

Behandelingsvoorstel voor de commissie Bestuur en Middelen

Onderwerp: Contourenschets Utrechts model

Cie-datum : 16 juni 2003

Cie-nummer: 2003BEM53

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: 20 mei
eerdere behandeling in cie: ja
in PS: ja

inspraak: nee
op: 06 jan, 31 mrt, 08 mei 2003
op: 30 juni 2003

Behandelend ambtenaar: Helma Koninkx

toestel: 2315

Portefeuillehouder: J.P. Lokker

Inleiding

Het Utrechts model is een besturingsvisie van de provincie voor het gehele grondgebied van de provincie die probeert om de samenwerking van gemeenten te structureren door win-win situaties te creëren en interactieve beleidstrajecten van de provincie te kanaliseren. Het model is een groeimodel dat langzaam vorm zal krijgen omkleed met diverse waarborgen in het proces rondom betrokkenheid van GS en PS.

In een eerdere fase is onder meer de notitie "Goed openbaar bestuur in Utrecht" in maart 2001 vastgesteld. Naar aanleiding daarvan is door de staten een motie vastgesteld voor het verder ontwikkelen van het Utrechts model d.d. 26 maart 2001. Vervolgens is in de commissie van 6 januari 2003 het eerste concept van de contourenschets voor het Utrechts model behandeld. Daar werden een aantal vragen gesteld rondom het gevaar van ontstaan van een vierde bestuurlaag gekoppeld aan democratische legitimatie en meerwaarde voor de burger gekoppeld aan effectiviteit en transparantie. Verder wenste de statencommissie de reactie van gemeenten te vernemen. Op basis van de opmerkingen uit de statencommissie en een raadpleging van de drie regio's (Eemland, Zuidoost en West) is de contourenschets aangepast. Deze is in informerende zin reeds in uw commissie van 31 maart jl. aan de orde geweest en vervolgens in de workshop van 9 april jl. met gemeenten, statencommissie en GS nader besproken.

In uw commissie van 8 mei jl. heeft u het groene licht gegeven voor ambtelijke uitwerking van het Utrechts model. Inmiddels wordt gewerkt aan een implementatieplan. Hierin wordt tevens aandacht besteed aan de relatie tussen het Utrechts model en gebiedsgericht werken.

Vandaag wordt u gevraagd meningsvormend over dit onderwerp te spreken.

Vervolg op volgende pagina: ja

Wordt geagendeerd:

om advies over de volgende vraag (vragen):

1. Kunt u instemmen met het Utrechts model, zoals neergelegd in de 'Contourenschets Utrechts model'?
2. Kan het Utrechts model, in samenwerking met gemeenten in het Gewest Eemland, de regio Utrecht West en de regio Utrecht Zuidoost, verder ingevuld worden aan de hand van regioconvenanten?

Beoogd effect

Tezamen met gemeenten integraal, daadkrachtig en effectief en met de juiste partners de inhoudelijke opgaven waar de provincie voor staat aanpakken, zodat de burger een flexibel en effectief openbaar bestuur heeft.

Argumenten

Door gemeenten meer invloed te geven kan de provincie meer maatwerk leveren.

Communicatie

Een eerdere versie van het document is in de statencommissies van 6-1-2003 en 31-03-2003 behandeld. Daarnaast is die versie besproken in bestuurlijke platforms in West, Zuidoost en Eemland. Tenslotte is op 9 april een workshop gehouden voor de statencommissie, gemeenten en GS. Wanneer u kunt instemmen met het Utrechts model, zoals neergelegd in bijgaande notitie, zal een uitgebreid traject met gemeenten starten om het model verder vorm en inhoud te geven.

Bijlagen

1. Het Utrechts model, besturingsfilosofie voor gebiedsgericht werken
2. Verslagen van bestuurlijke platforms Zuidoost, West en Eemland.
3. Verslag van de workshop op 9 april jl. met de statencommissie B&M, gemeenten en GS

Vervolg vorige pagina

In de contourenschets vindt u de bestuurlijke uitwerking van het Utrechts model met de vier regio's (stadsgewest Utrecht, Gewest Eemland, Utrecht Zuidoost en Utrecht West). Daarbij moet aangetekend worden dat de mate waarin het Utrechts model vorm kan krijgen op het grondgebied van het stadsgewest nauw samenhangt met de uitkomst van de discussie rondom de rijksonmiddellijkheid van gelden.

In de notitie wordt geconstateerd dat de Utrechtse overheden voor een aantal inhoudelijke vraagstukken staan. Deze zijn niet door elke laag apart op te lossen maar kunnen alleen samen door complementair besturen worden aangepakt. Dat complementair bestuur komt tot uiting doordat gemeenten invloed krijgen op de planvorming en de provincie bereid is op een aantal beleidsterreinen - mits er overeenstemming bestaat over kaders/doelstellingen en aan een aantal andere voorwaarden is voldaan - uitvoering over te dragen.

Vervolgens passeert de vormgeving van het model de revue. De drie fasen van het Utrechts model zijn:

- A. Aanleveren van inbreng
- B. Interactieve kaderstelling
- C. Interactieve uitvoering.

Daarbij moet worden opgemerkt dat geen sprake is of hoeft te zijn van volgtijdelijkheid in de fasen. In fase A en B vindt op beleidsvoorbereidend niveau inbreng van gemeenten/regio's en interactieve kaderstelling door de provincie plaats. In fase C worden gezamenlijk projecten uitgevoerd, worden gemeentelijke taken op een hoger niveau gebracht en worden onder voorwaarden en in een latere fase (overeenstemming over de kaders) provinciale uitvoeringstaken overgedragen. De vormgeving is ondergeschikt aan de inhoud en kan op verschillende manieren vorm krijgen volgens het groeimodel.

De contourenschets fungeert als een aanbod van de provincie aan de gemeenten. De gemeenten zijn nu bezig te definiëren hoe zij met het Utrechts model willen gaan werken.

Het Utrechts model

besturingsfilosofie voor gebiedsgericht werken

Gehoord hebbende:

- De reactie van de statencommissie bestuur en middelen
- De reactie van de bestuurlijke platforms West, Zuidoost en de Eemlandse gemeenten

Ten behoeve van:

- Statencommissie 31 maart 2003
- Themabijeenkomst 9 april 2003
- Statencommissie 8 mei 2003

Inhoudsopgave:

0. Voorwoord
1. Inleiding
2. De gemeenschappelijke opgaven
3. Het Utrechts model = een groeimodel
4. Samen aan de slag!
5. Tot slot

Utrecht, 24 april 2003

0. Voorwoord

Op 17 december 2002 brachten GS de contourenschets voor het Utrechts model uit. In deze notitie werd het zogenaamde Utrechtse model geschetst waarin de provincie in complementariteit met de gemeenten wil besturen. De notitie is besproken met de statencommissie bestuur en middelen en met de drie platforms van gemeenten, waar naast een positief onthaal van de achterliggende filosofie ook een aantal kanttekeningen geplaatst werden. De wijze waarop het Utrechts model vorm zal krijgen voor het stadsgewest Utrecht is afhankelijk van de uitkomst van de discussie op landelijk niveau.

In deze notitie vindt u de inzet van de provincie Utrecht om op haar grondgebied tot effectieve samenwerking met gemeenten te komen. Om tegemoet te komen aan de reacties van de statencommissie en de gemeenten is een aantal aanpassingen doorgevoerd. Het betreft punten aangaande het gevaar van het ontstaan van een vierde bestuurslaag in relatie tot de democratische legitimatie, de benodigde flexibiliteit (qua vorm en samenwerkingspartners) en de meerwaarde voor de burger.

Het Utrechts model biedt volgens de gemeenten het begin van een antwoord op de zoektocht naar de structurering van de samenwerking van gemeenten. De provincie acht een dergelijke samenwerking van groot belang als daardoor meerwaarde voor provincie, gemeenten en inwoners wordt verkregen. Kernwoord is complementariteit. De provincie neemt daarmee haar verantwoordelijkheid als intermediair bestuur om te komen tot een meer effectief, integraal en gedragen beleid. Het is de wijze waarop de provincie Utrecht gebiedsgericht beleid wil maken en uitvoeren.

Het Utrechts model is een groeimodel. De snelheid van de groei kan door de samenwerkende gemeenten in overleg met de provincie worden bepaald. Dat geldt voor de inhoudelijke beleidsterreinen die in het Utrechts model kunnen worden ondergebracht, maar ook voor de wijze van organisatie.

Samen kunnen we Utrecht mooier maken!

1. Inleiding

De maatschappij verandert en het openbaar bestuur met haar. De actieradius van de moderne mens is de laatste jaren spectaculair vergroot. Ook het openbaar bestuur vergroot zijn actieradius en moet zijn organisatie toesnijden op nieuwe taken. Het schaaldenken biedt steeds minder een antwoord op de diversiteit en complexiteit van de problematiek. Steeds vaker worden allerlei samenwerkingsverbanden ingesteld, duurzaam of meer tijdelijk. Nog steeds echter bestaat de kern van het binnenlands bestuur uit de drie constitutionele bestuurslagen met directe democratische legitimatie uit 1848, Thorbecke's creatie. Het huis van Thorbecke staat vast en zeker, ook na bespiegelingen over en vingeroefeningen met gewesten, mini-provincies en agglomeratiegemeenten. De behoefte van de burger aan een bestuur dat beslissingen durft te nemen en transparant is in zijn besluitvorming is groot, zoals bleek uit de verkiezingen van 2002. Een relativering van Thorbecke's systeem van verantwoordelijkheid van direct gekozenen is dan ook niet aan de orde.

1.1 Synergie en complementariteit.

Toch is hiermee niet alles gezegd. Hoewel het huis van Thorbecke recht overeind staat kan en mag dit niet leiden tot de geïsoleerde posities die provincies en gemeenten in vroeger tijd innamen, verdedigd door Oppenheim in zijn driekringenleer, later ook door Oud verbonden met de klassieke begrippen autonomie en medebewind. Deze theorieën trekken scherpe grenzen tussen bestuurslagen en benaderen de relatie tussen bestuursorganen vooral juridisch. Zonder iets af te doen aan de wettelijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, menen wij dat de moderne tijd vooral vraagt om *synergie* van provincie en gemeenten met betrekking tot de maatschappelijk-bestuurlijke vraagstukken. In het laatste kwart van de 20^e eeuw is in dit verband het begrip *complementair bestuur* ontwikkeld, een uiting van dezelfde behoefte aan aanvullend gedrag van bestuurslagen. Modern bestuur is niet meer het privilege van provincies en gemeenten en speelt zich niet meer af binnen vaste structuren.

1.2 Inzet provincie Utrecht

De provincie Utrecht wil –als rechtstreeks gelegitimeerd regionaal bestuur- de weg naar de toekomst inslaan in een productieve verhouding met de andere partij in het gedecentraliseerde bestuursstelsel: de gemeenten. Provincie en gemeenten werken beide aan dezelfde opgaven, zij het vanuit eigen posities en met behoud van de eigen verantwoordelijkheid. Samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen wordt actief opgezocht. Zonder deze verbindingen zal het niet gaan. De provincie heeft een belangrijke rol als regisseur, opdrachtgever en conflictbeslechter. In die laatste rol beschikt zij ook over doorzettingmacht¹. De provincie wil gebiedsgericht samenwerken met gemeenten om de maatschappelijke opgaven samen aan te pakken.

¹ Zoals bij het geven van aanwijzingen ex. art. 38 WRO, een bevoegdheid die in 2002 voor het eerst in Utrecht is toegepast.

2. De gemeenschappelijke opgaven

De provincie Utrecht wordt, anders dan sommige andere provincies, vanwege haar bescheiden omvang én de maatschappelijke samenhangen die zich op dat grondgebied voordoen regelmatig als één regio gezien. Deze regio representeert een goede balans van enerzijds twee stedelijke gebieden Utrecht en Amersfoort, waar de nadruk ligt op wonen en werken en anderzijds de regio's Heuvelrug en westelijk weidegebied, waar de nadruk ligt op natuur, landschap, recreatie en landbouw. Uiteraard moeten de stedelijke functies van centrumgemeenten als Veenendaal en Woerden niet worden onderschat.

