

# **“Je gaat er over of niet “**

## **Provincie Utrecht in bestuurlijk perspectief van Regeerakkoord**

### **1 Inleiding**

Het kabinet van VVD en CDA moet nog veel voornemens uit het Regeerakkoord uitwerken de komende maanden. Het doel van het kabinetsbeleid is *“om de samenleving nu en straks houdbaar te laten zijn”*. Het kabinet vraagt daarbij om *“durf om ongebaande paden te betreden”*.

Met de bezuinigingsmaatregelen, (her)positionering van de provincies (en de andere overheden) en de economische uitdagingen, liggen er kansen om vernieuwende oplossingsrichtingen te gaan ontwikkelen. Het kabinet nodigt partijen uit om met initiatieven daarvoor te komen.

Dit is de laatste weken bevestigd door minister Donner van BZK. De minister is overtuigd van het "wat" uit het Regeerakkoord, maar moet nog invulling geven aan het "hoe". Voor *maart 2011* zal hij meer duidelijkheid verschaffen over wat het kabinet nu precies voor ogen heeft. Het kabinet geeft ruimte voor inbreng.

In de bijeenkomst met de statenleden van 22 november jl. is gesproken over de bestuurlijke toekomst van de provincie Utrecht in het perspectief van het Regeerakkoord. In de voorliggende notitie hebben Gedeputeerde Staten de volgens hen te zetten stappen in het proces in een redeneerlijn neergelegd, net als de mogelijk daarbij te hanteren criteria en (rand)voorwaarden. Wil de provincie Utrecht (samen met andere partners) input leveren aan minister Donner in deze discussie, dan moet de komende weken een door partners gedragen koers bepaald worden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de gegeven deadline van minister Donner.

### **2 Hoe moeten we de kabinetsvoornemens duiden**

#### **2.1 Algemeen**

Het kabinet heeft in het **Regeerakkoord** forse ambities geformuleerd voor de bestuurlijke organisatie in Nederland en de Randstad in het bijzonder. Het kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de burger. Er wordt daarom gesneden in overheidstaken en de bestuurlijke drukte moet worden verminderd door heldere toedeling van taken en bevoegdheden. De reorganisatie van het bestuur vindt plaats op basis van de principes *“je gaat erover of niet”* en *“je levert tijdig”*. Gestreefd wordt naar de vorming van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder geld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.

De voornemens richten zich dus op: het verminderen van bestuurlijke drukte, minder hulpstructuren, de herverdeling van taken en taakdifferentiatie, en minder bestuur in Nederland (maximaal twee overheden per taak; afschaffing Wgr-plus).

Voor de Randstad in het bijzonder gaat het om een voorstel tot opschaling van het provinciaal bestuur, een voorstel tot het vormen van een Infrastructuurautoriteit en de verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de drie grootste steden.

Ook de provincie Utrecht heeft ambities geformuleerd voor een beter bestuur. Wij willen actief de bestuurlijke drukte verminderen, een effectiever en slagvaardiger bestuur (PS 27-9-2010 motie Goed bestuur) realiseren met een democratisch gekozen bestuur voor minder geld. Een en ander is beschreven in het **“Profiel Provincies”**<sup>1</sup> waarin de 12 provincies een nieuw profiel hebben

---

<sup>1</sup> IPO Profiel Provincies, april 2010.

neergelegd. Te bereiken door o.a. concentreren op de uitvoering van taken conform Lodders, verminderen van bestuurlijke drukte, geen hulpstructuren, de herverdeling van taken en taakdifferentiatie en maximaal twee overheden per taak.

Over de Randstad geeft het Profiel aan: *“Onmiskenbaar gecompliceerd is de situatie rond de bestuurlijke drukte in de Randstad. De behoefte om problemen in Randstadperspectief te benaderen (dan wel in ‘Vleugelperspectief’) is evident.”*

Voor het oplossen van de door het kabinet gesignaleerde vraagstukken in de Randstad is het belangrijk vanuit de inhoud te zoeken naar een oplossing. Het primaire doel is een slagvaardiger, efficiënter en democratischer bestuur. Voorkomen moet worden dat we weer gelijk een structuurdiscussie gaan voeren. Opschaling is geen doel op zich. Met alleen opschaling worden niet alle gewenste bestuurlijke verbeteringen behaald. Opschaling is dan ook nooit het enige middel om bestuurlijke drukte te verminderen en moet ook zeker niet als eerste worden ingezet. Het moet als een “sluitstuk” worden gezien op de (gedragen) veranderingen die moeten leiden tot een efficiënter en slagvaardiger openbaar bestuur in Nederland. Kortom het nieuwe profiel van de overheid waaraan de rijksoverheid en de decentrale overheden “schouder aan schouder” samen moeten werken.

