

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 doorzettingsmacht¹. 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 voortdurende 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 klevan. 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 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.

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.

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.

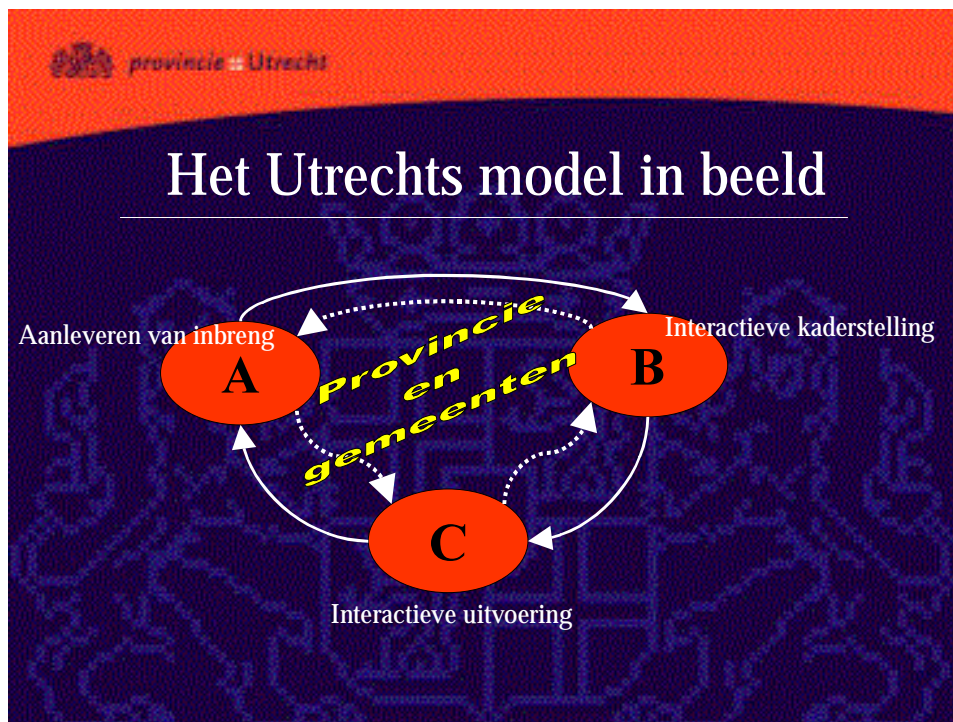
3.2 Platforms

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

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

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 kennisnemen 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 gelegitimeerde - 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 gelegitimeerde 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 samenwerkingvorm 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 aansprekpunten 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 nieuwestijl 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 gezien.

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

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

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 programmagemeenten, 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.

Bijlage 2 (kaartje invoegen)