

NOTITIE

2013BEM07 bijlage 1 behorend bij Statenvoorstel

Nummer: 80DC3776

Onderwerp: Voorbereiding consultatiegesprekken minister Plasterk in het kader van de arhi-procedure

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Utrechtse regio heeft alles voor een succesvolle toekomst. De centrale ligging, aantrekkelijke steden en landschappen en de ruime beschikbaarheid van kennis en cultuur zijn factoren die een belangrijke bijdrage leveren aan het succes van de provincie. Utrecht scoort goed op internationale rankings met economische ontwikkeling, concurrerend vermogen, opleidingsniveau en een aantrekkelijk landelijk gebied. Deze kwaliteiten willen we ook in de toekomst behouden. Kwaliteitsontwikkeling en groei van de Utrechtse regio staan centraal. Daarom werken wij intensief samen met gemeenten, andere provincies binnen en buiten de Randstad en het Rijk aan deze kwaliteiten van het gebied, het kloppend hart van Nederland en scharnierpunt met Duitsland, de natuur, de economische kracht en de woningmarkt. Dit blijkt ook uit de praktijk. De provincie kiest bewust voor het vormen van gerichte, strategische allianties, die bijdragen aan de realisatie van haar eigen doelen, en die van de partners in de regio en over de provinciegrenzen heen, zoals in FoodValley en het Groene Hart. Een toekomstbestendig en krachtig middenbestuur is daarom van groot belang voor de Utrechtse regio.

Aanleiding

Minister Plasterk is met de brief van 14 december 2012 gestart met de Wet arhi-procedure voor samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Dit loopt vooruit op het voornemen van het kabinet Rutte-Asscher om te komen tot vijf landsdelen in 2025. In zijn brief geeft de minister een aantal argumenten ter onderbouwing van zijn voorstel voor de samenvoeging van de drie provincies.

Er zijn twee formele momenten in de arhi-procedure voor inhoudelijke discussie en beïnvloeding: (1) de consultatiefase in januari-februari en (2) de periode april-juni: de fase voor het indienen van zienswijzen na het ontvangst van het herindelingsontwerp. In de voorliggende notitie stellen wij u een inhoudelijke lijn voor, ten behoeve van het consultatiegesprek met de minister op 5 februari aanstaande.

Arhi-procedure

In de consultatie voor gemeentelijke herindelingen is het gebruikelijk dat wordt toegelicht waarom de arhi-procedure is gestart, met welk(e) voorstel(len) de bestuurlijke problematiek kan worden opgelost en wordt gevraagd hoe de betrokken partijen daartegen aan kijken. De arhi-procedure van het voornemen tot fusie van de drie provincies is heel krap, omdat de minister streeft naar afronding voor de Statenverkiezingen van 2015. De gebruikelijke tijd van 6 maanden voor consultatie is hierdoor verkort tot 2 maanden. Echter, de consultatiefase is eveneens bedoeld om varianten te onderzoeken. De planning van de minister biedt hier geen ruimte voor. Wij stellen daarom voor om de minister te verzoeken om toch ruimte in de arhi-procedure op te nemen voor een onderzoek naar varianten.

Van politiek debat naar voorstel

Aan de keuzes in de brief van minister Plasterk is in Den Haag nog nauwelijks een politiek debat en gedegen analyse van de problematiek vooraf gegaan. Zo is het de vraag welk nut en welke noodzaak deze herindeling op de schaal van de Noordvleugel heeft. Ook is het van belang om aan de orde te stellen of de variant die de minister voor ogen heeft (samenvoeging van de provincie Utrecht met Flevoland en Noord-Holland) de enige en juiste oplossing is voor de in de brief genoemde problemen als bestuurlijk drukte, gebrek aan effectiviteit en efficiency, bestuurlijk eigenaarschap en de noodzakelijke bezuinigingen.

Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vraagt nu en voor de toekomst in de eerste plaats om een moderne overheid, die breed draagvlak heeft onder bevolking, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De ontwikkeling van een moderne en krachtige provincie verloopt namelijk eerder via een governancemodel, dan via nieuwe bestuurlijke grenzen. Het vergt vitale coalities die, variërend van schaal en bijeengebracht op inhoudelijke meerwaarde, gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken aanpakken. Oplossingsgericht, met een gedeelde visie en focus en passend in de moderne tijd. Het grootschalig denken gaat hieraan voorbij. Vanuit eenzijdige maatschappelijke opgaven geredeneerd, kan iedere inhoudelijke invalshoek tot een andere schaal en indeling leiden. Daarom vormt het nadenken over alternatieve voorstellen, integraal afgewogen op inhoud, een zeer belangrijk onderdeel van de arhi-procedure.

Het provinciehuis is per openbaar vervoer vanaf Utrecht CS te bereiken via GVVU-lijn 11 (richting De Uithof).

