

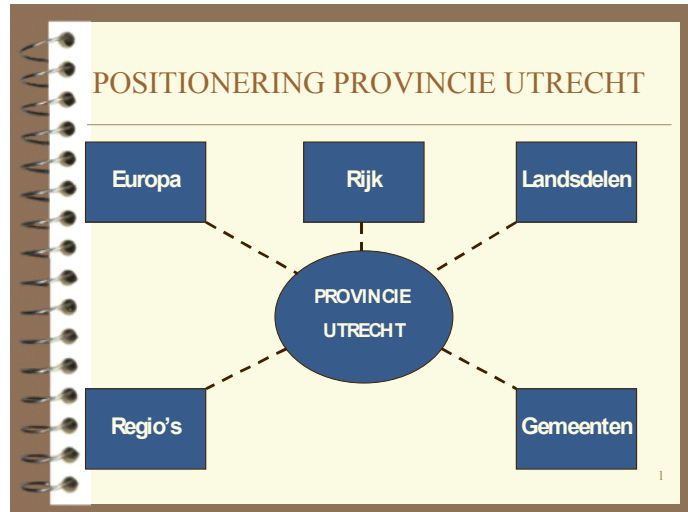
DE POSITIONERING VAN DE PROVINCIE UTRECHT IN HET BESTUURLIJKE VELD

De strategische uitgangspunten voor de portefeuille bestuurlijke zaken

INLEIDING

De provincie is het middenbestuur, speelt een actieve rol in het oppakken van bovenlokale problematiek en zit in een unieke positie als opdrachtgever, intermediair en toezichthouder. Dat dit een complexe rol is mag blijken uit de grote hoeveelheid rapporten die hieromtrent het licht hebben gezien. De provincie moet effectief optreden in de relaties met andere overheden en dat is het kernonderwerp van de portefeuille bestuurlijke zaken.

In dit stuk is er niet voor gekozen om een strategische analyse te maken van de relevante trends. Daarvoor wordt verwezen naar de notitie “Kansen op weg naar 2030” die de Staten binnenkort zal bereiken. In de onderhavige notitie is - op basis van drie bijeenkomsten van de Commissie BEM (de laatste op 20 juni) - een aantal strategische uitgangspunten opgenomen waarmee de Staten richting geven aan de hoofdlijnen van het provinciaal beleid in de bestuurlijke portefeuille. Aangezien het hier een weergave van de uitkomsten van discussies tussen statenleden betreft, bieden GS deze notitie in technische zin ter vaststelling aan de staten aan.



EUROPA, RIJK EN LANDSDELEN

Steeds vaker is de schaal van de oplossing van problemen een hogere dan de schaal waarop problemen zich voordoen. Daarnaast is het ook nog eens zo dat grenzen van de bestaande bestuurlijke eenheden in hoge mate willekeurig zijn en daarom slechts zelden aansluiten bij het niveau waarop de problemen zich voordoen maar ook het niveau waarop ze opgelost zouden moeten worden. Verder kent elk probleem meestal ook nog eens een eigen schaal. Achterstandsproblemen in steden los je adequater op in regionaal verband. Mobiliteitsproblemen in Utrecht vragen om een interregionale en zelfs nationale benadering.

Thorbecke heeft geen huis maar een 'habitat' ontwikkeld: een besluitvormingssysteem waarbinnen doelmatigheid de taakverdeling tussen overheden bepaalt en niet de staatsrechtelijke benadering die vraagstukken tot het exclusieve domein van een bepaalde overheidslaag wilde toekennen. Het veranderend karakter van de maatschappelijke vraagstukken heeft - ondanks de constatering dat de bestuurlijke en maatschappelijke schaal nooit geheel op elkaar aan zullen sluiten - een opstuwend effect op samenwerkingsrelaties binnen de overheid (zie rapport Geelhoed).

