is gegeven heeft het kabinet zelf het initiatief genomen om tot besluitvorming te komen. Alvorens hiertoe over te gaan heeft het kabinet andere opties overwogen, die ook nu in de discussie naar voren worden gebracht. Zo zouden de provincies ook door samenwerking de grensoverstijgende opgaven kunnen aanpakken. Het kabinet ziet echter in de praktijk te weinig voortgang van samenwerking tussen provincies, waardoor een suboptimale situatie van meerdere besturen, beleidsagenda's en investeringen in een samenhangend gebied blijft voortbestaan.

In het verleden zijn varianten onderzocht waarbij de gehele Randstad opging in een landsdeel<sup>31</sup>. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke variant het risico in zich draagt van onevenwichtigheden in de verhouding

<sup>27</sup> Teisman c.s., Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad, 2005

<sup>28</sup> Seinstra van de Laar, Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland, 2012

<sup>29</sup> Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

<sup>30</sup> Van Twist c.s., De maatschappelijke «business case» Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, een second opinion, 2013

<sup>31</sup> Bijvoorbeeld: Commissie regionaal bestuur in Nederland/Commissie Geelhoed, Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw, 2002



tot het Rijk en tot andere provincies. Het inwonertal van een grote Randstadprovincie zou bijna de helft van de Nederlandse bevolking omvatten. Bundeling van de drie provincies in de Noordvleugel van de Randstad is wel evenwichtig.

Een doorbraak in het gebied van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zal een stimulans zijn voor verdere aanpassingen in de rest van het land, waarbij ook daar bij de vormgeving van het middenbestuur rekenschap zal worden gegeven van de regio-specifieke omstandigheden.

#### *Stand van zaken herindeling Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*

Om de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht per 1 januari 2016 samen te voegen worden de procedurele stappen die de Wet algemene regels herindelingen voorschrijft, gevolgd. Na de start van de samenvoegingsprocedure op 14 december 2012 zijn in de periode tot 1 mei 2013 achttien open overlegbijeenkomsten georganiseerd. In deze bijeenkomsten is met inwoners, bestuurders en volksvertegenwoordigers in de drie provincies gesproken over het voornemen tot samenvoeging.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het open overleg zijn twee besluiten genomen waarover de Tweede Kamer op 26 april 2013 is geïnformeerd.<sup>32</sup> Met deze twee besluiten wordt tegemoet gekomen aan de belangrijkste punten die gedurende het open overleg naar voren zijn gebracht. Ten eerste is de datum van samenvoeging verschoven van 26 maart 2015 naar 1 januari 2016. Hierdoor ontstaat voor alle betrokken partijen meer tijd om de voorbereidingen te treffen voor samenvoeging van de drie provincies. Ten tweede is aangekondigd dat verkend wordt over welk instrumentarium de nieuw te vormen provincie moet beschikken, waarbij ook bezien zal worden of Rijkstaken overgeheveld zouden moeten worden naar de nieuwe provincie. Het kabinet beschouwt dit als een brede inventarisatie, waarbij behalve naar taken ook zal worden gekeken naar middelen, toezicht en verantwoording.

Het herindelingsontwerp is op 17 juni 2013 ter inzage gelegd. Op het moment dat deze notitie de Eerste Kamer bereikt, is de terinzagelegging van het herindelingsontwerp voor de samenvoeging van deze provincies beëindigd. De zienswijzen die zijn ingediend door de drie provincies en door buurprovincies, (inliggende) gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers vormen belangrijke inzichten bij het opstellen van het definitieve wetsvoorstel, waar het kabinet nu aan werkt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de inzichten van betrokkenen inzake het instrumentarium van de nieuwe provincie en de discussie over de grenzen van de nieuwe provincie. De zienswijzen zullen leiden tot bijstelling van het wetsontwerp. Na advisering door de Raad van State zal het kabinet het bijgestelde wetsvoorstel voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht aanbieden voor parlementaire behandeling.

In het herindelingsontwerp voor samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is opgenomen dat de vorming van een nieuwe provincie kansen biedt. Het kabinet is zich ervan bewust dat voor het verwezenlijken van deze kansen meer nodig is dan alleen een bestuurlijke samenvoeging. De rolopvatting en taakin-vulling (sturingsfilosofie), de provinciale ambities en de bestuurs- en organisatiecultuur zijn uiteindelijk bepalend voor de mate waarin de baten van de vorming van de nieuwe provincie zich zullen voordoen. Het is aan het bestuur van de nieuw te

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 047, nr. 10

vormen provincie om hier definitieve keuzes in te maken. Daarbij kan een handreiking – vanuit de bestaande bestuurspraktijk – wel nuttig zijn.

Parallel aan de procedure voor samenvoeging van de drie provincies is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met bestuurders van de drie provincies, het proces gestart om een inhoudelijke agenda voor het besturen van de nieuwe provincie op te stellen. Vanuit hun kennis en ervaring met de provinciale praktijk en regionale vraagstukken hebben de drie provincies hierbij het voortouw. Ook de discussie over taken, bevoegdheden en het budget van de nieuw te vormen provincie wordt bij deze discussie betrokken en afgestemd op de specifieke opgaven van de nieuwe provincie. Een provincie nieuwe stijl betekent ook dat het Rijk beziet hoe deze nieuwe provincie in staat is zijn bredere taak en rol op te pakken. Daarbij kan – naast eventuele overdracht van taken en bevoegdheden – aan de orde zijn dat het Rijk zich in zijn doen en laten bescheidener gaat opstellen en meer overlaat aan de provinciale inzet bij zaken waar Rijk en provincie gezamenlijk aan opgaven werken. Met het nader vormgeven van de inhoudelijke agenda en het instrumentarium van de Noordvleugelprovincie geeft het kabinet ook invulling aan de motie Schouw *cs*<sup>33</sup>. Tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel voor samenvoeging van de drie provincies zal de Minister rapporteren over de uitkomsten van het traject dat hij gezamenlijk met de drie provinciebesturen heeft ingezet.