Heeft u klachten? Provinciale klachtencommissie, 030-2583322.

Bestuurlijke drukte

De geschiedenis leert ons dat bestuurlijke samenwerking en afstemming tot succesvolle resultaten hebben geleid in ons land, maar ook voor de Utrechtse regio. Maatschappelijke organisaties en overheden zoeken elkaar al eeuwen op om samen te werken aan maatschappelijke opgaven. Ook de nieuwere traditie van het afsluiten van bestuursakkoorden tussen provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk, laat zien dat we in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, niet zonder afstemming en samenwerking kunnen als het gaat om het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven. Het is daarom de vraag wat bestuurlijke drukte precies is, en waar dat last geeft.

Bestuurlijke drukte wordt vaak ervaren als veelvuldig bestuurlijk overleg, samenwerking en afstemming zonder al te veel resultaat. Dit moet uiteraard vermeden en bestreden worden. De praktijk leert echter ook dat binnen Nederland niet alleen gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid met elkaar samenwerken, maar dat er op veel beleidsterreinen ook WGR+-regio's, WGR-samenwerkingsverbanden, gedeconcentreerde Rijksdiensten, veiligheidsregio's en andere (semi-publieke of maatschappelijke) organisaties actief zijn. Bovendien stimuleert de wet- en regelgeving zelf vaak bestuurlijke drukte, omdat daarin zowel de noodzaak tot gemeenschappelijke besluitvorming, draagvlak als afstemming opgenomen is. Er kunnen flinke slagen gemaakt worden door van departementale verkokering te gaan naar integraal voorbereide nationale wet- en regelgeving, juist waar het gemeenten en provincies raakt. Hiermee wordt één van de belangrijke oorzaken van bestuurlijke drukte afgebouwd, namelijk de noodzaak tot het organiseren van overleg om de (integrale) samenhang in de gedecentraliseerde taken te bereiken en daarop beleid te ontwikkelen. Als de minister bestuurlijke drukte wil verminderen, dan stellen wij voor om alvast alle bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren af te schaffen en ervoor te zorgen, ook bij zijn collega's, dat er geen nieuwe worden ingevoerd, zoals de zogenoemde "vervoersautoriteit".

Opschaling in de Noordvleugel

Het kabinet kiest voor het samenvoegen van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Dat is een opschaling naar één Noordvleugelprovincie met ca. 4,3 miljoen inwoners die de economische motor van Nederland is. De economische ontwikkeling speelt dan ook een hoofdrol in de argumentatie van de minister. Maar voor Utrecht, als economisch sterkste regio van het land, is het van groot belang dat alle veronderstelde voordelen van een Noordvleugelprovincie overtuigend en reëel zijn. Economische ontwikkelingen houden zich niet aan bestuurlijke grenzen, ook niet in de vleugels van de Randstad. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat er één (bestuurlijke) structuur bestaat waarbinnen die economische dynamiek gevat kan worden. Zo zijn de grootste binnenlandse handelspartners van Utrecht (in volgorde): Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland.

Daar komt nog bij dat de provincie meer belangen heeft dan alleen economische. Dat blijft in de brief van minister Plasterk onderbelicht. De kwaliteit en ontwikkeling van alle kerntaken van de provincie Utrecht, van ruimtelijke ontwikkeling, water, cultureel erfgoed, natuur, mobiliteit tot de inrichting van het landelijk gebied zijn even waardevol als economische ontwikkeling en zelfs een randvoorwaarde daarvoor.

Voor de provincie Utrecht is het van groot belang dat de opschaling geen 'experiment' wordt voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van Nederland. De keuze voor de Noordvleugelprovincie heeft namelijk niet alleen grote gevolgen voor samenwerking met de directe buurprovincies, zoals bijvoorbeeld met Zuid-Holland in het Groene Hart en de economische samenwerking met Gelderland in FoodValley, maar heeft ook gevolgen voor (grens)gemeenten, rijksdepartementen en (de invloed van) de Tweede Kamer. Wat gaat er bijvoorbeeld gebeuren met de provincie Zuid-Holland? En hoe staat in dat verband de trend naar metropoolvorming in Den Haag-Rotterdam in relatie tot de kabinetsvoornemens voor de bestuurlijke inrichting? Wat gaat er gebeuren met het Groene Hart en de samenwerking hierop?

Een goede inhoudelijke onderbouwing en afweging op basis van onderzochte varianten, vinden wij daarom essentieel voor een keuze voor opschaling. Structuuraanpassingen zijn langjarige processen, die veel energie en middelen vergen van de provincies, en waarvoor draagvlak bij alle bestuurlijke eenheden noodzakelijk is. Uitgangspunt is daarom dat opschaling niet alleen een beter bestuur moet opleveren, maar ook beter moet kunnen presteren in de ruimtelijk-economische ontwikkeling en op de andere kerntaken, dan de drie provincies afzonderlijk.