Wat betreft de positie van de **waterschappen**, het kabinet is daar duidelijk over. De waterschappen als aparte functionele bestuurslaag blijft onaangetast. Wel moeten de waterschappen zich beperken tot hun kerntaken, wordt het aantal bestuurders verminderd en komt het kabinet met een voorstel om de gemeenteraden de waterschapsbesturen te laten kiezen. Het kabinet steunt de plannen van de waterschappen voor verdere opschaling en bezuinigingen. In het Profiel Provincies was opgenomen de waterschappen onder het dak van de provincie als middenbestuur te brengen. Daar ziet dit kabinet dus niets in. Dit streven is daarom niet meer realistisch.

## 2.2 Nadere concretisering Regeerakkoord qua inhoud en planning

Sinds het verschijnen van het Regeerakkoord is meer duidelijk geworden over de voornemens van het kabinet. Rode lijn daarbij is dat minister Donner ruimte geeft voor inbreng van betrokken partijen. Hij is overtuigd van het "wat", maar moet nog invulling geven aan het "hoe". Minister Donner hecht eraan eerst het financiële vraagstuk rondom de herverdeling van het **Provinciefonds** op te lossen. Hij heeft toegezegd voor 1 januari 2011 duidelijkheid te verschaffen over de verdeling van het Provinciefonds<sup>2</sup>.

Daarnaast is het volgende door hem aangegeven<sup>2</sup>:

- het kabinet wil aansluiten op ontwikkelingen die al gaande zijn in de provincies;
- de infrastructuurautoriteit kan bevatten de planning van de infrastructuur en eventueel de aanleg die ervoor nodig is. Er wordt primair een stap gezet op het terrein van het Openbaar Vervoer (OV) en vervolgens een stap in lijn met de vraag in welke richting de samenwerking van provincies zal evolueren;

---

<sup>2</sup> Verslag van het overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 15 november jl. met minister Donner en staatssecretaris Weekers van Financiën over het onderdeel binnenlands bestuur, Gemeente- en Provinciefonds 2011 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- dus de mate en vorm van de samenwerking tussen provincies zal mede bepalend zijn voor de vraag op welke terreinen welke bevoegdheden zo goed mogelijk in een instantie geconcentreerd moeten worden;
- over op welk niveau de besluitvorming hierover zal komen te liggen, zal het kabinet “democratisch” beslissen;
- in een overleg met de Tweede Kamer is door minister Donner genoemd de samenwerking in de Randstad “**tussen Noord-Holland, Utrecht en Almere, waar zich heel duidelijk samenwerkingsverbanden concentreren**”. En: “Rotterdam-Den Haag is een andere vereniging waar men ontwikkelingen ziet.” Vraag voor het kabinet is op welke wijze dat het beste aangevuld kan worden;
- in feite erkenning van de Noordvleugel en Zuidvleugel, waarbij het kabinet wil aansluiten;
- voor maart 2011 duidelijkheid over de ideeën over de Randstad en de infra- autoriteit (maar niet verwachten dat het dan in alle details vastligt);
- **Wgr-plusregio** wordt bekeken in verhouding tot de infrastructuurautoriteit. In principe afschaffen, maar er kan iets anders voor in de plaats komen.

### 2.3 Constatering

1. Er is een grote mate van overeenkomst tussen Regeerakkoord en Profiel Provincies wat betreft “beter bestuur”. Het primaire doel is een slagvaardiger, efficiënter en democratischer bestuur. Daarvoor is nodig: het opheffen van de bestuurlijke hulpstructuren en de integrale herverdeling van taken over gemeenten, provincies en rijk, conform uitgangspunten Profiel Provincies. Het gaat niet alleen om het nieuwe profiel van het middenbestuur, de hervorming betreft immers de gehele overheid. Het gaat om *het nieuwe profiel (model) van de overheid* waaraan de rijksoverheid en de decentrale overheden “schouder aan schouder” samen moeten werken.
2. Voor het oplossen van de door het kabinet gesignaleerde vraagstukken in de Randstad is het belangrijk vanuit de inhoud te zoeken naar een door partner gedragen oplossing. Daarbij moet worden voorkomen dat we weer gelijk een structuurdiscussie gaan voeren. Er moet begonnen worden met het gezamenlijk realiseren van dat *nieuwe profiel van de overheid*. Inhoudelijke vraagstukken zijn daarbij leidend en de structuur is volgend. Ook een mogelijke opschaling van de bestuurlijke organisatie wordt vanuit de inhoud benaderd en vormt dus een “sluitstuk”. Bij een opschaling ligt de focus op het ruimtelijk-economisch domein. Dat is ook de schaal waarop daarnaar wordt gekeken. De bestuurlijke structuur daarbij is dus volgend.
3. Die opschaling heeft alleen maar zin als die beoogde bestuurlijke vernieuwing binnen de Randstad aantoonbaar een meerwaarde biedt die de aanpak van vraagstukken in de individuele Randstadprovincies te boven gaat.
4. De urgentie van het oplossen van de bestuurlijke vraagstukken wordt bepaald door zowel de ambities van het kabinet als die van de andere partijen in de Randstad, die zich al in meer of mindere mate in een richting hebben uitgesproken. Het kabinet staat daarbij open voor input, maar wel binnen de deadline die het kabinet hanteert. Voor maart 2011 betekent dat onze eventuele input er moet liggen uiterlijk eind januari 2011.
5. Meest urgent is om over een alternatief na te denken voor de Infrastructuurautoriteit. De bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur bij rijk, provincies, plusregio’s en gemeenten moeten worden omgezet naar een nieuwe structuur waarbij de regie in één hand moet komen te liggen. Betrokken partners zullen gezamenlijk moeten onderzoeken welke structuur het meest tegemoet komt aan de door hen gestelde randvoorwaarden

(taken, bevoegdheden, middelen, juridisch en financieel solide constructie) voor het oplossen van dit vraagstuk.