In deze provincie functioneren, behalve het provinciebestuur, 33 gemeentebesturen, 2 algemene hulpstructuren (Bestuur Regio Utrecht/Gewest Eemland), een groot aantal andere gemeenschappelijke regelingen en een drietal waterschappen. Deze regionale en lokale overheden staan met hun maatschappelijke partners in het Utrechtse voor indringende opgaven.

2.1 Wat moet er gebeuren?

Hoewel de laatste decennia reeds een ingrijpende verstedelijkingstaakstelling is gerealiseerd (o.a. de Vinex-opgave), staan nog grote opgaven te wachten. Uit het nieuwe streekplan blijkt dat in de periode 2005-2015 opnieuw een groot aantal woningen moet worden gebouwd en er terreinen moeten worden ontwikkeld voor bedrijven.

En al heeft Utrecht reeds een imposant (spoor-)wegennet, grote opgaven moeten worden gerealiseerd in de infrastructuur en het openbaar vervoer, zowel op lokaal als regionaal niveau. Investerings in de nationale weginfrastructuur (A12, A1, A27 en A28) vergen de komende jaren enorme financiële inspanningen van het Rijk. Evenzeer wordt van de provincie een grote inspanning voor de regionale weginfrastructuur gevraagd.

Terwijl Utrecht zeker ook een "groene" provincie kan worden genoemd - naast de stadsgewesten rond Utrecht en Amersfoort zijn er de uitgestrekte Heuvelrug en het westelijk weidegebied - moet er nog veel "nieuwe" natuur worden gerealiseerd. Het fysieke milieu (grondwaterbescherming, hygiëne van bodem, lucht en water, energiebeleid, toezicht op inrichtingen en monitoring van ontwikkelingen) vraagt de komende decennia onverkort de aandacht. Dit is een taak die vanzelfsprekend lijkt, maar dagelijks van overheden grote inspanning vergt. Een taak die snel in betekenis toeneemt is de bescherming tegen het stijgende waterniveau.

In de zorg liggen grote opgaven te wachten om de groeiende groep ouderen te verzekeren van de woonruimte en (maatschappelijke) zorg die zij behoeven. Ook de economische positionering van Utrecht vraagt bij voortdurend afstemming van activiteiten van provincie - die op provinciale schaal acquisitiebeleid voert - en gemeenten, die gronden voor bedrijfsdoeleinden uitgeven.

De openbare veiligheid, tenslotte, vraagt om een toenemende inspanning om risico's te verkleinen en het optreden bij rampen succesvol te doen zijn. Ook hierbij is voor de coördinatie op provinciale schaal onmisbaar dat nauw met gemeenten wordt samengewerkt.

2.2 Hoe moet dat gebeuren?

Wie de hiervoor genoemde opgaven goed op zich laat inwerken kan constateren dat al deze taken een gemeenschappelijke inspanning vragen van provincie, gemeenten, rijk, samenwerkingsverbanden en uiteraard van maatschappelijke organisaties en private partijen. Van Utrecht wordt wel gezegd dat er veel bestuurders zijn per inwoner. Zeker is dat het relatief kleine oppervlak van de provincie en de veelheid van concurrerende belangen gemakkelijk kan leiden tot stroperigheid of tegenstellingen bij de beleidsbepaling en beleidsuitvoering. In elke fase van de beleidscyclus zijn de Utrechtse overheden steeds op elkaar aangewezen om problemen op te lossen. Overheden staan gezamenlijk voor een opdracht en moeten steeds hun weg kiezen aan de hand van de omstandigheden. Een dergelijke focus op complementariteit en synergie vraagt niet om een verstrengeling van overheden, die het juiste zicht op verantwoordelijkheden zou kunnen ontnemen, maar samenwerking en complementariteit, elk vanuit eigen positie en verantwoordelijkheid.

Wie de situatie in Utrecht overziet moet constateren dat dit bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid onvoldoende manifest is. Onderlinge competentiegevechten en bureaucratie liggen op de loer. De verhouding tussen gemeenten en provincie vertoont soms een meer dan productieve spanning. Wij willen de provincie in dit verband niet buiten schot houden. Ook de oplossingsgerichtheid en slagkracht van onze eigen organisatie kan worden versterkt. Wij zoeken de oplossing in een werkwijze die meer resultaatgericht en meer projectmatig is.

Het *Utrechts model*, zoals in deze notitie geschetst, is niet het zoveelste bestuurlijke structuurverhaal, maar een besturingsfilosofie met een gebiedsgerichte insteek, die aan de hand van projecten (agenda 2010) en programma's op allerhande terreinen steeds meer zichtbaar wordt. In deze notitie vindt u overigens nog niet de eventuele consequenties van deze insteek voor de provinciale organisatie.

3. Het Utrechts model = een groeimodel

Het bereiken van synergie tussen provincie, gemeenten en andere partners is onmisbaar voor goed bestuur in de provincie Utrecht. Het vraagt echter wel een forse inspanning van de provincie en van de gemeenten. Doordat bestuurders die een lokale verantwoordelijkheid dragen aan de slag gaan met bovenlokale taken zullen zij meer inzicht ontwikkelen in de belangen op het bovengemeentelijke niveau. Een aantal gemeenten heeft via Strategische Gebiedsperspectieven op deze manier successen bereikt. Wat de provincie betreft luidt de missie van het Utrechts model als volgt:

Provincie en gemeenten (en andere maatschappelijke partners) achten zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het creëren en behouden van een welvarende en leefbare provincie. Zij willen zich daarvoor gezamenlijk en ieder vanuit zijn eigen kracht en verantwoordelijkheid inzetten. Leidend beginsel daarbij is de inhoud.

Het Utrechts model is bij uitstek een groeimodel, waarbij door provincie en samenwerkende gemeenten de snelheid, het ontwikkelpad en de vorm worden bepaald. Dit groeimodel biedt ook de mogelijkheid om samen aan de slag te gaan. Het traject waar we samen met de gemeenten instappen kent dus een onzekere afloop en is in die zin een avontuur waaraan een aantal gevaren kleven. Het maatschappelijk resultaat is echter steeds de toetssteen. Om dat te maximaliseren moeten we alles uit het bestaande bestel halen wat erin zit om onze missie te verwezenlijken.

3.1 De vijf kernpunten

- Inhoud is maatgevend en wordt interactief ontwikkeld

In het Utrechts model staat de inhoud voorop; de inhoud bepaalt de vorm. Het model kan in principe op alle inhoudelijke beleidsterreinen worden toegepast, mits er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende aspecten. Op die manier kunnen de diverse besturen vanuit de inhoud komen tot samenwerking om de maatschappelijke opgaven aan te pakken. Dit belooft veel mogelijkheden om een voor burgers beter resultaat te bereiken. De bestuurlijke drukte is minder en er is een mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren.

Het Utrechts model richt zich in de eerste plaats op de strategische, beleidsbepalende taken. Dat wil niet zeggen dat op het gebied van de uitvoering samenwerking niet van belang is. De regionale visies vormen de input bij de ontwikkeling van provinciale strategische kaders. Het vormgeven van een dergelijke visie moet interactief gebeuren. Dat betekent niet alleen dat de provincie en de gemeenten in een gezamenlijk proces tot een breed gedragen visie komen. Ook maatschappelijke organisaties, bedrijven, semi-overheidsinstellingen en burgers moeten via deze open bestuursstijl zo veel mogelijk betrokken zijn bij een dergelijke visie. De uiteindelijke beslissing ligt natuurlijk bij de direct gelegitimeerde volksvertegenwoordigers. Binnen deze kaders kan de provincie vervolgens zijn rol als opdrachtgever invullen door in overleg met de gemeenten opdracht te geven tot de uitvoering op (inter)gemeentelijk niveau. Daarbij is er de mogelijkheid om provinciale taken en middelen over te dragen naar de samenwerkende gemeenten. Gezamenlijke uitvoering behoort ook tot de mogelijkheden.

- Huis van Thorbecke

Uitgangspunt bij de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland is en blijft het huis van Thorbecke.² Hiermee wordt de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking om grensoverschrijdende problemen of opgaven aan te pakken niet uitgesloten. Het betekent niet dat een vierde bestuurslaag mag ontstaan waar zonder democratische legitimatie besluitvorming plaatsvindt. Dit was ook een belangrijke randvoorwaarde die de statencommissie heeft gesteld. "Het ontstaan van vier BRU'tjes" is niet wenselijk. Waarborgen die in het model zijn opgenomen om aan dat gevaar tegemoet te komen zijn o.a. het aanbrengen van een onderscheid tussen strategische en uitvoerende taken en delegatie, in daarvoor geschikte gevallen, vervangen door mandaat. Duidelijk is echter dat uit de gesprekken met de gemeenten is gebleken dat het allereerst moet gaan om het als partners ontwikkelen en realiseren van maatschappelijk resultaat en dat er geen behoefte is aan een zware deken van ingewikkelde structuren. Daarom is een bestuurlijk eindperspectief ex artikel 81 voorlopig niet aan de orde.

- Vrijwillig maar niet vrijblijvend

Een samenwerking kan alleen doeltreffend zijn als die op vrijwillige basis wordt aangegaan. Gemeenten moeten dus zelf kunnen besluiten met wie ze samenwerken, hoe ze dat doen en op welke terreinen.³ De partners in de samenwerking kunnen hierop worden aangesproken. De gemeenten bepalen dus met elkaar en met de provincie welke taken (zowel bij strategie als bij uitvoering) wel of niet worden ondergebracht in het Utrechts model. Van

² Ook de cie-Geelhoed zegt dat het drielagenmodel van Thorbecke nog steeds zijn waarde bewijst (IPO, *Op schaal gewogen*, Den Haag 2002, p.59).

³ In het kaderwetgebied heeft de samenwerking een meer verplichte vorm maar ook daar is voor de effectiviteit noodzakelijk dat gemeenten mee willen doen.

groot belang is commitment aan de samenwerking. Als dat commitment er is en er zijn concrete afspraken gemaakt, dan zullen gemeenten zich daaraan houden. Dit vraagt om een duidelijk kader voor de samenwerking.

- Decentralisatie uitvoering mogelijk

Als er overeenstemming bestaat tussen gemeenten en provincie over de provinciale kaders en de samenwerking tussen gemeenten daadwerkelijk van de grond komt, kan de provincie besluiten taken en bevoegdheden - met bijbehorende middelen - over te dragen (met prestatieafspraken). In de meeste gevallen (zie bijlage 1) gaat het echter om het meewerken van de provincie aan regionale samenwerking door het realiseren van gezamenlijke projecten. Dit biedt mogelijkheden om bestuurlijke drukte te voorkomen en schaalvoordelen te realiseren doordat de nieuwe schaal waarop de taak wordt uitgevoerd beter past bij de aard van het probleem. Het is wel van belang dat de betreffende taak aan een aantal voorwaarden voldoet (zie bijlage 2). De belangrijkste voorwaarde is dat de overdracht van taken meerwaarde voor de burger oplevert. Het voldoen aan deze voorwaarde zal voor elke taak aannemelijk gemaakt moeten worden. Die meerwaarde kan zijn gelegen in verschillende aspecten, maar vooral de effectiviteit van de taakuitvoering is daarbij van belang. De algemene veronderstelling die achter de overdracht steekt is gelegen in de klassieke gedachte van subsidiariteit, die stelt dat voor maximale effectiviteit taken op een zo laag mogelijk niveau moeten worden uitgevoerd. Dat wil echter niet zeggen dat overwegingen rondom zuiverheid of doelmatigheid een andere richting op kunnen wijzen. Vandaar dat voor elke taak een individuele beoordeling gemaakt zal moeten worden. Overigens is uit de besprekingen met statencommissie en gemeenten gebleken dat de overdracht van provinciale taken en middelen pas in een later stadium aan de orde zal komen.

Naast de overdracht van provinciale taken is het goed denkbaar dat ook gemeenten besluiten een aantal van hun lokale taken in die samenwerking onder te brengen. Zo kan er op termijn een ruilsituatie ontstaan, waarin de provincie - als het ware in ruil voor de regionalisering van een aantal gemeentelijke taken die grensoverschrijdend van karakter - zijn provinciale taken decentraliseert.⁴ Deze bundeling van taken van dezelfde aard kan tot aanzienlijke schaalvoordelen leiden.