Sterke provincies

De minister stelt in zijn brief dat burgers baat hebben bij sterke provincies en dat daarvoor samenvoeging noodzakelijk is. De provincie Utrecht deelt de mening van de minister voor krachtige, toekomstbestendige provincies, maar is niet overtuigd van de noodzaak voor samenvoeging als middel om provincies sterker te maken. Daarvoor zijn sterke bevoegdheden, taken en een eigen belastinggebied essentieel. Wil de minister

toekomstbestendige en krachtige provincies mogelijk maken, dan is van belang dat hij niet alleen aan de slag gaat met de volledige decentralisatie van de kerntaken naar de provincie, maar ook open staat voor versterkte bevoegdheden van de nieuwe provincie op die schaalgrootte en een grotere rol in besluitvorming rondom beleid.

De minister stelt ook dat burgers zich weer verbonden zullen voelen met de nieuwe landsdelen. Maar het is de vraag waarop deze veronderstelling gebaseerd is. De sociale, culturele en historische achtergronden van de drie provincies verschillen en in het totale gebied van het landsdeel zouden 26% van de Nederlandse inwoners wonen. Interessant daarbij is dat een belangrijke afweging voor de keuze van de minister voor de Noordvleugelprovincie de te grote afstand van een Randstadprovincie ten opzichte van regionale opgaven en de burger was.

Strategische reflectie van deskundigen

Voor deze notitie is gebruik gemaakt van een discussie met en een strategische reflectie van externe deskundigen. Hiervoor verwijzen wij naar de bijlage.

Momentum

Wij vinden het moment slecht gekozen. Juist in deze tijd van economische en financiële crisis dient alle prioriteit gelegd te worden bij het oplossen van de problemen waar dit land voor staat. Samenwerking met alle partners om de regio, en daarmee Nederland, verder te laten groeien en te ontwikkelen verdient dan ook alle aandacht. De ROB/RFV wijst in haar advies van 10 december 2012 in dit kader op de ongewenste “stapelings” van allerlei bestuurlijke hervormingen in combinatie met zware bezuinigingen en te weinig “samenspraak”.

Conclusie

De provincie Utrecht stelt de inhoudelijke onderbouwing van wat het beste is voor de ontwikkeling en toekomst van de Utrechtse regio centraal. Plannen die onze burgers, bedrijven en instellingen beter bedienen en ons bestuur nog effectiever, doelmatiger en slagkrachtiger maken zullen we positief benaderen.

Bovendien moeten deze plannen een bestuur opleveren dat herkenbaar is voor haar burgers en herkenbare bestuurders die zich democratisch weten gelegitimeerd. Nabijheid is daarbij essentieel.

De door het kabinet voorgestelde fusie voldoet daar niet aan.

Samenvattend, zal de provincie Utrecht daarom alle voorstellen en ontwerpen toetsen op de volgende randvoorwaarden:

- ✓ Er moet *een inhoudelijke integrale visie* op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur zijn. Centraal daarin staat de toegankelijke moderne overheid. Er moet balans zijn in de zwaarte en omvang waarin bestuursorganen naast elkaar staan. Alle hervormingsvoorstellen (opheffing WGR+, opschaling naar 100.000+ gemeenten, integreren waterschappen in landsdelen, rollen en taken van departementen, en de opschaling van provincies) hangen sterk met elkaar samen. Hierbij zijn de inhoudelijke maatschappelijke opgaven altijd leidend en de (organisatie)structuur volgend.
- ✓ Alle bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren worden daarbij afgeschaft en zeker niet opnieuw ingevoerd.
- ✓ Er zijn alternatieve varianten en voorstellen onderzocht voor opschaling van provincies die leiden tot een nog slagvaardiger, efficiënter en *democratisch gelegitimeerd* middenbestuur, waarvan de schaal past bij de problematiek en de maatschappelijke opgaven in het gebied. (Wij toetsen die op meerwaarde, draagvlak en inhoud voor de Utrechtse regio.)
- ✓ Maatschappelijke opgaven vragen om een integraal opererende provincie met een *sterk profiel, alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de kerntaken* en een *eigen belastinggebied*.
- ✓ Er moet *breed draagvlak* in het gebied zijn. Niet alleen bij de provincie zelf, maar ook bij gemeenten, waterschappen, kennisinstellingen, marktpartijen, werkgeversorganisaties en inwoners.

Voor onze medewerking is noodzakelijk dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan en ook andere varianten worden mogelijk gemaakt. Met het huidige voorstel in de brief van de minister kan het kabinet niet op onze steun rekenen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,