### 3 Dilemma's

Het Profiel Provincies heeft een model neergelegd voor een slagvaardiger en efficiënter middenbestuur binnen de huidige bestuurlijke structuur. Dit moet het primaire doel zijn. Het kabinet zet nu ook opschaling prominent op de agenda. Een drietal dilemma's dient zich aan bij de vraag hoe deze beide doelen te bereiken.

#### 3.1 Samenwerking met grote steden

Streven we naar structurele en verregaande samenwerking met de (grote) steden of niet?

De Wgr-plusregio is ingevoerd als hulpconstructie om knelpunten op te lossen met name op het gebied van infrastructuur en OV (inclusief geldstromen). Dit is nu een onderdeel geworden van de bestuurlijke drukte, dat opgelost moet worden. Tegen die achtergrond heeft het kabinet het voornemen tot afschaffing van de Wgr-plusregio's opgenomen. Een voornemen van het kabinet om bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van rijk, provincies, regio's en gemeenten in de Randstad over te willen dragen aan een te vormen Infrastructuurautoriteit staat daar haaks op en vergroot de bestuurlijke drukte weer want die taken behoren tot de kerntaken van de provincies. Dat neemt niet weg dat een antwoord gegeven moet worden op de vraag hoe gekomen kan worden tot een efficiëntere overheid op het gebied van openbaar vervoer.

Deze hervorming is in totaal een complex vraagstuk, omdat de bestaande hulpconstructies c.q. de stedelijke plusregio's (met hun aparte bevoegdheden en financiering) en de overige bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur bij rijk, provincies en gemeenten moeten worden omgezet naar een nieuwe structuur waarbij de regie in één hand moet gaan liggen. Betrokken partners zullen gezamenlijk moeten onderzoeken welke structuur het meest tegemoet komt aan de door hen gestelde randvoorwaarden (taken, bevoegdheden, middelen, juridisch en financieel solide constructie) voor het oplossen van dit vraagstuk. Een oplossing zou mogelijk gevonden kunnen worden in de vorming van een OV-Randstadautoriteit in plaats van de door het kabinet gewenste infrastructuurautoriteit en als doorstart van het Randstedelijke OV-bureau.

**Belangrijk hierbij is dat naar de haalbaarheid (wat is acceptabel) moet worden gekeken en niet alleen naar een ideaalbeeld. Dit vereist een positieve grondhouding om met elkaar een werkbare en democratische oplossing te zoeken.**

#### 3.2 Oriëntatierichting van provincie Utrecht

Hoe bepalen we onze inhoudelijke oriëntatierichting?

Sinds 1375 (het bisdom Utrecht of het "Sticht")<sup>3</sup> heeft de provincie Utrecht een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Al vroeg in de Middeleeuwen telde Utrecht volop mee als knooppunt van handelswegen. Vanuit de stad Utrecht en omgeving werd handel gedreven, zowel met Friesland en Brabant als met steden in het Duitse taalgebied langs de Rijn, de Oostzeegebieden, Vlaanderen en Engeland.

De provincie Utrecht heeft hoge kwaliteiten binnen de Randstad, een unieke positie, hoog opleidingsniveau van de inwoners en een groot ontwikkelingspotentieel. Utrecht ligt centraal in

---

<sup>3</sup> Van een provinciaal bestuur was pas sprake vanaf 1375. In dat jaar werden de rechten van de geestelijkheid, de adel en de steden uit het Nedersticht schriftelijk door de bisschop vastgelegd in de zogenoemde Stichtse landbrief.

de infrastructurele netwerken van water, rail en weg en is de belangrijkste verbindende schakel tussen de mainports in de Randstad en het oosten en zuiden van ons land.

Feit is dat de bekostiging van ruimtelijke en infrastructurele opgaven via het MIRT plaatsvindt op het niveau van de vleugels en niet van de Randstad. Dit is gerelateerd aan de verbanden tussen de grote steden in beide vleugels. Daarnaast is de vorming van de NV-Utrecht een “natuurlijk” proces geweest gebaseerd op inhoudelijke vraagstukken. Bij de uitvoering van een programma als Randstad Urgent zijn resultaten daarom juist in Noordvleugel behaald en zijn daarmee de verschillen tussen Noordvleugel en Zuidvleugel zichtbaar geworden.