- Flexibel

Voor het Utrechts model worden vier samenhangende regio's van enige omvang aangehouden. Dat zijn het stadsgewest Utrecht, Eemland, Utrecht Zuid-Oost en Utrecht West (zie bijlage 1). Bij de indeling van deze gebieden heeft de gemeentelijke voorkeur een belangrijke rol gespeeld. In de vier gebieden stelt de provincie zich met de gemeenten ten doel om de samenwerking te bevorderen. Deze indeling is echter niet zaligmakend omdat elk beleidsterrein en elk probleem een eigen schaal heeft en vaak niet te vangen is in de bestuurlijke schaal. Ook provinciegrensoverschrijdende verbanden zijn in een scharnierprovincie als Utrecht van groot belang. De inhoud bepaalt zoals gezegd wat de schaal van een samenwerkingsverband moet zijn. De vier regio's bieden echter wel een zeker integratiekader voor provinciaal beleid.

Een tweede aspect van de flexibiliteit bestaat uit de vorm van samenwerking. Ook op dat vlak biedt het Utrechts model diverse mogelijkheden. De projectstructuur biedt de beste mogelijkheden. Daarnaast kan gedacht worden aan convenanten en verschillende soorten Wgr-regelingen. Regio's kunnen vanzelfsprekend een eigen keuze maken. Daarbij is het verstandig een structuur te kiezen die past bij het karakter van de samenwerking. Indien vooral sprake is van het realiseren van concrete projecten en het afstemmen van reacties van gemeenten op provinciaal beleid, is een Wgr-regeling geenszins noodzakelijk. Als er later echt uitvoeringstaken worden overgedragen kan het wel nodig zijn een instantie met rechtspersoonlijkheid te creëren.

3.2 Platforms

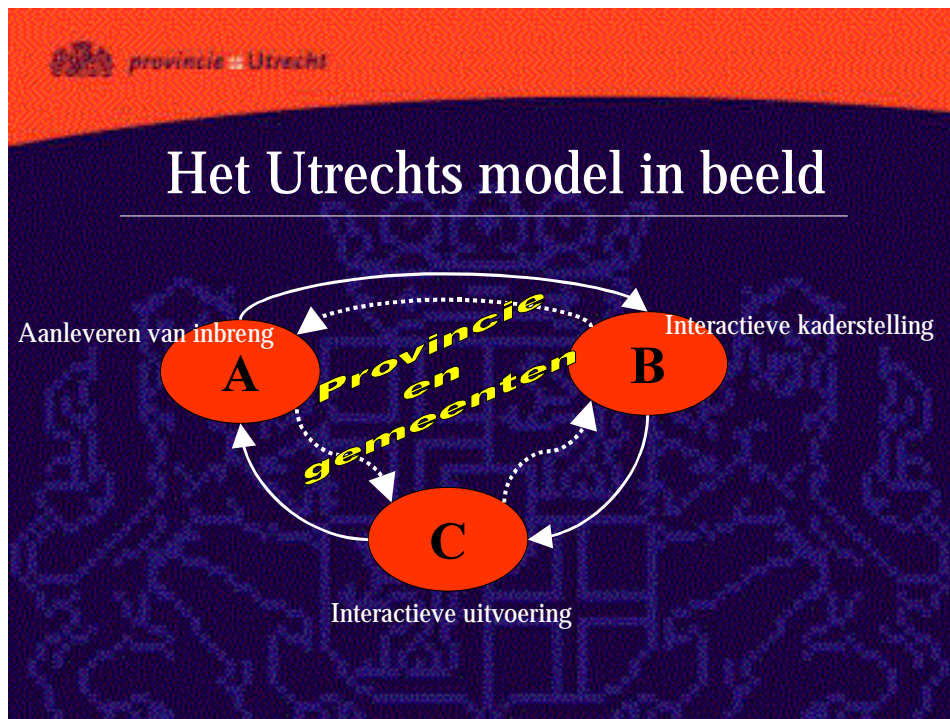
In overleg met gemeenten is een viertal regio's vastgesteld die richtinggevend zijn voor de provincie. Het werken met deze regio's (groepen gemeenten) geeft de mogelijkheid van kanalisering van interactieve processen die de provincie met gemeenten aangaat. Van *gemeenten* vraagt het model dat er organiserend vermogen op regionale schaal komt, voorzover dat niet reeds bestaat. In Eemland en het stadsgewest Utrecht bestaan al structuren waarin de regionale oriëntatie van gemeenten is verzekerd. In Utrecht Zuid-Oost en Utrecht West bestaan deze overleggen nog niet op die manier. Wij menen dat een dergelijk vast overlegkader er in enigerlei vorm spoedig moet komen. De bestuurlijke platforms zijn daarvoor naar ons oordeel prima geschikt. Daar kan tot overleg tussen gemeenten worden gekomen om tot beleidsafstemming te komen in de fase van de beleidsvoorbereiding ten behoeve van de provinciale kaders.

Deze overlegplatforms laten vanzelfsprekend onverlet dat gemeenten ook kunnen besluiten een gemeenschappelijke regeling in te stellen waaraan door de gemeenten taken worden opgedragen waarvoor de lokale schaal te beperkt is.

⁴ dr. R Hulst, *de provincie en regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden*, in: Openbaar Bestuur 2001-2, pp. 15-19.

Tot zover weinig bijzonders. Het gaat dan om gewone bovengemeentelijke en soms regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten.

3.3 De drie componenten van het Utrechts model



- Component A: Leveren van inbreng door regio's
Gemeenten die zich verantwoordelijk voelen in een regio, dragen bouwstenen aan voor het strategische provinciale beleid. Dit kan neerslaan in door de provincie vastgestelde plannen of in andersoortige beleidsvoornemens. De inbreng komt tot stand binnen de geldende kaders van de provincie of het rijk.
- Component B: Interactieve kaderstelling
De provincie spant zich maximaal in deze bouwstenen daadwerkelijk over te nemen, te legitimeren, als er breed draagvlak voor is. Het strategische beleidsvoornemen van de provincie wordt zo niet langer alleen het product van de "hogere" bestuurslaag, maar mede resultaat van de eigen gemeentelijke inspanning.
- Component C: Interactieve uitvoering
Bij de uitvoering kunnen de gemeenten nauw worden betrokken (door gezamenlijke uitvoering van projecten) of zelfs provinciale taken uitvoeren.

Deze componenten kennen een zeker rationeel-logisch verloop. Het is echter met nadruk niet zo dat component A minder belangrijk zou zijn dan component C. Sterker nog; het ontwikkelen van een structuurvisie kan niet als minder belangrijk worden gezien dan het uitvoeren van een bepaalde specifieke taak. Zoals eerder gezegd heeft het Utrechts model dus de trekken van een groeimodel dat alle ruimte biedt voor doorontwikkeling in verschillende tempi. De aard van de regionale samenwerking en de mate waarin gemeenten taken inbrengen en de provincie eventueel taken overdraagt kan per regio verschillen. Ook de beleidsterreinen waarop een regio in de voorbereidingsfase invloed uitoefent kunnen verschillen. Het is dus zeer waarschijnlijk dat de implementatie van het Utrechts model met drie of vier verschillende snelheden vorm zal krijgen.

3.4 Beleidsvoorbereiding en in een latere fase de mogelijkheid van uitvoering

Het typerende van het Utrechts model is de opgave die het aan de provincie stelt. De provincie wil niet alleen kennismaken van het resultaat van intergemeentelijke samenwerking, maar wil daarin ook investeren. Dat kan door de provinciale aandacht meer te richten op gemeenten in hun samenhang. De provincie wil zich verplichten om de gemeentelijke standpunten, zoals die regiogewijs zijn uitgekristalliseerd en bij de provincie worden ingediend, zeer serieus te nemen en daarvan alleen gemotiveerd af te wijken. Hierbij kan worden gedacht aan de inbreng voor beleidsplannen van de provincie, zoals het streekplan, het strategisch mobiliteitsplan en andere strategische beleidsvoornemens. Op deze manier kan beleid worden uitgestippeld dat zoveel mogelijk rekening houdt met de wensen van de gemeenten. De strategische gebiedsperspectieven kunnen als voorbeeld worden genoemd.

Een verdergaande stap is dat de provincie bepaalde uitvoerende taken, die naar hun aard goed of zelfs beter kunnen worden uitgeoefend op een lokale schaal, aan de (samenwerkende) gemeenten wil overdragen. De provincie beperkt zich dan -waar mogelijk - tot het stellen van te behalen doelstellingen in beleidsplannen. Dat wil zeggen dat de kaders voor de uitvoering zijnde de doelstellingen van het beleid, de beschikbare financiële middelen en de procesmatige randvoorwaarden nog steeds door de provincie worden vastgesteld. De daadwerkelijke uitvoering daarentegen kan zo dicht mogelijk bij en door de gemeenten ter hand worden genomen. Toezicht op en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken blijven berusten bij de provincie. Op die manier ontstaan ook geen voor burgers ondoorzichtige situaties. Voor hen blijft de situatie immers bij het oude en is de democratische legitimatie geborgd. Aan de front-office verandert niets. Alleen de organisatie van de backoffice krijgt anders vorm. In bijlage 1 vindt u een aantal taken die zich mogelijk lenen voor een dergelijke aanpak. In component C gaat het echter niet alleen om de overdracht van taken, ook het gezamenlijk werken aan projecten (vgl. Agenda 2010) kan in deze component worden ondergebracht. Dit zal waarschijnlijk zelfs de belangrijkste invulling van deze component worden.

Een provincie die wel regels stelt op de beleidsterreinen waar ze bevoegd is, maar die geen behoefte heeft op alle beleidsterreinen diep in de uitvoering te geraken kan zich concentreren op haar kerntaak. Dit zorgt ervoor dat er geen uitholling van het politieke debat op het provinciale niveau plaatsvindt maar zelfs een versterking. De provincie blijft verantwoordelijk voor haar taken. Het brengen van samenhang in de ontwikkeling van de gehele provincie door middel van plannen, kaderstelling, regie, betrokkenheid bij grootschalige, gemeente-overstijgende projecten en waar nodig: het gebruiken van haar doorzettingsmacht. Dit betekent dus ook dat de provincie als samenwerking niet van de grond komt verantwoordelijk is en blijft voor de uitvoering van de taak. Zij zal daarin in voorkomende gevallen ook richtinggevende keuzes moeten maken.

3.5 Flexibel groeimodel voor vormgeving

Als het gaat om de vormgeving van de samenwerking in de regio's bestaat er binnen de gemeentewettelijke kaders behoorlijk wat speelruimte. Projectmatige structuren, art. 82 adviescommissies, convenanten, art. 81 commissies en Wgr-regelingen kunnen elkaar, afhankelijk van het beleidsterrein en de taak, afwisselen. De provincie rekent het tot haar taak om op korte termijn een overzicht van de verschillende mogelijkheden aan te leveren. Vooruitlopend daarop kan in ieder geval vastgesteld worden dat voor het uitoefenen van invloed op de plannen van de provincie in component A geen gemeenschappelijke regeling conform de Wgr noodzakelijk is. Rechtspersoonlijkheid is in die situatie nergens voor nodig, dus een openbaar lichaam ligt ook niet direct voor de hand. In de gebieden waar wel een regeling aanwezig is (Eemland en stadsgewest Utrecht) lijkt het echter tegelijkertijd niet efficiënt een andere club in te richten. Overwogen kan worden een dergelijk orgaan dat advies geeft aan de staten of het college van GS (beide kunnen in het dualistisch stelsel dergelijke commissies instellen) te erkennen als zijnde een zogenaamde art 82 adviescommissie.