- **Uitgangspunt 1:** samenwerkingsrelaties op een hogere schaal dan die van de provincie vinden plaats vanuit de inhoud en zijn daarmee flexibel. De inhoud bepaalt dus de schaal en de wijze waarop wordt samengewerkt. Een structuurdiscussie op zich zonder verbinding met inhoudelijke opgaven biedt geen perspectief. Dit geldt dus ook voor de landsdeeldiscussie. Het separaat vaststellen van de optimale schaal voor de provincieoverstijgende beleidsopgaven biedt het beste aanknopingspunt voor de opschalingsdiscussie.
- **Uitgangspunt 2:** de positie die regionale overheden in Europa verwerven is sterk afhankelijk van de wijze waarop het vervolg op de Europese Grondwet vorm krijgt en de opstelling van de overheden zelf. Vanuit de gedachte die in de Grondwet is opgenomen lijkt het waarschijnlijk te veronderstellen dat regio's meer invloed krijgen. En aangezien een grotere regio meer invloed heeft, kan in dat kader een eventuele opschaling van provincies aan de orde komen. Ook hier geldt uitgangspunt 1.
- **Uitgangspunt 3:** de vorm waarin samenwerkingsrelaties op een hogere schaal dan die van de provincie worden vastgelegd kan verschillen. Ook daar geldt namelijk dat de inhoud bepalend is. Als er op een zelfde schaal meervoudige samenwerkingsrelaties zijn wordt de noodzaak voor een verdergaande mate van institutionalisering in een bepaalde structuur met eigen verantwoordingsrelaties groter. Betreft het echter een samenwerking op slechts enkele terreinen dan kan een minder institutionele en meer proces-/projectmatige vorm worden ingezet.
- **Uitgangspunt 4:** vanwege het vasthouden aan de drie lagen van Thorbecke hebben en houden de Staten het voortouw in de democratische legitimatie van willekeurig welke samenwerking van de provincie Utrecht op hogere niveaus. Daaruit mag blijken dat democratische legitimatie niet alleen via institutionele weg kan worden bereikt (bijvoorbeeld door inrichten Wgr). Juist door een inzet te plegen op het democratisch proces binnen de provincie en de Staten daarmee aan de voorkant een sturingsmogelijkheid te bieden is een besluit democratisch gelegitimeerd. Vervolgens zal het bestuur verantwoor-

ding afleggen en de Staten controleren zo achteraf het bestuur. De NV-Utrecht is hiervan een goed voorbeeld.

- **Uitgangspunt 5:** het is de verantwoordelijkheid van het college van GS om de Staten in staat te stellen vooraf kaders te stellen en achteraf te controleren. Dit betekent dat de Staten in een vroegtijdig stadium betrokken moeten worden bij en geïnformeerd moeten worden over nieuwe ontwikkelingen in samenwerkingsverbanden en de resultaten van de samenwerking aan de staten moeten worden voorgelegd.

REGIO'S

Enkele jaren geleden werd nog vaak geconstateerd dat er in bestuurlijk Nederland sprake was van een 'regionaal gat'. Een zogenaamd machtsvacuüm tussen het lokaal en provinciaal bestuur dat tot gevolg had dat regionale vraagstukken niet of onvoldoende werden opgepakt. Inmiddels kan er, ondanks de tamelijk heldere drielagenstructuur van ons openbaar bestuur en het geconstateerde "gat", worden gesproken van steeds meer regionaal bestuur. Provincies zijn vanwege hun positiemacht (zie ook de 'habitat' van Thorbecke) de aangewezen partij om op regionaal niveau de fragmentatie op regionaal niveau op zijn minst hanteerbaar te maken. Op het grondgebied van de provincie zijn een viertal regio's actief waarvan één een kaderwetgebied. In beginsel zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het krachtig oppakken van regionale opgaven. Waar dit onvoldoende tot resultaten leidt, kan de provincie een rol spelen. Conform het Utrechts model tracht de provincie via het stimuleren van verlengd lokaal bestuur deze regio's op de kaart te zetten en de bestuurskracht te verhogen. Dat geschiedt door in het regionaal netwerk op actieve wijze een faciliterende en probleemoplossende rol te vervullen, óók daar waar de eigen taken en bevoegdheden dat niet direct van het provinciaal bestuur vragen. Zonder ontwikkeling van 'government' naar 'governance' (een geprofileerd provinciaal en regionaal bestuur dat de spil is in de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid, markt en maatschappij) zal er geen vergroting van de regionale bestuurskracht optreden.