Het ligt daarom voor de hand de lopende en succesvolle ontwikkelingen te continueren en mogelijk uit te bouwen. Primair gaat het dan om de ruimtelijk-economische en mobiliteitsvraagstukken die in dit deel van de Randstad spelen. Een mogelijke opschaling dient vooral vanuit deze motieven te worden benaderd.

Ook het kabinet benadert vraagstukken vanuit het Randstadperspectief, waarvan de provincie Utrecht deel uitmaakt. Alles ten oosten en zuiden van onze provinciegrenzen maakt geen deel uit van de Randstad, maar kan natuurlijk wel deel uitmaken van andere economische clusters.

Er blijft daarom ook vanzelfsprekend aandacht voor de ontwikkeling aan de oostkant, zoals Food Valley. Ook de ontwikkeling van de A2 as naar het zuidoosten kan rekenen op de nodige aandacht. Deze ontwikkelingen zijn natuurlijk belangrijk, maar minder dominant voor het bepalen van onze oriëntatierichting. Ongeacht welke keuze gemaakt wordt, samenwerking met andere provincies is en blijft mogelijk. Feit blijft dat ook bij een Randstedelijke opschaling strategische allianties tussen verschillende partners in oostelijke en zuidelijke richting nodig blijven.

### 3.3 Schaal en doelmatigheid

Hoe “groot” of hoe “klein” moet je zijn voor het oplossen van de Randstadopgaven?

Dit heeft te maken met het verband tussen schaal en doelmatigheid en wat je wilt bereiken voor het gebied en de inwoners.

Belangrijke aspecten bij een bestuurlijke opschaling worden gevormd door de identiteit, de relatie en de afstand provinciaal bestuur-inwoners en bestuur-gemeenten, en de herkenbaarheid / eigenheid van het bestuur bij de inwoners. Het gaat om samenhang, gemeenschappelijk belang en betrokkenheid.

De tendens in de samenleving is dat “groter” niet altijd beter hoeft te zijn. Er zijn ontwikkelingen in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs waarbij de opschaling gedeeltelijk wordt teruggedraaid, omdat er meer schaalnadelen worden ervaren dan dat er schaalvoordelen zijn.

Vraag is of dit ook geldt voor het fysieke domein. Juist vraagstukken op het terrein van mobiliteit en ruimtelijk-economische vraagstukken lijken zich op een groter schaalniveau af te spelen.

Veel Utrechtse opgaven op het terrein van bereikbaarheid, ruimte, economie en wonen zijn Randstadopgaven. Deze opgaven vragen dan ook om een aanpak over gemeente- en provinciegrenzen heen. Vele studies, analyses en rapporten wijzen erop dat er in de Randstad fundamenteel wat moet veranderen.

Bestuurlijke schaalvergroting in Randstadverband kan een oplossing zijn voor versnelling van besluitvorming en wellicht voor betere besluitvorming omdat er minder compromissen gesloten hoeven te worden. Naast het verminderen van bestuurlijke drukte en vergroten van de efficiëntie (de verschillende Randstadopgaven kunnen beter worden aangepakt), kunnen (daardoor) ook

hoge besparingen worden bereikt. Bij schaalvergroting en verdere decentralisatie van rijkstaken komt de besluitvorming in één hand te liggen. Dat komt de bestuurlijke slagkracht ten goede.

Opschaling moet dus gebaseerd zijn op de inhoud en is geen doel op zich. Opschaling is dan ook nooit het enige middel om bestuurlijke drukte te verminderen en moet ook zeker niet als eerste worden ingezet. Zoals eerder gezegd, opschaling heeft alleen maar zin als die beoogde bestuurlijke vernieuwing binnen de Randstad aantoonbaar een meerwaarde biedt die de aanpak van vraagstukken in de individuele Randstadprovincies te boven gaat.

Vanuit Europees perspectief lijken huidige provincies als schaal te klein en gaat het om grotere regio's. Bekeken vanuit economische clusters en potenties, praat je ook over gebieden buiten de Randstad. De vraag is hoe groot moet je zijn om je als vitale, concurrerende regio in Europa te profileren? De Randstad is een bekend "merk", maar lukt het ook op het niveau van de Noordvleugel? En zo ja, is het dan erg dat vormen van samenwerking en afstemming nodig blijven?

Waar ligt het bestuurlijk optimum qua schaalgrootte voor de Randstadopgaven? Welke ambities en waarden wil je als Utrecht per se behouden en versterken. Wat zijn de kwaliteiten van Utrecht binnen de Randstad? Dit zijn te hanteren randvoorwaarden. Daarnaast kan nog naar andere belangrijke voorwaarden worden gekeken.

### 3.4 Keuzen bij dilemma's

Sommige keuzen bij dilemma's kunnen tegenstrijdig lijken. Zo kan vanuit de doelmatigheid het oplossen van ruimtelijk-economische en mobiliteitsvraagstukken worden benaderd vanuit een groter schaalniveau. Maar leidt de keuze voor behoud van identiteit, relatie met de burger en gemeenten eerder tot een kleiner schaalniveau.