Component C zal – zoals we eerder hebben vastgesteld – voorlopig conform de behoefte van de gemeenten en de statencommissie met een laag ambitieniveau worden ingevuld. Behalve waar het gaat om het realiseren van gezamenlijke projecten door provincie en gemeenten zoals in de agenda 2010. Het daadwerkelijk onderbrengen en decentraliseren van taken in deze component is sterk afhankelijk van de wijze van functioneren van component A en B. Het op termijn zetten van component C hangt samen met het feit dat de overdracht van uitvoerende taken om goede – sommigen zeggen democratische gelegiteerde - controle op de uitoefening vraagt. Deze controle moet dus bij de staten blijven. Door in plaats van de eerder gebruikte delegatie als vorm van overdracht de mandaatfiguur te gebruiken kan deze randvoorwaarde vervuld worden. Met het verlenen van een mandaat blijft immers degene die het verleent verantwoordelijk voor de uitvoering van de taak. In dit geval is dat dan het democratisch gelegiteerde provinciebestuur. De vorm van een gemeenschappelijke regeling, die ook art. 81 bestuurscommissie is blijft dan bruikbaar.

3.6 Samenvatting

De vorm moet dus flexibel zijn, geen vierde bestuurslaag doen ontstaan en decentralisatie van uitvoering mogelijk maken mits daar meerwaarde voor de burger uit volgt. Tegelijkertijd moet de vrijwilligheid niet tot vrijblijvendheid leiden en is de inhoud leidend. De gemeenten in een regio organiseren hun regionale samenwerking volgens een groeimodel voor wat betreft inhoud en structuur. Voor de provincie zijn de samenwerkende gemeenten aanspreekpunt voor de inbreng van de regio in het provinciebeleid. Afhankelijk van de stand van zaken in een regio en de wens van de gemeenten kan, per regio gedifferentieerd, in de toekomst worden gesproken over de toerusting van deze regionale organen met taken/bevoegdheden van provinciewege.

4. Samen aan de slag!

4.1 Proces

De provincie wil gedurende het jaar 2003 met de gemeenten in de vier regio's de kernpunten van het Utrechts model in een set van bestuurlijke afspraken vastleggen⁵ en nagaan met welke snelheid zij het Utrechts model zouden willen invoeren. Op deze manier wordt het Utrechts model van de gemeenten én de provincie en wordt de eerste stap naar complementair bestuur gemarkeerd.

Na deze afspraken over de manier van omgaan met elkaar kan de wijze waarop de betrokkenheid in component A vorm kan krijgen onderwerp van gesprek zijn. In dit gesprek kan ook aan de orde komen welke taken door deelnemers op een hoger niveau zullen worden gebracht en welke taken door de provincie kunnen worden overgedragen.

De "ontvlechting" van het huidige Bestuur Regio Utrecht, waardoor 13 gemeenten uit het samenwerkingsverband treden (8 in West Utrecht en 5 in Zuid-Oost Utrecht) zal ertoe leiden dat de nieuwe samenwerkingsvorm per 1 januari 2004 prima aansluit. Het Utrechts model kan voor deze gemeenten dan een naadloze overgang bieden van het BRU naar de provincie als intermediair bestuur.

4.2 Kosten

De gemeenten in de beide stadsgewesten hebben momenteel reeds, zij het in verschillende mate, de ervaring van kosten en opbrengsten van algemene regionale samenwerkingsverbanden. De algemene kosten van een samenwerkingsverband zonder groot takenpakket zullen waarschijnlijk weinig hoger hoeven zijn dan E 1,50 per inwoner. De 13 gemeenten die uit het BRU treden krijgen een financiële ruimte van plusminus E 2,70/inwoner per jaar, omdat hun bijdrage aan het BRU vervalt. De provincie stelt zich ten doel de regionale samenwerking te stimuleren en denkt daarbij niet alleen aan een beperkte bijdrage in de kosten, maar ook aan een bijdrage in de vorm van menskracht en kennis.

4.3 Organisatorische vertaling

Ook in de provinciale organisatie is verankering van het Utrechts model nodig. De wijze waarop andere provincies het gebiedsgericht werken vormgeven kan daarbij ter inspiratie dienen. In ieder geval dient in beleidsnota's het gebiedsgerichte karakter versterkt te worden. Tevens verdient het overweging in de ambtelijke organisatie aanspreekpunten voor de regio's op te nemen. Wellicht is zelfs een bestuurlijke vertaling in de vorm van gebiedsgedeputeerden een goede optie.

⁵ Dit kan geschieden in een convenant of eventueel zelfs een lichte Wgr-regeling. Het bestuursakkoord nieuwe-stijl kan daarvoor model staan

5. Tot slot

Als eerste is thans van belang dat duidelijkheid ontstaat over de ontvlechting van het BRU van 23 naar 10 gemeenten en over de discussie omtrent het einde van de Kaderwet Bestuur in Verandering. Op basis van deze nieuwe uitgangssituatie kan het Utrechts model in werking treden.

De meningsvorming over aanpak en uitvoering zal in 2003 nog doorgaan. Zo menen we dat binnen de provincie aandacht moet worden geschonken aan de koppeling tussen het Utrechts model en de wenselijkheid van het gebiedsgericht werken en de gebiedsgedeputeerden in de periode 2003-2007. Elk van de 4 regio's zou in het bijzonder de aandacht van één lid van het college van GS kunnen hebben.

De gemeenten in de vier regio's zijn op eigen initiatief bezig aan te geven of en op welke wijze zij met ons het Utrechts model inhoud en vorm (in die volgorde) willen gaan geven. De rol van de provincie in dat proces verschilt per regio. In Eemland hebben de gemeenten reeds een reactie geformuleerd, in Utrecht West gaan de gemeenten dit in mei en juni doen en in Utrecht Zuid-oost gaat de agendacommissie bepalen op welke manier de gemeenten deze reactie gaan bepalen. In het stadsgewest is de discussie afhankelijk van de besluitvorming op landelijk niveau over de Kaderwet. Het is de wens van de provincie om op of rond 1 oktober 2003 met deze gemeenten een regioconvenant te sluiten waarin de uitgangspunten van het model worden vastgelegd.

Bijlage 1 Taken voor component A,B en C

Kernelement van het Utrechts model is dat de provincie samen met de gemeenten de maatschappelijke opgaven te lijf gaat. Het in structurele zin vergroten van de invloed van gemeenten op de planvorming en de mogelijkheid van het overdragen van uitvoerende taken zijn nieuwe elementen. Maar over wat voor soort zaken hebben we het nu eigenlijk?

A en B: Invloed bij beleidsvoorbereiding

Gemeenten kunnen de algemene overlegbevoegdheid in regionaal verband uitwerken. Een mooi voorbeeld daarvan is het voorbereidingsproces van het nieuwe streekplan. Vanaf het begin heeft de provincie uitgesproken het wenselijk te vinden dat er als bouwstenen voor het streekplan in intergemeentelijk verband structuurvisies ontwikkeld worden, waarin de toekomstige ontwikkeling van de regio is weergegeven. Hoewel het streekplan Utrecht 2004 een uitvoeringsgericht karakter zal dragen – het zal de grondslag bieden voor realisering van projecten, en niet alleen een lange termijn plan zijn - is een streekplan per definitie globaal van aard. Detaillering in een regionale visie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van evenwichtig beleid.

Ook op andere terreinen zijn visies op regionale schaal wenselijk, zoals op het gebied van verkeer en vervoer, het milieu of de zorg. Op veel van deze terreinen wordt een beleidsvisie vervaardigd. Dit soort plannen lenen zich prima om in het Utrechts model te worden ondergebracht. Overigens dienen deze plannen natuurlijk rekening te houden met bindend rijks- en provinciebeleid, voorzover dat op deze terreinen van kracht is. De provincie nodigt de gemeenten echter uit op provinciaal beleid en strategische plannen te reageren of zelfs pro-actief actie te ondernemen in regionaal verband. De provincie wil bij beoordeling van de reacties, waar deze zich bewegen binnen de contouren van het provinciale beleid, deze reacties volgen.

Hieronder vindt u een groslijst van beleidsvoorbereidende plannen waar gemeenten via het Utrechts model invloed op uit zouden kunnen oefenen:

- Streekplan
- Strategisch mobiliteitsplan Provincie Utrecht
- Zorgvisie
- Nota Wonen en stedelijke vernieuwing (uitvoeringsprogramma)
- Provinciaal beleidskader ISV 2005-2010
- Economisch beleidsplan
- Provinciaal Milieubeleidsplan
- Waterhuishoudingsplan
- Landinrichtingsplan
- Provinciaal Afvalstoffenplan
- Convenanten op het gebied van wonen, zorg, welzijn.
- ... (en andere beleidsvoorbereiding)

Naast dit soort documenten zal de provincie zich ook bij beleidsontwikkeling meer rekenschap moeten geven van de vier regio's. Voorbeelden daarvan zijn de jeugdhulpverlening of het programma wonen, zorg, welzijn waar convenanten met groepen gemeenten kunnen worden gesloten en verschillende andere soorten van gebiedsgericht beleid. Bij de plattelandsvernieuwing creëert het Sturingsmodel landelijk gebied in ontwikkeling daarvoor de randvoorwaarden en biedt - net als het proces van totstandkoming van het streekplan - een eerste concrete uitwerking van het Utrechts model in component A.

C: Aan de slag met uitvoering

Een belangrijk element van het Utrechts model is dat ook andere, meer uitvoerende taken kunnen worden ingebracht. Op basis van de reacties van gemeenten en de statencommissie is inmiddels duidelijk geworden dat dit pas **in een later stadium** actueel zal worden. Dit is afhankelijk van de behoefte van de gemeenten en de concrete situatie. Het gaat om taken die thans bij de provincie berusten. Deze toekenning zal per regio gedifferentieerd kunnen plaatsvinden, naarmate uitoefening van bevoegdheden aansluit bij de ontwikkeling van het regionale beleid. De gemeenten geven dus zelf aan wat ze willen en de provincie beslist samen met hen of en hoe de overdracht daadwerkelijk vorm krijgt. Het kan gaan om het mandateren van taken maar ook om projecten (Agenda 2010) waarin de provincie haar medewerking verleent aan de insteek van de regio.

Zoals gezegd is de subsidiariteit het basisbeginsel achter het Utrechts model. Andere overwegingen zoals zuiverheid of doelmatigheid kunnen echter aanleiding zijn om een bepaalde taak juist niet over te dragen. De onderstaande lijst van thema's dient dan ook **ter gedachtebepaling** en is een eerste groslijst. De taken op de lijst worden op dit

moment kritisch bekeken op hun geschiktheid en voorzien van randvoorwaarden door de provinciale organisatie. In een op korte termijn te vervaardigen implementatieplan zal de uitkomst hiervan worden weergegeven. De mogelijkheid bestaat dus nog dat taken zullen moeten worden afgevoerd van deze lijst. Ook de wens van de gemeenten zal een belangrijke rol spelen in de uiteindelijke selectie van taken. Uiteraard besluiten provinciale staten of gedeputeerde staten (afhankelijk van wie de bevoegdheid in het nieuwe duale stelsel is) of tot overdracht wordt overgegaan.

Voor de taken uit deze selectie zijn de onderstaande vragen positief beantwoord. Dat is ook de reden dat ze in dit inventariserend overzicht staan.

- is het een bovengemeentelijke taak?
- past decentralisatie binnen de wettelijke kaders?
- levert decentralisatie tenminste gelijke kwaliteit op?
- heeft de taak een omvang die decentralisatie rechtvaardigt?
- blijven of worden beleid, uitvoering en toezicht gescheiden?

Op dit moment worden aanvullende randvoorwaarden voor overdracht gedefinieerd. De hieronder genoemde taken zullen daarop worden getoetst. Enkele van die voorwaarden zijn naar voren gekomen in de behandeling van de statencommissie:

- het handhaven of verbeteren van transparantie voor de burger waardoor hij weet waar hij terecht kan.
- het handhaven of verbeteren van de snelheid van de procedures.

I. Verkeer en Vervoer

• **Infrastructuur**

De middelen van de Gebundelde Doeluitkering zouden op basis van de kaders uit het SMPU kunnen worden ingezet voor projecten in de regio's. Daarmee kunnen prioriteiten binnen de regio worden gerealiseerd (bv. rotondes of fietspaden) binnen de spelregels van het provinciale plan. Dit betekent dat formeel geen overdracht van provinciale beslissingsbevoegdheid over de honorering plaatsvindt. Wel verbindt de provincie zich materieel aan de regionale samenwerking.

• **Openbaar vervoer**

De provincie onderzoekt of het mogelijk is de uitwerking van de concessies per regio over te dragen aan de regionale besturen, voorzover wettelijk mogelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de coördinatie van dienstregelingen, de plaats van haltes etc. Overigens streeft de provincie naar de oprichting van een provinciebreed projectbureau verkeer en vervoer die de concessieverlening ter hand neemt.