### **Wgr-plus**

#### *Bestuurlijke hoofdstructuur...*

Het kabinet geeft er, zoals in de inleiding betoogd, de voorkeur aan dat taken worden uitgevoerd binnen de democratisch gelegitimeerde hoofdstructuur. Dit is dan ook de belangrijkste drijfveer voor de afschaffing van de Wgr-plus.<sup>34</sup> Door het afschaffen van de Wgr-plusregio's komt een einde aan deze vorm van verplichte samenwerking door gemeenten. De afschaffing van de Wgr-plus draagt bij aan de versterking van het middenbestuur, onder meer omdat de provincies dan ook in de gebieden van de plusregio's verkeer- en vervoertaken zullen verrichten.

#### *...maar uitzonderingen moeten mogelijk blijven*

Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat specifieke oplossingen nodig kunnen blijven om adequaat in te spelen op actuele, complexe vraagstukken. Het is onvermijdelijk dat er soms behoefte is aan dergelijke vormen van samenwerking tussen meer bestuursorganen. Voorop staat dat de bestuurlijke structuur die gekozen wordt om een taak uit te kunnen voeren dienend moet zijn aan de opgave. Er dient gekeken te worden naar de wijze waarop een bepaald probleem het slimste kan worden aangepakt.

Bij de afschaffing van de Wgr-plus doet zo'n situatie zich voor ten aanzien van de verkeer- en vervoertaken in de twee grootstedelijke gebieden rond Amsterdam-Almere en Rotterdam-Den Haag. De complexiteit van het fijnmazige vervoer in deze gebieden, tezamen met het feit dat het hier gaat om twee krachtige grootstedelijke regio's, maakt dat in deze gebieden na de afschaffing van de Wgr-plusregio's de samenwerking van provincies en gemeenten nog goed op gang moet komen.

---

<sup>33</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 047, nr. 16

<sup>34</sup> Tweede Kamer 2012–2013, 33 659, nr. 2

In de genoemde gebieden kiest het kabinet er daarom voor de wettelijk toebedeelde bevoegdheden op het terrein van verkeer en vervoer die nu bij de desbetreffende drie plusregio's berusten en de financiële middelen van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (hierna: BDU) voor deze drie regio's onder te brengen in twee vervoerregio's. Het kabinet verwacht dat deze samenwerkingsplatforms door provincies en gemeenten zelf worden ingericht. Via de BDU zal het Rijk de middelen blijven verstrekken aan deze gebieden. Verantwoording verloopt via de gebruikelijke kanalen van de Wgr. Daarbij is sprake van een tweevoudige verantwoordingsrelatie: in de eerste plaats van het dagelijks bestuur jegens het algemeen bestuur (binnen het samenwerkingsverband) en in de tweede plaats van de gemeentelijke en provinciale vertegenwoordigers in het algemeen bestuur naar de gemeenteraad van de deelnemende gemeenten/provincies.

Het kabinet is niet voornemens de uitvoering van andere taken of andere middelen bij de vervoerregio's te beleggen dan nu in het wetsvoorstel zijn benoemd. Het kabinet is ook niet van plan om voor een ander gebied taken of middelen aan te wijzen dan voor het gebied van de drie huidige stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Gemeenten buiten deze gebieden kunnen meedoen aan dit samenwerkingsplatform, maar het is de provincie die bepaalt of de provinciale verkeer- en vervoertaken en middelen aan de vervoerregio's worden toegevoegd. De provincies beschikken immers aldaar over de verkeer- en vervoergelden.

### **Tot slot**

In deze notitie is beoogd aan te geven waarom het kabinet bepaalde maatregelen neemt ten aanzien van de modernisering van het binnenlands bestuur, langs welke lijnen het kabinet daarbij te werk gaat en welke maatregelen zij treft. Bij de beschrijving van de verschillende onderwerpen is verduidelijkt van welk tijdpad het kabinet uitgaat. Wat het kabinet betreft staat zorgvuldigheid bij de uitvoering van zijn voornemens voorop. Zorgvuldigheid bij de onderbouwing van de voorstellen in door het parlement goed te keuren wet- en regelgeving en zorgvuldigheid in het betrekken van partners als VNG, IPO, de Wgr-plusregio's, de drie samen te voegen provincies. Om laatstgenoemde reden neemt het kabinet bijvoorbeeld meer tijd voor de fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Het tijdpad is daarbij ondergeschikt aan de zorgvuldigheid, en verschilt per onderwerp. Tegelijkertijd heeft het kabinet tot uitdrukking willen brengen dat er dringende redenen zijn – maatschappelijk, economisch, Europees – om de inrichting van het openbaar bestuur bij de tijd te brengen. Langs heldere lijnen, met afgewogen stappen.