Veel genoemde aspecten hierbij zijn natuurlijk niet "passief". Het zijn aspecten waaraan door bestuur en inwoners actief gewerkt moet worden.

Voor een verlies aan identiteit hoeft men zich bij een opschaling in principe geen zorgen te maken. Een regio als Twente blijft zijn karakter houden binnen Overijssel, zoals ook te verwachten valt voor een regio Utrecht binnen een opschaling in vleugelverband of op Randstadschaal.

De afstand met de burger kan weer verkleind worden door vormen van burgerparticipatie. De relatie met gemeenten kan ook in een opgeschaalde provincie behouden blijven door een actief kernenbeleid voor gemeenten. En ook met een initiatief als "goed bestuur"<sup>4</sup> zoals nu binnen Utrecht plaatsvindt.

## 4 **Utrechtse inbreng bij deelname aan mogelijke opschalingsdiscussie in de Randstad**

Zoals eerder gezegd, voor het oplossen van de door het kabinet gesignaleerde vraagstukken in de Randstad is het belangrijk vanuit de inhoud te zoeken naar een oplossing. De structuurdiscussie, c.q. een mogelijke opschaling van de bestuurlijke organisatie, vormt dus een "sluitstuk". Dan spelen de volgende elementen een rol.

### 4.1 Ambities en kernwaarden

---

<sup>4</sup> Bedoeling van het traject "goed bestuur" is een vermindering van de bestuurlijke drukte te bereiken door een efficiënte en effectieve samenwerking tussen de besturen van gemeenten, waterschappen en provincie in Utrecht.

Voor een actieve deelname aan de discussie is het van belang te weten wat wij willen behouden en versterken. Met andere woorden wat zijn onze ambities en waarden en welke overige (rand)voorwaarden stellen wij aan het proces?

Wat betreft voorwaarden, naast het Profiel Provincies kan worden gekeken naar Utrecht 2040. Beiden geven richting aan de toekomst op kortere en langere termijn en hanteren daarbij de Utrechtse (kern)waarden en ambities. Als opschaling het discussiepunt wordt, is het goed een "meetlat" te hebben waarlangs e.e.a. tegen elkaar kan worden gewogen.

Ambities die ondermeer op basis van het Profiel Provincies kunnen worden gehanteerd zijn:

- autonomie met eigen belastinggebied en democratisch gelegitimeerd;
- het terugdringen van bestuurlijke drukte;
- binnen een open huishouding vrijwillig concentreren op de kerntaken Lodders;
- de provincie is de gebiedsautoriteit die gaat over de integrale aanpak van ontwikkelingen en opgaven op het regionaal niveau van het middenbestuur;
- geen hulpstructuren op het regionaal niveau van het middenbestuur;
- geen Wgr-plus; die is overbodig en complicerend;
- overdracht van verantwoordelijkheden op regionaal niveau; bijvoorbeeld van gedeconcentreerde rijksdiensten, rijksinspecties e.d.;
- Randstadsamenwerking in perspectief van Europa. In Brussel wordt de Randstad als één "merk" gezien. Vormen van samenwerking/afstemming blijven wenselijk.

Zoals eerder gezegd, een discussie over de positie van de waterschappen lijkt gelet op het standpunt hierover van het kabinet achterhaald en moet daarom niet meer als zinvol worden beschouwd.

In Utrecht 2040 zijn door de stakeholders de volgende de volgende zes thema's gehanteerd:

1. Ruimte voor wonen, werken en natuur (rode contouren; functiemenging; behoud van ruimtelijke en sociale kwaliteit).
2. Innovatieve kenniseconomie (inzetten op een kennisintensieve en diensteneconomie; kenniseconomie is voor iedereen; functiemenging).
3. Bereikbaar in een beter milieu (bereikbaarheid garanderen met oog voor de kwaliteit van leefomgeving; beperking van mobiliteit).
4. Klimaatneutraal en klimaatbestendig (mitigatie: CO<sub>2</sub>-reductie; adaptatie: de aanpassing aan klimaatverandering).
5. Alle mensen tellen mee en kunnen meedoen op school, hun wijk en in hun vak (jeugd en jongeren; ouderen; participatie stimuleren; kunst en cultuur zijn belangrijk).
6. Behoud van kwaliteit van natuur en landschap (verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving; aandacht voor biodiversiteit; duurzame landbouw en bescherming van agrarisch erfgoed).