• **Onderhoud en beheer provinciale wegen**

Als het gaat om het beheer en onderhoud van wegen is de decentralisatie van taken een breder vraagstuk dan alleen de overdracht van deze taak naar regio's. Voordeel daarvan is dat gemeenten ook zouden kunnen overwegen om hun taken op dit vlak naar een hoger niveau te brengen en zo schaalvoordelen te realiseren. Breder speelt echter de vraag of een dergelijke taak niet beter aan private partijen (de markt) kan worden uitbesteed. Een beslissing over decentralisatie van deze taak moet in dit kader worden bezien.

II. Ruimtelijke ordening en wonen

• **Huisvestingsverordeningen**

Het opstellen van een huisvestingsverordening is een wettelijke bevoegdheid van gemeenten. Voor de 13 gemeenten die uit het huidige Kaderwetgebied treden wordt deze taak op dit moment uitgevoerd door het BRU op basis van de Kaderwet. De provincie wil de gemeenten stimuleren om de regionale afstemming en samenwerking die de afgelopen jaren tot stand is gekomen voort te zetten en wil de gemeenten daarbij ondersteunen en als dat nodig is faciliteren. Het betreft hier geen overdracht van een provinciale bevoegdheid maar medewerking aan regionale samenwerking bij een gemeentelijke bevoegdheid.

• **Ruimtelijke ontwikkeling**

Het nieuwe streekplan zal op uitvoering gericht zijn, maar is in haar aard globaal en ruimte latend voor toepassing van gemeentelijke bevoegdheden. Aan de staten zal worden voorgesteld in het streekplan de uitwerkingsbevoegdheid van GS op te nemen. Het staat GS dan in voorkomende gevallen vrij een uitwerkingsplan (t.a.v. een bepaald thema of gebied) te doen voorbereiden door samenwerkende gemeenten en dit plan vervolgens vast te stellen als uitwerkingsplan, indien het past binnen de kaders van het streekplan. In zo'n situatie dragen samenwerkende gemeenten bij aan het provinciaal toetsingskader van de eigen gemeentelijke plannen. Dit gebeurt door juridische statusverlening aan een plan op basis van de WRO.

• **Woningbouwprogrammering, woonmilieus**

Ook in Zuid-Oost Utrecht en in West-Utrecht ligt een taak op het gebied van woningbouwprogrammering en differentiatie van woonmilieus. De provincie wil ervoor pleiten dat de regio's de programmering en ontwikkeling van woonmilieudifferentiatie samen ter hand nemen en zo de uitvoering van het streekplan helpen

zichtbaar maken. De programmering is geen provinciale bevoegdheid maar de provincie wil graag meewerken aan de regionale samenwerking.

III. Milieu⁶

- **Regionale activiteiten agenda milieu (RAAM)**

De provincie heeft middels het provinciaal beleidsplan de doelstellingen vastgesteld op het gebied van milieu. Daaraan zijn middelen verbonden om projecten zelf of door gemeenten uit te laten voeren. De provincie is voor het halen van veel doelstellingen echter afhankelijk van andere partners. Vice versa geldt dat ook voor gemeenten. De regionale agenda is een flexibel geheel van afspraken en projecten dat erop gericht is zo effectief mogelijk de provinciale milieudoelen te behalen. De schaal waarop projecten worden uitgevoerd kan erg verschillen. Bij het opstellen van de regionale afspraken zal zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande samenwerkingsverbanden van gemeenten (bijvoorbeeld milieudiensten) die zo mogelijk aansluiten bij de gedefinieerde regio's. Het gaat hier niet om overdracht van provinciale bevoegdheid (autonome taak) maar om medewerking aan regionale samenwerking.

- **Vergunningverlening/handhaving**

De provincie onderzoekt of het mogelijk is onder voorwaarden de taak tot het verlenen van vergunningen, de controle op het naleven van vergunningvoorschriften en de handhaving, met name op het gebied van milieu, te mandateren aan de regio's. Voorwaarde daarvoor is dat uit een analyse blijkt dat hiermee doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zijn gediend en gehandeld wordt binnen de kaders van het provinciale Handhavingsbeleid en het wettelijk kader. Het ligt voor de hand hieraan alleen toepassing te geven indien in de regio een daarvoor toegeruste milieudienst functioneert. Een belangrijke voorwaarde voor de decentralisatie van deze taak is dat het van groot belang is dat er voldoende massa is op de plek waar de taak wordt uitgevoerd. In het kader van professionaliseringstrajecten op dit vlak is dit van groot belang gebleken.

- **Bodemsanering**

De provincie onderzoekt of het mogelijk is beleid m.b.t. onderzoek van bodemkwaliteit en bodemsaneringsgelden en -bevoegdheden over te dragen aan een regionaal samenwerkingsverband, zulks binnen door de provincie op te stellen regels. Het gaat daarbij om de gemeenten buiten de 2 centrumgemeenten en de negen programmameenten, omdat die rechtstreeks geld ontvangen. De milieudiensten kunnen op dit terrein een belangrijke rol spelen. De vraag is daarbij wel of het een taak van voldoende omvang is.

- **Klachtentelefoon**

De klachtentelefoon is direct verbonden met de vergunningverlening en handhaving. fungeert op dit moment 24 uur per dag voor de gehele provincie. Bij de telefoon zelf komen 1000 klachten per jaar binnen. De provincie is bereid - indien dit gekoppeld wordt aan de decentralisatie van taken naar milieudiensten - deze taak over te dragen naar de regio's. Op dit vlak is ook voor gemeenten wellicht winst te behalen door ook haar eigen taak op dit vlak naar de regio te brengen.

IV. Divers

- **Regionale projecten**

De provincie is bereid haar financiële of capacitaire bijdrage te leveren aan projecten die in de regio's worden opgezet en waaraan regionale betekenis kan worden toegekend; denk aan regionale infrastructuur- of stadsontwikkelingsprojecten, aanleg van regionale bedrijventerreinen of andere economische projecten, bijvoorbeeld met beperkte provinciale middelen (ETO) of rijksmiddelen (TIPP). Ook voor projecten op het gebied van zorg en cultuur bestaan dergelijke mogelijkheden, bijvoorbeeld in het kader van het programma wonen, zorg en welzijn of het actieprogramma cultuurbereik. Dit is vergelijkbaar met de inzet van de provincie bij de Agenda 2010 projecten. Bijdragen kunnen worden verleend in de vorm van ambtelijke ondersteuning, bekostiging of anderszins. Voorwaarde is vanzelfsprekend dat deze projecten passen in het regionale beleid. Het gaat hier dus niet om de overdracht van een provinciale bevoegdheid (autonome taak) maar om medewerking aan regionale samenwerking.

⁶ Naast de hieronder genoemde taken verdient het decentraliseren van grondwaterbeheer (met name bij overlast) naar waterschappen ook aandacht. Datzelfde geldt voor rioolbeheer.

Bijlage 2 (kaartje invoegen)

Samenvattend verslag van het bestuurlijk platform Eemland op 20 februari 2003, gemeentehuis Leusden.

Aanwezig: bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg
Van de provincie Utrecht: gedeputeerde Lokker en ambtelijke ondersteuning.

De heer De Vet opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom.

De heer Van der Mark licht in het kort het doel van de bijeenkomst toe, nl. het informeren van de gemeenten over de gebiedsverkleining van het BRU en het van gedachten wisselen over het Utrechts model.

Ontvlechtingproces:

Gedeputeerde Lokker geeft in het kort een toelichting op de wijze van ontvlechting van de taken, als gevolg van de verkleining van het huidige BRU van 23 tot 10 gemeenten. Op dit moment vindt constructief overleg plaats met het BRU om gezamenlijk op basis van zorgvuldigheid het ontvlechtigings-proces gestalte te geven. De planning is om per 1 januari 2004 de ontvlechting te effectueren.

Utrechts model:

Gedeputeerde Lokker zet aan de hand van een aantal sheets (zie bijlage) het Utrechts model uiteen. Het gaat daarbij primair om de inhoud en niet om competenties en structuren. De gemeenten en provincie moeten elkaar aanvullen, zoals bijvoorbeeld in een proces van totstandkoming van een streekplan, waarbij de gemeenten een visie inbrengen, die de provinciale planvorming inhoudelijk nadrukkelijk beïnvloedt en daarmee vergelijkbaar is met de inbreng in de vorm van de strategische gebiedsperspectieven. De meest vergaande fase in het Utrechts model is het neerleggen van uitvoeringstaken en daarbij behorende middelen bij de gemeenten, na vaststelling van de provinciale kaders, mede op basis van de geleverde input van de samenwerkende gemeenten. Daarbij speelt uiteraard mee dat niet iedere regio hetzelfde is. Aan de hand van twee voorbeelden, wonen en verkeer en vervoer, wordt het Utrechts model nader toegelicht.

Er wordt geïnformeerd naar de rol van de verkiezingen die het traject kunnen doorkruisen. Blijft het Utrechts model/gebiedsgericht werken dan op de agenda.

Gebiedsgericht werken zal ook na de verkiezingen boven tafel blijven. Het rijk zal de provincies meer bevoegdheden en middelen gaan toedelen en de mogelijkheden vergroten deze gebiedsgericht in te zetten. Na de verkiezingen zal er overleg met de statenleden plaatsvinden over het Utrechts model. De meeste partijen staan momenteel vrij positief tegenover het Utrechts model. Wel is er enige aarzeling bij fase C. Indien mogelijk zal in het collegeprogramma een passage worden opgenomen over het Utrechts model/gebiedsgericht werken. Het programma van PS is moeilijk te beïnvloeden vanwege de dualisering.

De gemeenten geven aan dat de notitie in de meeste colleges uitvoerig is besproken. De gemeenten hebben ook met elkaar gesproken over het Utrechts model. Van gemeentezijde wordt door één woordvoerder als volgt gereageerd op het Utrechts model:

1. De algemene reactie is dat de notitie past in de huidige wijze van invulling van de inhoudelijke opgaven. Deels wordt al gewerkt conform het Utrechts model. Van groot belang is echter dat wordt voorkomen dat het een structuurdiscussie wordt. De inhoud moet voorop staan. De provincie zou aandacht moeten besteden aan de werkwijze die wordt gekozen om die inhoudelijke opgaven aan te pakken. Het gaat daarbij niet om een structuur. De wijze van doeldefinitie en projectrealisatie zijn van belang voor het uitvoeren en behalen van de inhoudelijke doelen. In het verlengde hiervan geven de gemeenten aan dat de titel ongelukkig gekozen is. De term "model" associeert men immers met een structuur.
2. Verder zijn de gemeenten van mening dat de ambtelijke organisatie van de provincie een eenduidige attitude naar buiten moet hebben. Het kantelen van de organisatie waardoor departementisme verdwijnt is van groot belang om daadwerkelijk zaken met enige snelheid tot stand te brengen. De griffier, onder leiding van GS, is daar momenteel op een goede wijze mee aan de slag en de gemeenten ondervinden zeker een verbetering. Het doorzetten van deze ontwikkeling wordt door de gemeenten van harte toegejuicht. Ook wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een doorvertaling van het gebiedsgerichte in het bestuur door een gebiedsgedeputeerde.
3. Daarnaast verwijzen de gemeenten naar de Agenda 2010. De gemeenten zijn van mening dat de provincie hier goed in zit. De focus op het proces die de provincie kiest wordt gewaardeerd. Gezamenlijk met de gemeenten worden concrete projecten gerealiseerd. Het is wel van belang om blijvende aandacht te geven aan de realisatie

van deze projecten zodat de motivatie bij de gemeenten en de provincie hoog blijft. De Agenda 2010 wordt door de Eemlandse gemeenten gezien als de lakmoesproef voor de "nieuwe" opstelling van de provincie. De kracht van deze agenda is dat deze aangevuld kan worden waar nodig en dus leeft. Deze werkwijze sluit goed aan bij de werkwijze die de gemeenten in Eemland beogen, die gericht is op "doen"..