- **Uitgangspunt 6:** Om een presterende provincie te kunnen zijn hebben we presterende gemeenten nodig. Het Utrechts model biedt daarvoor de aanknopingspunten. De provincie stimuleert intergemeentelijke samenwerking om op die manier effectieve en efficiënte opdrachtgever- opdrachtnemer relaties te kunnen aangaan.
- **Uitgangspunt 7:** Effectief opereren van overheden met het beste resultaat voor de burger vraagt een productief samenspel tussen provincie en kaderwetgebied. De provincie begeeft zich op het grondgebied van het BRU qua planvorming waar het de in de wet onderscheiden bovenregionale bevoegdheden op het gebied van onder meer ruimte, mobiliteit, groen en water betreft. De provincie neemt bij de precisering daarvan haar eigen verantwoordelijkheid. Ook het streven naar één vervoersregio blijft gehandhaafd. Tegelijkertijd geeft de provincie het BRU natuurlijk de ruimte haar eigen wettelijke taken uit te voeren. De provincie kiest een constructieve en pragmatische lijn in de samenwerking met het BRU.

GEMEENTEN

Om ervoor te zorgen dat de gemeenten in de provincie Utrecht presteren is regionale samenwerking een belangrijk middel. Uit onderzoek blijkt dat veel, vooral kleinere gemeenten de eigen lokale opgaven moeilijk het hoofd kunnen bieden. Gezien haar rol in de Wet Arhi speelt de provincie een belangrijke rol bij het signaleren van onvoldoende bestuurskracht en het initiëren van debat over verdergaande samenwerking dan wel herindeling. Mede gezien de nadruk van het huidige kabinetsbeleid op de beweging van onderop om tot herindeling te komen vraagt effectief optreden een precieze combinatie van terughoudendheid en doortastendheid. Een procesmatige wijze van besturen verdient hier de voorkeur om resultaat te bereiken. Een instrument wat de provincie in dit kader ter beschikking staat is de kwaliteitsmeting. De provincie gebruikt dit als één van de instrumenten om gemeenten tot presteren aan te zetten en belemmeringen voor presteren te constateren.

- **Uitgangspunt 8:** GS hebben een stimulerende rol in discussies rondom bestuurskracht, schaalvergroting en samenwerking.
- **Uitgangspunt 9:** Het initiatief voor het uitvoeren van een kwaliteitsmeting ligt bij de gemeente. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bestuur kunnen GS de inzet van het instrument actief bevorderen.
- **Uitgangspunt 10:** De kwaliteitsmeting kent in het geval van een negatieve uitkomst (lage bestuurskracht van een gemeente) geen vaststaand eindperspectief van herindeling; ook hierbij geldt dat het gemeentebestuur in eerste instantie zelf zijn conclusies moet trekken. Wanneer een gemeente geen versterking van de bestuurskracht realiseert, kunnen GS het initiatief daartoe nemen. Provinciale staten worden hierover geïnformeerd.
- **Uitgangspunt 11:** Als een kwaliteitsmeting is uitgevoerd geven GS eigenstandig een advies over de uitkomsten. Dit advies wordt met de uitkomsten van de kwaliteitsmeting aan provinciale staten voorgelegd.
- **Uitgangspunt 12:** PS moeten betrokken worden bij de opzet en het proces van het instrument van kwaliteitsmeting. Dit om te voorkomen dat op een later moment in PS of in gemeenten de inhoud en aanpak van het instrument ter discussie worden gesteld, terwijl de resultaten centraal zouden moeten staan. Op deze manier kan ook verder verduidelijkt worden wat presteren nu eigenlijk is.
- **Uitgangspunt 13:** Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraden hun inwoners actief te informeren en raadplegen over een voorgenomen herindeling. Gemeenten moeten een zelfde methodiek hanteren om hun inwoners te raadplegen. PS kunnen dit proces op verzoek van de gemeente ondersteunen. Als een meerderheid van de gemeenteraden vanuit haar eigen verantwoordelijkheid (na raadpleging van de burgers) aangeeft tot een herindeling te willen komen, wordt voldaan aan het dominante criterium van draagvlak zoals dat door de minister is geformuleerd. PS behouden ook in dit geval hun eigen verantwoordelijkheid, maar de opvatting van de raden speelt een zeer zwaarwegende rol in het besluit tot het in gang zetten van een herindeling.