#### 4.2 Beoordelingscriteria voor opschaling

Voor het waarderen en beoordelen van de opties kunnen de beoordelingscriteria uit het beleidskader van het Rijk (na enige "vertaling") worden gehanteerd die GS bij herindeling van gemeenten gebruiken. Het gaat hierbij om de volgende criteria:

- *draagvlak*: is er en kan er gewerkt worden aan een optimaal draagvlak. Onderscheid kan worden gemaakt tussen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op lokaal en regionaal niveau;
- *bestuurskracht*: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie dient voldoende onkwetsbaar te zijn om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen, zodat door

een goede arbeidsmarktpositie en de juiste mate van specialisatie gekomen kan worden tot goed bestuur en dienstverlening;

- *duurzaamheid*: de bestuurlijke structuur moet zijn toegerust voor een langere periode en niet binnen afzienbare tijd weer in een herindelingsdiscussie geraken;
- *interne samenhang*: de bestuurlijke structuur moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe eenheid. Het gaat hierbij ook om ruimtelijk-economische samenhang en sociaal-culturele samenhang;
- *regionale samenhang en evenwicht*: restproblematiek: de bestuurlijke structuur moet een goede effectieve bestuurlijke partner zijn en een bijdrage kunnen leveren aan interprovinciale samenwerking. Dit criterium houdt ook in dat geen restproblematiek ontstaat. Voor de nabuurprovincie(s) moet voldoende ontwikkelingsperspectief aanwezig zijn;
- *planologische overwegingen*: een voorstel tot herindeling kan zijn oorsprong hebben in noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan, wanneer een provincie niet in staat is om haar functies goed op haar eigen grondgebied te vervullen.

#### **4.3 Te hanteren randvoorwaarden in de discussie over een beter bestuur**

- Er moet allereerst een oplossing komen voor het financiële vraagstuk rondom de herverdeling van het Provinciefonds. (Minister Donner heeft al toegezegd voor 1 januari 2011 duidelijkheid te verschaffen over de verdeling van het Provinciefonds.)
- Het gaat primair om een efficiënter, slagvaardiger en democratischer bestuur. (Het nieuwe profiel van de overheid waaraan de rijksoverheid en de decentrale overheden “schouder aan schouder” samen moeten werken.) Dit profiel moet ook aandacht besteden aan identiteit en relatie bestuur-burger.
- De vernieuwing moet ook leiden tot een duurzame verbetering van de bestuurlijke slagkracht. En dus vermindering van de “drukte”. Concreet:
  - vanuit een open huishouding concentreren op de uitvoering van de kerntaken conform commissie Lodders<sup>5</sup>;
  - het afschaffen van de Wgr-plusregio’s;
  - in principe geen hulpstructuren, hieronder verstaan wij niet de gewone Wgr-verbanden;
  - integrale herverdeling van taken en bevoegdheden met bijbehorende geldstromen over gemeenten, provincies en rijk, conform uitgangspunten Profiel Provincies.
- Dit vraagt van alle overheden inzet om direct en gezamenlijk aan de slag te gaan om dit te realiseren, waarbij durf gevraagd wordt om een en ander op innovatieve en onorthodoxe wijze vorm te geven. Inhoudelijke vraagstukken zijn daarbij leidend en de structuur volgend. Waarbij ook werken aan bestuurlijk draagvlak een belangrijk aandachtspunt is.
- Het oplossen van de door het kabinet gesignaleerde vraagstukken in de Randstad wordt vanuit de inhoud benaderd. Een mogelijke opschaling heeft alleen maar zin als die beoogde bestuurlijke vernieuwing binnen de Randstad aantoonbaar een meerwaarde biedt die de aanpak van vraagstukken in de individuele Randstadprovincies te boven gaat. De

---

<sup>5</sup> In Profiel Provincies staat: “De kerntaken zijn: duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting (waaronder waterbeheer, milieu, energie en klimaat), vitaal platteland, regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, regionale economie, culturele infrastructuur en monumentenzorg en de kwaliteit van het openbaar bestuur. De kerntaken gelden voor alle provincies, de uitgangssituatie en de daarbij behorende verantwoordelijkheden zijn voor alle gelijk. De uitvoeringspraktijk biedt ruimte om tegemoet te komen aan de verschillen in feitelijke omstandigheden en maatschappelijke opgaven die nu eenmaal bestaan tussen provincies.”



daadwerkelijke totstandkoming van een opschaling van de bestuurlijke organisatie in de Randstad vormt dus een “sluitstuk”. Bij een opschaling ligt de focus op het ruimtelijk-economisch domein. Dat is ook de schaal waarop wordt gekeken. De bestuurlijke structuur daarbij is dus volgend.

- Hieraan zijn ambities, waarden en randvoorwaarden te verbinden. Wat willen wij behouden en wat versterken? Dit stelt eisen aan de te verkiezen schaalgrootte (wat is te groot, wat is te klein) en begrenzing. Zo moet een opgeschaalde provincie, net als de huidige provincies, een goede balans kennen tussen “rood en groen”. D.w.z. het moet gaan om een duurzame leefomgeving die tegemoet kan komen aan de behoeften van de inwoners, dus naast stedelijk gebied ook buitengebied (natuur, landschap, water, recreatie). Ook moet een opgeschaalde provincie in balans zijn met zijn omgeving, i.c. de balans met de andere provincies en het rijk.