4. Tot slot geven de gemeenten aan dat fase C naar hun idee pas in een later stadium aan de orde kan en zou moeten komen. Door het opnemen van het realiseren van concrete projecten in fase C (agenda 2010) kan ook deze fase echter dichterbij komen.

De heer Lokker geeft aan blij te zijn met de voorbereiding van de gemeenten. De provincie wil graag met de regio's een open discussie voeren. Hij zet verder uiteen dat het Utrechts model destijds is ontwikkeld als alternatief voor de Kaderwet. Het was destijds een model op een vrij abstract niveau. Inmiddels is het model verder uitgewerkt tot het huidige concrete aanbod. Het is zeker niet de bedoeling om de discussie m.b.t. structuren en competenties wederom te voeren. Vanwege de eerdere koppeling aan de Kaderwet (een structuurdiscussie) is het nu van belang om - zoals de gemeenten in Eemland en in de andere gebieden - aangeven de steven te wenden en de inhoud als maat der dingen te nemen. De provincie en de gemeenten hebben elkaar bij de uitvoering nodig. Het Utrechts model betreft een groei-model, dat is opgebouwd uit flexibele arrangementen. De meest vergaande fase in het Utrechts model is het neerleggen van uitvoeringstaken en de daarbij behorende middelen bij de gemeenten, na vaststelling van de provinciale kaders. Dat deze fase pas op een later moment aan de orde zou moeten komen is iets wat ook door andere regio's gedeeld wordt.

De voorliggende notitie is geen eindproduct. Aan de hand van de besprekingen in de statencommissie en de regio's wordt de notitie bijgesteld en de steven - zoals eerder gezegd - gewend. De provincie geeft aan zich te kunnen vinden in het feit dat de titel enigszins ongelukkig gekozen is en zal overwegen de titel te wijzigen. Daarbij zal echter wel in ogenschouw moeten worden genomen dat het Utrechts model inmiddels een begrip is geworden. Wat betreft de ambtelijke organisatie worden reeds stappen ondernomen om eenduidig naar buiten te treden. Men heeft plannen om op het gebied van groen een nieuw sturingsmodel te gaan invoeren. Dit houdt in dat al het beleid m.b.t. groen inclusief investeringsmogelijkheden worden gebundeld. Dit biedt een eerste uitwerking van het Utrechts model doordat gebiedsgericht gewerkt wordt.

Eemnes geeft als gemeente aan dat zij niet alleen georiënteerd zijn op Utrecht, maar vooral ook op Noord-Holland. Bij het college brengt het Utrechts model daarom ook aarzeling teweeg. Tevens bestaat de behoefte over bepaalde zaken zelf de regie te kunnen voeren. Dit geldt ook voor andere gemeenten. Lokker antwoordt dat de samenwerking niet altijd met de partners uit het hele gebied hoeft plaats te vinden. Het gaat om het benutten van de meest optimale schaal, die per onderwerp kan verschillen en nadrukkelijk ook provinciegrensoverschrijdend kan zijn. Kortom maatwerk, binnen een flexibel arrangement.

Er wordt nogmaals aangegeven dat de gemeenten in Eemland graag samen met de provincie tot realisatie van concrete projecten komen. Het voorbeeld van verkeer en vervoer wordt gegeven waar de gemeenten samen met de provincie tot concrete resultaten willen komen denk maar aan het project wegverbreding. Voorts wordt aangegeven dat de belangenbehartiging door de provincie bij het rijk niet altijd adequaat is. Geantwoord wordt dat dit ook voor de provincie een aandachtspunt is en dat de provincie Utrecht nadrukkelijker zou kunnen opereren richting Den Haag. De heer Lokker licht toe dat het mogelijk is dat de notitie niet helemaal meer overeenkomt met het gezegde. Dit heeft te maken met alle besprekingen die tot nu toe zijn gevoerd. De notitie wordt naar aanleiding hiervan verder aangescherpt. Met het bijgestelde verslag zal ook duidelijkheid komen over de verdere planning. Zodra de notitie is bijgesteld, wordt deze aan de gemeenten toegestuurd. De verwachting is april.

Samenvattend wordt geconcludeerd dat de gemeenten op hoofdlijnen kunnen instemmen met de in gang gezette denklijn van het Utrechts model en daar ook meerwaarde in zien, mits vanuit de inhoud wordt geredeneerd en geen structuurdiscussie wordt gevoerd. Wel dient het uiteindelijk te gaan om het resultaat anders is het niet de moeite waard. Fase C vinden de gemeenten op dit moment nog een stap te ver, als deze fase echter ook het in samenwerking realiseren van concrete projecten inhoudt liggen de zaken anders. De werkwijze van agenda 2010 vinden de gemeenten een werkwijze waarin zij zich kunnen vinden. De gemeenten hebben verder geen behoefte om nog een gezamenlijke schriftelijke reactie te geven, dit verslag zal als zodanig dienen.

Ter afsluiting worden de volgende conclusies getrokken en afspraken gemaakt:

- De gemeenten zijn positief over het Utrechts model maar maken wel de kanttekening dat fase C een stap te ver is.
- Werkwijze agenda 2010 handhaven, sluit goed aan bij wat de gemeenten in Eemland willen.
- Het verslag van deze bijeenkomst is na akkoord, de schriftelijke reactie van de gemeenten op het Utrechts model.

Samenvattend verslag van het bestuurlijk platform Utrecht-West op 29 januari 2003 in het gemeentehuis van Woerden.

Aanwezig: bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Montfoort, Oudewater, Lopik, Woerden, De Ronde Venen, Loenen, Abcoude en Breukelen.
Van de provincie Utrecht: gedeputeerde Lokker en ambtelijke ondersteuning.

Burgemeester mevrouw Van der Kluit opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom.

Ontvlechtingproces:

Gedeputeerde Lokker geeft aan de hand van een aantal sheets (zie bijlage) een toelichting op de wijze van ontvlechting van de taken, als gevolg van de verkleining van het huidige BRU van 23 tot 10 gemeenten. Op dit moment vindt constructief overleg plaats met het BRU om gezamenlijk op basis van zorgvuldigheid het ontvlechttings-proces gestalte te geven.

Van gemeentezijde wordt het volgende naar voren gebracht.

Van de provincie wordt in dit proces een regie-rol verwacht. Gevraagd wordt of de provincie ook financieel participeert in het proces. In hoofdlijnen wordt ingestemd met de door de provincie uiteengezette lijn, waaronder de datum van formalisering van de overgang. De provincie dient het proces ook te faciliteren en dient gaande het proces geen zaken naar zich toe te trekken. Kortom geen bevoogding van provinciezijde. De discussie over de ontvlechting mag qua tempo niet afhankelijk zijn van de discussie die in het kader van de komende wetgeving nog steeds wordt gevoerd over de rijks-onmiddellijkheid. De samenwerking binnen Utrecht-West dient leidraad te zijn. Bij de ontvlechting dient ook rekening te worden gehouden met de spanning tussen aangevane verplichtingen vanuit het verleden en nieuwe wensen. Er dient sprake te zijn van een zorgvuldig traject in de tijd, waarin ook de raden van de gemeenten een inbreng moeten kunnen leveren. Gezien de nog ontbrekende traditie van samenwerking binnen Utrecht-West hechten de gemeenten sterk aan een fundamentele discussie in eigen kring over intergemeentelijke samenwerking en de invulling van het Utrechts model, ten behoeve van het benodigde draagvlak. Vooruitlopend daarop kan worden vastgesteld dat de intergemeentelijke samenwerking ook qua inhoud flexibel vormgegeven dient te worden.

Gedeputeerde Lokker zet uiteen dat aan de naar de provincie terugvallende taken geen prijskaartje voor de gemeenten hangt. Als de provincie taken op zich neemt doet zij dat vanuit eigen middelen. Wellicht zal de samenwerking tussen de gemeenten in Utrecht-West in het kader van het Utrechts model wel geld gaan kosten, maar de omvang van dat bedrag bepalen de gemeenten zelf. Uitgangspunt is dat zorgvuldig met het BRU het proces van ontvlechting wordt doorlopen. Het betreft de inventarisatie van taken, de wijze van toedeling van die taken en de condities waaronder dit plaatsvindt. Uiteraard worden de aangevane verplichtingen en bestaande wensen daarbij betrokken. Ook hij is van oordeel dat het ontvlechttingsproces niet mag worden gefrustreerd door de nog gaande discussie over de rijks-onmiddellijkheid. Het laat zich aanzien dat de rijks-onmiddellijkheid gehandhaafd blijft voor wat betreft de bekostiging van het openbaar vervoer en de infrastructuur.

De provincie participeert niet financieel in het ontvlechttingsproces. Dit is een zaak van het BRU en de 13 gemeenten. Wel is de provincie van oordeel dat in geval van een eventueel tekort, daar praktisch mee moet worden omgegaan. De provincie zet uiteraard wel ambtelijke capaciteit en middelen in om het proces te faciliteren. Het gaat thans primair om het starten van een zorgvuldig proces gericht op een bestuurlijk/juridische overgang naar de nieuwe situatie per 1 januari 2004. Inhoudelijk wordt gewerkt naar afronding van de ontvlechting per 1 juli a.s. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid met wederzijdse verplichtingen. Ook de gemeenten zullen in dit traject betrokken worden.

De heer Koenst (BRU) vult aan dat op dit moment samen met de provincie wordt gewerkt aan de opstelling van een draaiboek, waarin alle relevante elementen voor de ontvlechting een plaats krijgen. Uiteraard wordt dit gecommuniceerd met de gemeenten.

Utrechts model:

Gedeputeerde Lokker zet aan de hand van een aantal sheets (zie bijlage) het Utrechts model uiteen. Het gaat daarbij primair om de inhoud en niet om de competenties en structuren. De gemeenten en provincie moeten elkaar aanvullen, zoals bijvoorbeeld in een proces van totstandkoming van een streekplan, waarbij de gemeenten een visie inbrengen, die de provinciale planvorming inhoudelijk nadrukkelijk beïnvloedt en daarmee vergelijkbaar is met de inbreng in de vorm van de strategische gebiedsperspectieven. De invloed van de gemeenten wordt versterkt en de bovengemeentelijke opgaven komen nadrukkelijker in beeld als vanuit een

gezamenlijk gremium wordt gehandeld. De meest vergaande fase in het Utrechts model is het neerleggen van uitvoeringstaken en daarbij behorende middelen bij de gemeenten, na vaststelling van de provinciale kaders, mede op basis van de geleverde input van de samenwerkende gemeenten. Hij vraagt een gezamenlijke reactie vanuit Utrecht-West op de bestuurlijke lijn en de inhoudelijke invulling van het Utrechts model.

Van gemeentezijde wordt als volgt gereageerd.

In zijn algemeenheid wordt de denkrichting van de provincie onderschreven. Ook daar waar het gaat om het aanbod van fase C. Hardop vraagt men zich af of fase C in het licht van de samenwerkings-traditie in Utrecht-West, niet ook grote risico's in zich draagt. Allereerst dienen de gemeenten een kans te krijgen om de samenwerking te laten groeien (in fase A en B). Daarvoor is ook overleg tussen de gemeenten onderling – zonder de provincie – nodig. Tegen dezelfde achtergrond wordt om een uitermate zorgvuldig proces gevraagd, met een realistische en voorzichtige planning in de tijd en concrete stappen. Voorzichtigheid en zorgvuldigheid worden als kernwoorden gebruikt. Ook is een analyse gewenst van wat gemeenten inhoudelijk bindt en op welke schaal. Eerst moeten de gemeenten in eigen huis en in onderling verband deze wezenlijke vragen beantwoorden. Met betrekking tot de structuur in de vorm van een artikel 81-commissie wordt de vraag gesteld of daarmee de provinciale bemoeienis met lokale taken niet in huis wordt gehaald.

Gedeputeerde Lokker geeft als reactie aan dat het Utrechts model als gezamenlijk inhoudelijk werk-model is bedoeld, waaraan de bestuurlijke vorm ondergeschikt is. De gemeenten moeten definiëren wat zij gemeen hebben en gezamenlijk willen oppakken. Het gaat om een oplossingsgericht arrangement met een grote mate van flexibiliteit. De provincie heeft nu een bod gedaan. Nu zijn de gemeenten aan zet om gezamenlijk een keuze te maken en verantwoordelijkheid te nemen. Het gaat om gezamenlijke opgaven, waarbij de autonomie van de gemeenten niet wordt aangetast. Hij beluistert dat de gemeenten meer tijd nodig hebben, voor het bepalen van een standpunt in eigen kring. Dat is een gegeven, dat hij wil respecteren. Hij pleit er echter wel voor niet in eindeloze discussies terecht te komen, maar conclusies te trekken en vooral maar eens gewoon te beginnen met een concreet beleidsonderwerp. Het Platform Utrecht-West kan als basis dienen voor het formuleren van een gezamenlijk standpunt van de betrokken gemeenten. De provincie is benieuwd naar de reactie van de gemeenten en verzoekt hen daarmee op 1 juni te komen.

Ter afsluiting worden de volgende conclusies getrokken en afspraken gemaakt:

- de gemeenten stemmen in met de voorgestelde gebiedsverkleining van het BRU (door een besluit tot gebiedsbepaling van de provincie op basis van de Wgr) op basis van een samen met het BRU op te stellen draaiboek, dat met de gemeenten zal worden gecommuniceerd.
- ingestemd wordt verder met het voornemen de ontvlechtingswerkzaamheden op 1 juli 2003 inhoudelijk af te ronden. Daardoor zal de praktische overgang naar de nieuwe situatie worden geëffectueerd per 1 januari 2004.
- het Utrechts model zal eerst door de gemeenten in eigen kring worden bediscussieerd met als doel daarover als gebied voor 1 juni 2003 een gefundeerde mening te formuleren. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de bestuurlijke hoofdlijn en de wens voor inhoudelijke vulling van het model (later).
- in april 2003 wordt een bijeenkomst van het platform gepland.
- in mei 2003 zal een bijeenkomst van het platform met de provincie worden belegd.

(Verder wordt afgesproken dat de gemeenten uit Utrecht-West gezamenlijk een reactie zullen geven op het stuk van het BRU over de financiële ontvlechting. Dit zal worden voorbereid door Woerden.)

Samenvattend verslag van het bestuurlijk platform Utrecht Zuid-Oost op 5 februari 2003 in het provinciekantoor.

Aanwezig: bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen, Leersum, Renswoude, Rhenen, Veenendaal, Wijk bij Duurstede en Zeist
Van de provincie Utrecht: gedeputeerde Lokker en ambtelijke ondersteuning.

Afwezig (met bericht van verhindering): Bunnik en Maarn

De heer Lokker opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom.

Ontvlechtingproces:

Gedeputeerde Lokker geeft aan de hand van een aantal sheets (zie bijlage) een toelichting op de wijze van ontvlechting van de taken, als gevolg van de verkleining van het huidige BRU van 23 tot 10 gemeenten. Op dit moment vindt constructief overleg plaats met het BRU om gezamenlijk op basis van zorgvuldigheid het ontvlechtigingsproces gestalte te geven.

Van gemeentezijde wordt het volgende naar voren gebracht.

Er worden met name vragen gesteld over de financiële ontvlechting tussen het BRU en de 13 gemeenten. De provincie dient hier naar hun oordeel ook een rol in te spelen. M.b.t. de schaal is het de vraag of het niveau van de vier regio's moet worden aangehouden. Elk beleidsitem heeft immers zijn eigen schaal. Voorbeelden: de huisvestingsverordening en de regeling van het openbaar vervoer. De mogelijkheid moet bestaan om te differentiëren in samenwerkingspartners. Complicerende factor voor Zuidoost is de schaal van samenwerking op de Heuvelrug, als Driebergen en Zeist deelnemen in de rechtsoptvolger van het BRU en Rhenen, Renswoude en Veenendaal de samenwerking met name zoeken in de WERV-combinatie. De betrokkenheid van deze gemeenten bij de samenwerking op de Heuvelrug is op de lange termijn van belang. Daarbij wordt een samenhang met het strategisch gebiedsperspectief gemist.

De heer Lokker zet uiteen dat de financiële ontvlechting primair een zaak is van de BRU-gemeenten zelf. De provincie is gevraagd een second-opinion op het voorstel los te laten. Die is te vinden in het stuk "gebiedsverkleining BRU: aanbod provincie Utrecht". Over deze opmerkingen m.b.t. de systematiek van de ontvlechting vindt overleg met het BRU plaats. De uitkomst van dit overleg zal gezamenlijk gecommuniceerd worden. Het gehele ontvlechtigingsproces vindt overigens in goede samenspraak tussen provincie en het BRU plaats. Zorgvuldigheid is leidraad. Gezamenlijk wordt gestreefd naar het effectueren van de nieuwe situatie per 1 januari 2004, waarbij ernaar gestreefd wordt om de bestuurlijke besluiten rond 1 juli 2003 te hebben genomen.

Ook de provincie ziet dat elk beleidsterrein zijn eigen schaal heeft. Flexibiliteit en maatwerk in de samenwerking zijn dan ook leidraad, waarbij het dus niet de bedoeling is bestaande verbanden te doorbreken. Als dit betekent dat Eemland en Zuidoost bij een bepaald beleidsterrein als een regio beschouwd zouden moeten worden, dan staat niets dat in de weg. De indeling van de provincie op grond van het Utrechts model is dan ook niet verplichtend. De indeling geeft wel een zeker referentiekader en biedt een kans om op een bepaald niveau tot overleg over bovengemeentelijke problemen te komen.

Op dit moment wordt gezamenlijk met het BRU een draaiboek gemaakt, waarin alle stappen tot aan het moment van ontvlechting een plaats krijgen. Ook zal op projectniveau worden geïnventariseerd welke zaken per gemeente spelen in het kader van de ontvlechting. Dit zal gebeuren in overleg met het BRU en de gemeenten. Een en ander zal uitmonden in een overdrachtsdocument. Uiteraard zal hierover worden gecommuniceerd met de gemeenten en zal rekening worden gehouden met de eventueel benodigde besluitvorming binnen de gemeenten zelf. De gemeenten moeten wel zelf aangeven welke tijdsplanning realistisch is. Overigens gaat het - voor zover nu te overzien - bij het gros van de taken die het BRU vervuld om taken die van de provincie afkomstig waren.

Utrechts model:

Gedeputeerde Lokker zet aan de hand van een aantal sheets (zie bijlage) het Utrechts model uiteen. Het gaat daarbij primair om de inhoud en niet om de competenties en structuren. Het bereiken van oplossingen voor maatschappelijke problemen moet de focus zijn. De gemeenten en de provincie moeten elkaar aanvullen, zoals bijvoorbeeld in een proces van totstandkoming van een streekplan (of een ander plan), waarbij de gemeenten een visie inbrengen, die de provinciale planvorming inhoudelijk nadrukkelijk beïnvloedt en daarmee vergelijkbaar is

met de inbreng in de vorm van de strategische gebiedsperspectieven. De invloed van de gemeenten wordt zo versterkt en de bovengemeentelijke opgaven komen nadrukkelijker in beeld als vanuit een gezamenlijk belang en gremium wordt gehandeld. De meest vergaande fase in het Utrechts model is het neerleggen van uitvoeringstaken en daarbij behorende middelen bij de gemeenten, na vaststelling van de provinciale kaders, mede op basis van de geleverde input van de samenwerkende gemeenten. Het gaat kortom om een gezamenlijke versterking van de aanpak van de inhoudelijke vraagstukken door de gemeenten samen met de provincie. Het gaat om een groeimodel, dat is opgebouwd uit flexibele arrangementen. Lokker vraagt een gezamenlijke reactie vanuit Utrecht Zuid-Oost op ten eerste de bestuurlijke lijn en ten tweede de inhoudelijke invulling van het Utrechts model.

Van gemeentezijde wordt allereerst naar voren gebracht op welke wijze het Utrechts model zich verhoudt tot het uiteindelijke bestuurlijke eindperspectief. Geantwoord wordt dat het bestuurlijk eindperspectief wellicht de laatste stap van de samenwerking zal vormen. Op basis van de opmerkingen uit de statencommissie en de gemeenten moet echter nog eens goed worden doordacht of het eindperspectief wenselijk is, vanwege het mogelijk gevaar van een vierde bestuurslaag. Overigens is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat de provincie lokale taken naar zich toe gaat trekken. Lokale taken blijven bij de gemeenten tenzij de gemeente besluit deze op een hoger niveau onder te brengen. Het gaat in het Utrechts model om het gezamenlijk oppakken van taken, waarbij beïnvloeding over en weer plaatsvindt, met als doel een beter product voor de burger te bieden. Het gaat niet om in beton gegoten regio's waarin de samenwerking altijd met de partners uit het hele gebied moet plaatsvinden. Het gaat om het benutten van de meest optimale schaal, die per onderwerp kan verschillen. De provincie doet met het Utrecht model een aanbod. Een aanbod dat zich niet beperkt tot het op interactieve wijze met de gemeenten ontwikkelen van beleid, maar ook uitvoeringstaken en daarbij behorende middelen aan de gemeenten wil geven. Voorwaarde is dat de provinciale kaderstelling, waarop de gemeenten dus nadrukkelijk invloed krijgen, daarbij leidraad vormt. Met belangstelling ziet de provincie een gezamenlijke reactie van de gemeenten in Utrecht-Zuidoost tegemoet. De gemeenten Veenendaal en Rhenen geven desgevraagd aan zich naast de oriëntatie op het Utrechtse ook sterk verbonden te voelen met de samenwerking binnen de WERV, alhoewel zij ook raakvlakken hebben met het Utrechtse. Beide gemeenten ondersteunen het Utrechts model, maar zijn geen voorstanders van zware bestuurlijke structuren.

Samenvattend wordt geconcludeerd dat de gemeenten op hoofdlijnen kunnen instemmen met de in gang gezette denklijn van het Utrechts model en daar ook meerwaarde in zien, mits vanuit de inhoud wordt geredeneerd en geen structuurdiscussie wordt gevoerd. Wel dient het uiteindelijk te gaan om niet-vrijblijvende samenwerking, wil ook daadwerkelijk iets van de grond kunnen komen. De gemeenten geven aan dat zij nu eerst een gezamenlijke reactie op het Utrechts model zullen geven. Deze reactie zal worden voorbereid door de agenda-commissie. De gemeenten Veenendaal en Rhenen geven aan hun positie ook in eigen huis te willen bepalen. Dit zal waarschijnlijk voor alle gemeenten gelden. De provincie zal z.s.m. de agendacommissie bijeen roepen.

Ter afsluiting worden de volgende conclusies getrokken en afspraken gemaakt:

- de vijf gemeenten die het betreft stemmen in met de voorgestelde gebiedsverkleining van het BRU (door een besluit tot gebiedsbepaling van de provincie op basis van de Wgr) op basis van een door provincie en BRU op te stellen draaiboek, dat met de gemeenten zal worden gecommuniceerd.
- ingestemd wordt verder met het voornemen de ontvlechtigingswerkzaamheden op 1 juli 2003 inhoudelijk af te ronden. Daardoor zal de praktische overgang naar de nieuwe situatie worden geëffectueerd per 1 januari 2004.
- het Utrechts model zal eerst door de gemeenten in eigen kring worden bediscussieerd met als doel daarover - liefst maar niet noodzakelijk als gebied - voor 1 juni 2003 een gefundeerde mening te formuleren. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de bestuurlijke hoofdlijn en de wens voor inhoudelijke vulling van het model (later).
- De provincie roept in maart 2003 de agendacommissie bij elkaar.
- De provincie en het BRU zullen duidelijkheid geven omtrent de uitkomst van de eerdere uitwisseling rondom het financieel ontvlechtigingsvoorstel. Uitgangspunt daarbij is dat de ontvlechting een zaak is van de 13 gemeenten en het BRU.