## 5 Mogelijke schaalvarianten

Gegeven de in paragraaf 4 beschreven Utrechtse inbreng bij deelname aan een mogelijke opschalingsdiscussie in de Randstad, is neutraal bekeken, voor de provincie Utrecht een aantal opties mogelijk:

- a. zelfstandig prov. Utrecht, versterking binnen de grenzen conform Profiel Provincies;
- b. prov. Utrecht + Gooi en Vechtstreek + Flevoland
- c. Noordvleugelprovincie (Utr+NH+Flev)
- d. één Randstadprovincie (Utr+NH+Flev+ZH)

Bijvoorbeeld een opschaling van Utrecht + Gooi en Vechtstreek + Flevoland is qua bestuurlijke schaal heel voorstelbaar, terwijl de inhoudelijke benadering kan vragen om een Noordvleugel. Mogelijk is dan een opschaling naar één Randstad weer te groot, vanwege het ontbreken van samenhang en gemeenschappelijk belang. In het licht van de Utrechtse randvoorwaarden en ambities zijn deze opties geannoteerd en hieronder kort tegen elkaar afgezet.

Voor een **zelfstandige, versterkte provincie Utrecht** pleiten argumenten als overzichtelijkheid, eigenheid, herkenbaarheid voor inwoners waarbij communicatie met en participatie van inwoners gegarandeerd kan worden, en de interne samenhang binnen de huidige grenzen. Tegen te werpen zijn de zware argumenten als: het lost de bestuurlijke drukte op Randstadniveau niet op, er blijven op Randstadniveau hulpstructuren nodig en de financiële besparing is kleiner. Alleen als we er in slagen om op korte termijn invulling te geven aan efficiënte vormen van samenwerking, zoals in een OV-autoriteit voor de Randstad, kan deze optie voldoen aan de eisen van het kabinet.

Voor een **provincie Utrecht + Gooi en Vechtstreek + Flevoland** pleiten argumenten als interne samenhang in het gebied wat een “gedeelde” problematiek kent en dus een meerwaarde geeft aan de fusie. Tegen te werpen zijn de zware argumenten als: het is geen realistische optie, omdat zowel een deling van NH gevraagd wordt, als vanwege het feit dat het t.a.v. de Noordvleugel weinig oplost. De meerwaarde is dus beperkt als gekeken wordt naar de vraagstukken die voorliggen in de Randstad of de vleugel. Daarnaast blijven er op Randstadniveau hulpstructuren nodig en is de financiële besparing is kleiner. Om deze redenen komt deze optie ook onvoldoende tegemoet aan de kabinetsvoornemens.

In een **Noordvleugelprovincie** worden de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samengevoegd. Deze optie wordt gekenmerkt door een sterke interne samenhang gebaseerd op de ruimtelijk-economische en mobiliteitsvraagstukken, inclusief cultuurhistorische, recreatieve en landschappelijke verbanden.

In de Noordvleugel zijn de economische clusters: Schiphol, de financiële en zakelijke diensten, de ICT in combinatie met cultuur, communicatie en de creatieve industrie met een dynamiek die zich uitstrekt tot over het gehele grondgebied van de drie provincies, en zelfs tot over heel Nederland. (De Zuidvleugel wordt gedomineerd door de Rotterdamse haven, door industrie in samenhang met groothandel, transport en de overheidssector in Den Haag.)

In de Noordvleugel is sprake van twee inhoudelijke “assen”. De ene as loopt van IJmuiden tot de stad Utrecht en op deze as zijn de zwaartepunten de financiële en zakelijke diensten, de creatieve industrie (kennis en media) en de sectoren cultuur en communicatie. De andere as loopt van Schiphol tot de luchthaven van Lelystad. Langs deze as draait het vooral om de logistiek.

Ook biedt de Noordvleugel kansen voor een samenhangende ontwikkeling van vier universiteiten (VU, UvA, UU en Nyenrode) en hogescholen, aangevuld met de onderwijsambities van Almere. De drie provincies hebben ook een gezamenlijke woningbehoefte.

Een samengaan van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht lijkt de beste oplossing te bieden voor de verschillende ruimtelijke vraagstukken (zoals wonen, werken, recreatie, cultuur, natuur en landschap). Het lijkt ook logisch lopende en succesvolle ontwikkelingen binnen de Noordvleugel te continueren en uit te bouwen.

Met een samengaan van de drie provincies kunnen we een vergroting van de slagkracht van het openbaar bestuur in de Randstad realiseren, een verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel en komen we tot een betere invulling van de kerntaken van de provincies. De drie provincies en met name de drie grote steden die in die provincies liggen zullen daarvan profiteren, maar ook de Randstad als zodanig.

In **één Randstadprovincie** worden de vier provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht in hun geheel samengevoegd. Deze grote Randstadprovincie lijkt politiek-bestuurlijk en inhoudelijk echter een onhaalbare constructie. Er zijn wel enkele inhoudelijke motieven te noemen die pleiten voor deze optie, zoals de relatie in het Groene Hart en het gezamenlijk optreden in Brussel.