Verlag van de workshop d.d. 9 april 2003. Gebiedsgericht werken en het Utrechts model

Aanwezigen:

- Statenleden van de commissie Bestuur en Middelen
- GS-leden
- leden Directieraad
- burgemeesters

- **opening R. van der Mark**

De heer van der Mark opent de bijeenkomst en licht het programma toe. Tevens schetst hij het proces van besluitvorming tot nu toe rondom het Utrechts model. Op 6 januari is een eerste concept van de contourenschets gemaakt en besproken in de statencommissie Bestuur en middelen. Ook is die schets besproken in bijeenkomsten van gemeenten in Zuidoost, West en Eemland. Bij de statencommissie en gemeenten kwam commentaar naar boven. Dit commentaar is verwerkt in een bijgestelde contourenschets die als basis voor deze workshop dient. De contourenschets ligt vervolgens in de statencommissie van 8 mei ter besluitvorming voor. Daarna wil de provincie afspraken over de wijze van samenwerken met gemeenten vastleggen in een bestuurlijk regioconvenant. Dit moet voor 1 januari 2004 worden afgerond. Ook de gewenste inhoudelijke invulling van het Utrechts Model kan vanaf dat moment vorm krijgen.

- **Gedeputeerde Lokker**

De heer Lokker geeft een korte toelichting op het Utrechts model en geeft aan dat de avontuurlijke reis die enkele jaren geleden is begonnen nu toe is aan het definiëren van een einddoel. Het Utrechts model moet daarom wat hem betreft niet worden gezien als een structuuroplossing maar is vooral een werkwijze. Een besturingsfilosofie voor gebiedsgericht werken. Het is geen van bovenaf opgelegd sturingsmodel maar vooral een manier van werken van provincie en gemeenten om samen tot optimale oplossingen op het grondgebied van de provincie Utrecht te komen. Vorm is dus ondergeschikt aan inhoud. De kansen van het Utrechts model zijn gelegen in het meer interactief vormgeven van beleid doordat gemeenten inbreng leveren. Dit biedt kansen voor de provincie maar ook voor gemeenten. Hoe zorg je nu voor een zeker organiserend vermogen in die regio's? Dat gebeurt door bestuurlijke platforms, daarbij is het niet nodig dat altijd alle gemeenten meedoen. Ook op kleinere regionale schaal spelen immers problemen. De heer Lokker doet een oproep aan de partners in gemeenten om de discussie in eigen gelederen aan te zwengelen en de handschoen op te nemen.

- **Burgemeester Dales Breukelen**

Dales omschrijft zichzelf als een betrekkelijke nieuwkomer in Utrecht. Hij heeft wel ervaring als wethouder in Alphen aan den Rijn. Daar was het besef ingedaald dat de provincie een belangrijke partner is voor gemeenten en andersom. Zijn ervaringen met de provincie Zuid-Holland zijn intensief en positief. Het partnerschap leidde tot successen. Toen kwam hij in Utrecht, waar collega's hem vertelden dat de provincie onbetrouwbaar, dicterend en top-down acteert. In gesprekken gaven Sietsma en Staal aan dat zij deze (perceptie van hun) houding wilden veranderen. Dat gebeurt zo langzamerhand ook. De kentering is ingezet.

In Utrecht-West wordt veel overlegd en gepraat, maar er wordt weinig bereikt. Het blijkt steeds weer heel moeilijk de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Het voorbeeld bij uitstek is de samenwerking van Breukelen, Abcoude en Loenen. De burgers hebben heel goed in de gaten dat al dat overleg niet tot concrete resultaten leidt. Datzelfde geldt voor de gemeenteraden. Op het ene moment wordt gekozen voor zelfstandig opereren, op het andere moment voor samenwerken.

Deze beide sporen (rol provincie en samenwerking in Utrecht-West) komen samen in het Utrechts model. De reactie van Utrecht-West bleek lastig samen te stellen, dit is te verklaren vanuit de

geschiedenis. Lokker heeft daarom aangegeven dat de regio eerst maar eens zelf moesten bekijken of ze mee wilden doen. Aan de oppervlakte is de bereidheid er maar dieper schuilt wantrouwen. Maar elke gemeenten heeft duidelijke knelpunten waar ze tegenaan lopen. Daarvoor hebben de gemeenten steun nodig van elkaar en van de provincie. Het ziet er nu naar uit dat West een cafeteriamodel wil in een lichte vorm. Daarin kunnen drie typen taken ondergebracht worden: voormalige BRU-taken, gemeentelijke taken en provinciale taken. Gemeenten moeten flexibel mee kunnen doen aan het Utrechts model om ervoor te zorgen dat hun eigen problemen opgelost worden. Wisselende contacten zijn daarvoor waarschijnlijk nodig.

De heer Dales geeft aan dat het Utrechts model volgens hem veel kansen biedt. De gemeenten kunnen verleid worden tot samenwerking om hun eigen problemen op te lossen en de provincie kan klantvriendelijker worden gemaakt door het leveren van meer maatwerk. Een zeer belangrijke, zo niet doorslaggevende, succesfactor bij dit alles is de mentaliteit. De personeelwisseling op bestuurlijk niveau bij gemeenten en provincie biedt kansen om dit te verbeteren.

De heer Dales geeft aan dat hij een provincie wil die helpt en bijstaat en niet één die van tevoren de hakken in het zand zet. Dit wil echter niet zeggen dat de provincie niet de regie mag nemen.

- **Burgemeester Bloemen Driebergen-Rijsenburg**

De heer Bloemen bouwt zijn betoog op rond drie vragen:

Wat spreekt u aan in het Utrechts model?

Het spreekt aan omdat het hanteerbare en behapbare regio's oplevert in de zin van territoriale eenheden, waarin je op een goede manier tot samenwerking kan komen. Ook biedt het de mogelijkheid om de grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden enigszins te stroomlijnen op procesmatig niveau. Utrecht heeft een grote bestuurlijke dichtheid. Zo heeft een gemeente als Driebergen 32 samenwerkingsverbanden met steeds andere partners. Wellicht kan het Utrechts model zelfs een opmaat zijn om in al deze samenwerkingsverbanden meer structuur te krijgen. Overigens loopt de samenwerking met provincie en BRU in bijvoorbeeld het stationsgebied en de A12 prima. Verder zou het model de bestuurlijke spanning tussen gemeenten en provincie kunnen verkleinen en zelfs ten goede kunnen keren, zeker als er geldstromen aan verbonden zijn.

Wat spreekt u niet aan in het Utrechts model?

De fase waarin we nu zitten met het Utrechts model omdat er nog open punten zitten. De verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld nog niet helemaal duidelijk. Als je het huis van Thorbecke als uitgangspunt neemt moet dat ook overal doorklinken. Ook de flexibiliteit luistert nauw omdat dit niet synoniem mag zijn aan vrijblijvendheid. Flexibiliteit in de zin van een groeimodel naar maatwerk waardeert de heer Bloemen wel positief.

Is er een gevaar van een vierde bestuurslaag?

In de marge vertelt de heer Bloemen iets over het verschil tussen het KAN en BRU. Een belangrijk verschil is gelegen in de omvang van DB en AB en in het belangrijke gegeven dat de voorzitter een kroon benoemde onafhankelijke ambtsdrager is. Daarnaast wordt in het KAN nu geprobeerd de provincie bij de samenwerking te betrekken om ervoor te zorgen dat de bestuurlijke spanning tussen beide wordt opgelost. Dat gebeurt (nog) niet in Utrecht maar zou volgens de heer Bloemen prima passen als invulling van het Utrechts model voor het BRU.

Verder geeft hij aan dat het vanuit het uitgangspunt van Thorbecke geheel onnodig is te vrezes voor een vierde bestuurslaag. Een aparte democratische controle op regionaal niveau is immers niet nodig omdat de gemeenten en de provincie samenwerken om tot resultaat te komen vanuit de eigen democratische legitimatie. Deze "sociocratische" manier van samenwerken belooft veel

goeds. Een voorbeeld van de manier waarop dat zou kunnen gaan is de ontwikkeling van het stationsgebied in Driebergen/Zeist.

De heer Bloemen verwacht een provincie die helder kaders stelt en regie voert. De provincie mag en moet piketpalen stellen. Niets is zo fnuikend voor vertrouwen van gemeenten en een serieuze positie voor de provincie als uitstel en besluiteloosheid.

- **Sietsma secretaris-directeur provincie Utrecht**

De heer Sietsma beantwoordt in zijn bijdrage de vraag of het Utrechts model meerwaarde heeft voor de burger. Hij doet dat aan de hand van de drie D's:

Doelmatig (efficiency en effectiviteit): De burger realiseert zich wel degelijk dat er een provincie is maar ziet de overheid eigenlijk als een amorf eenheid. Dit zo zijnde is het de opdracht van overheden om optimaal samen te werken om de hoogste mate van doelmatigheid te bereiken. Daarom moet de provincie bijvoorbeeld met gemeenten samenwerken om zoveel mogelijk effectief maatwerk te leveren voorbeeld woningtoewijzing of openbaar vervoer (dienstregeling Amersfoort).

Decentraal: De uitoefening van het bestuur moet zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvinden. Als geconstateerd wordt dat bevoegdheden/taken op een lager niveau doelmatiger uitgeoefend kunnen worden moet je dat doen.

Democratisch: de bevoegdheden en budget moeten (en gaan in het Utrechts model) naar democratisch direct gelegitimeerde organen. Vervolgens kunnen deze eventueel wel aan hulpconstructies worden toebedeeld onder verantwoordelijkheid van de democratisch gelegitimeerde organen.

De opmerking wordt gemaakt dat er geen concurrentie moet ontstaan om democratische legitimatie tussen gemeenten en provincie. De heer Sietsma antwoordt dat dit zeker niet de bedoeling is. De bedoeling van het Utrechts model is wel om synergie te bereiken voor de burger. Het Utrechts model is een aanbod aan de gemeenten, dat verder uitgewerkt moet worden.

Verder wordt geconstateerd dat er nog een ontwikkelingsslag gemaakt moet worden in de provincie. De provincie is niet altijd responsief genoeg en kan nog klantvriendelijker worden. Dit laat echter onverlet dat de provincie wel vanuit de eigen democratische legitimatie een eigen beslissing kan maken. De adoptie van het Utrechts model betekent niet dat de eigen beslissingsmogelijkheid van de staten wegvalt.

In het Utrechts model moet worden opgelet dat de provincie als partner niet zijn toezichtsrol onder druk zet. Juist daar is immers die eigen rol en positie van de provincie van belang. Verder is het niet de bedoeling om schaalvergroting van gemeenten als verborgen agenda te hanteren.

Verder worden door de zaal nog de volgende twee valkuilen bij het Utrechts model gepercipieerd:

- de taakafbakening tussen provincie en gemeenten moet helder zijn en het management van verwachtingen is van groot belang. De staten moeten dus ook weten waar ze wel en geen eigen beslissingsruimte houden. Als er door de provincie in het proces toezeggingen worden gedaan is het van groot belang deze ook na te komen (management van verwachtingen richting gemeenten). In het dualistisch stelsel kan dit worden voorkomen door heldere kaders. In dat kader doet burgemeester Dales een oproep aan de statenleden om niet steeds en detail te gaan vertellen hoe het zou moeten. De gemeenten moeten enige vrijheid hebben bij de uitvoering. Daarbij passen wel kaders voor resultaat natuurlijk. De parallel met de groenvoorziening wordt getrokken. Het mooiste is als burgers met een eigen budget binnen

randvoorwaarden rondom soort plantjes en dergelijke kunnen beslissen welke beplanting er om hun speeltuin heen komt.

- Verder wordt aandacht gevraagd voor de mentaliteitsverandering bij ambtenaren. Deze moeten in de samenwerkingsmodus worden gezet. De eigen agenda van het ambtelijk apparaat kan anders nog wel eens verstorend werken. Herman Sietsma zegt in reactie hierop dat zijn lijnen altijd open staan voor eventuele klachten.

Algemene discussie

- Is het Utrechts model ook toepasbaar voor het BRU?

Ja, waarschijnlijk wel maar daarvoor is eerst duidelijkheid nodig over de status van het kaderwetgebied.

- Is het denkbaar dat de provincie aanschuift bij het BRU?

Wellicht, ook daarvoor is echter eerst duidelijkheid over het vervolg van het BRU. Vervolgens moet een constructieve verhouding bestaan. De uitgangspunten daarvoor zijn inmiddels vastgesteld.

Meer in het algemeen wordt nog opgemerkt dat een belangrijke kans van het Utrechts model is om boven de verschillende beleidsterreinen uit te stijgen en meer integraal te opereren en ook op dat niveau doelstellingen vast te stellen.