Er zijn daarentegen belangrijke bezwaren die tegen de vorming van een dergelijk superprovincie pleiten. Een provincie van deze omvang met meer dan 7,5 miljoen inwoners lijkt niet passend binnen de bestaande machtsverhoudingen in het Nederlandse openbaar bestuur (zowel richting rijk, andere provincies en gemeenten). Een ander aspect betreft de verhouding en relatie tussen inwoner en bestuur. De schaal is te groot en dit vraagt weer om hulpstructuren. Daarnaast zijn er te weinig ruimtelijk-economische verbanden tussen Noord- en Zuidvleugel.

Er zijn nauwelijks ruimtelijk-economische verbanden tussen de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Wat is er mogelijk voor de Zuidvleugel, c.q. **Zuid-holland**? De provincie ZH heeft twee grote en krachtige stedelijke regio's met een eigen profiel. De metropoolregio Rotterdam-Den Haag heeft vooral een oriëntatie op Drechtsteden en West-Brabant.

De Zuidvleugel wordt gedomineerd door de Rotterdamse haven, door industrie in samenhang met groothandel, transport en de overheidssector. Voor Zuid-Holland / Zuidvleugel liggen de ruimtelijk-economische verbanden daarom veel meer in het zuiden (Vlissingen en Antwerpen);

Een mogelijkheid voor de vorming van de zuidelijke Randstad ligt in een fusie van Zuid-Holland met de provincie Zeeland en de regio West-Brabant.

## 6 Resumé

Gegeven de forse ambities en koers van het kabinet voor het openbaar bestuur (waaronder de schaalvergroting in de Randstad) en de positiebepaling van partners in de Randstad, is er urgentie voor de provincie Utrecht om zelf haar positie te bepalen en processen proberen te gaan beïnvloeden. Het kabinet biedt die mogelijkheid.

Bij deelname aan dat proces kunnen de ambities, waarden en randvoorwaarden, zoals beschreven in voorliggende notitie, gehanteerd worden. Centraal staat het opleveren van een slagvaardiger, efficiënter en democratischer bestuur.

## 7 Vervolgproces

Het kabinet komt in maart 2011 met een beleidsverkennende notitie, waarin naar verwachting meer duidelijkheid wordt gegeven over welke vraagstukken concreet een oplossing behoeven en welk proces daarvoor gevolgd gaat worden. Ook heeft het kabinet gemeld dat er geen blauwdrukken zijn en het open staat voor voorstellen en initiatieven van de betrokken besturen. Dit betekent dat het college van Gedeputeerde Staten snel verkennende gesprekken moet gaan voeren met onze huidige en/of potentiële samenwerkingspartners. De ambitie is te komen tot een breed gedragen voorstel aan het kabinet. Dit voorstel zal nog niet volledig uitgewerkt zijn, maar bevat de contouren van een oplossingsrichting voor de door het kabinet geschetste vraagstukken in het Regeerakkoord. Inzet voor de gesprekken met de partners is de in voorliggend voorstel beschreven kaderstelling, gevormd door de ambities en kernwaarden bij deze vraagstukken.

De inrichting van het proces in de komende periode wordt bepaald door de inhoud en de volgorde van de stappen:

1. het primaire doel is een slagvaardiger, efficiënter en democratischer bestuur c.q. het nieuwe profiel (model) van de overheid;
2. dit vraagt van alle overheden inzet om direct en gezamenlijk aan de slag te gaan om dit te realiseren, waarbij durf gevraagd wordt om een en ander op innovatieve en onorthodoxe wijze vorm te geven. Draagvlak bij de besturen is hierbij essentieel.
3. de daadwerkelijke totstandkoming van een mogelijke opschaling in de Randstad vormt het sluitstuk.

Het college zal PS regelmatig informeren over en betrekken bij (de voortgang van) dit proces

### Aanpak

In de periode tot februari 2011 zullen GS gesprekken voeren met de partners voor verkrijgen van draagvlak voor een breed gedragen voorstel en voor het bepalen van wie we kunnen beschouwen als "bondgenoten". Het gaat hierbij in ieder geval om een aantal provincies, grote steden en regiobesturen, het bedrijfsleven, kenniscentra en organisaties zoals Universiteiten en Kamers van Koophandel.

Een belangrijk vraagstuk vormt het zoeken naar een gedragen oplossing voor de aansturing en financiering van de infrastructuur en openbaar vervoer in de Randstad. De rijksoverheid en de decentrale overheden moeten hier "schouder aan schouder" samen aan werken.

### Communicatie

Met dit voorstel geeft de provincie Utrecht aan dat het verantwoordelijkheid neemt door actief en op transparante wijze deel te willen nemen aan de discussie over de inrichting en kwaliteit van de bestuurlijke organisatie in het algemeen en de Randstad in het bijzonder. De provinciale ambities en kernwaarden zijn geformuleerd en gericht op een effectief, efficiënt en democratischer bestuur voor onze inwoners. Partners weten waar de provincie Utrecht zich voor inzet. Voorstellen van het kabinet voor de Randstad kunnen beoordeeld worden met de vastgestelde kaderstelling en criteria (zie paragraaf 4).