

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

DATUM	5 januari 2021	TEAM	BEI
NUMMER	821D0DEE	REFERENTIE	Hans Versteeg
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	
UW NUMMER		E-MAILADRES	hans.versteeg@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	2	ONDERWERP	Toekomst openbaar bestuur; Utrechts aanbod

Geachte mevrouw Ollongren,

*De Utrechtse gemeenten en waterschappen en de provincie Utrecht willen met u samen werken aan de maatschappelijke opgaven die landelijk en in onze regio spelen. Ons aanbod daarvoor is verwoord in het 'Utrechts aanbod'. De (praktijk)lessen van de afgelopen periode en recente onderzoeksrapporten zoals studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen en 'Beginselen versus praktijken' bieden een goed kader en een handreiking om de voorwaarden met elkaar uit te werken waaronder wij optimaal als één overheid kunnen samenwerken voor onze inwoners. Hierbij is voor ons belangrijk dat: 1) de uitvoeringskracht van de provincie wordt benut, 2) beter benutten van bestaande democratisch gelegitimeerde structuren, 3) inzetten op integraliteit van werken (ook tussen de departementen), 4) de democratische legitimatie verbeteren door raden/staten beter en eerder te betrekken bij het samenwerken, 5) de maatschappelijke opgaven centraal stellen / niet de congruente samenwerking, 6) meer vertrouwen / minder verantwoordingslast. Dat betekent dat de Toekomst van het openbaar bestuur niet enkel moet gaan over de decentrale overheden maar ook wat samenwerken als één overheid betekent voor de centrale overheid. Daarover willen wij graag met u de komende periode in het kader van de Toekomst van het openbaar bestuur nader in gesprek. Dit zijn de belangrijkste uitkomsten van de gesprekken die in het kader van de Thorbeckebrief in het Utrechtse zijn gevoerd.*

Op 18 oktober 2019 heeft u een brief over de Toekomst van het openbaar bestuur (Thorbeckebrief) aan de Tweede Kamer gestuurd. Om het gesprek over dit onderwerp te verbreden en te verdiepen is de directeur-generaal Chris Kuijpers bij de provincies langs gegaan om hun bijdrage op te halen. Op 20 november 2020 was hij te gast bij onze bijeenkomst, als onderdeel van het Najaarscongres van de VNG Utrecht. Een aantal Utrechtse bestuurders van gemeenten, waterschappen en de provincie nam deel aan dit gesprek. Dit digitale programmaonderdeel is gefaciliteerd door en voorbereid met een constructieve betrokkenheid van uw ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Wij waarderen dit en bedanken u daarvoor.

#### **Uitkomsten gesprekken Utrechtse bestuurders**

In de digitale bijeenkomst Toekomst openbaar bestuur met een aantal Utrechtse bestuurders zijn twee onderwerpen van de Thorbeckebrief er uitgelicht en in deelsessies besproken, te weten: (aspecten van)

Regionale samenwerking en Provincie als middenbestuur. Het totale verslag van het programmaonderdeel Toekomst van het openbaar bestuur is als *bijlage 1* bijgevoegd.

In deze brief wordt mede op basis van de uitkomsten van de gesprekken van de deelsessies een aantal ervaringen gedeeld en suggesties gedaan voor een duurzame toekomst van het binnenlands bestuur in het belang van de samenleving en de inwoners.

### **Provincie als middenbestuur; Eén overheid**

Complexe maatschappelijke opgaven kunnen het beste worden aangepakt op het regionale niveau en daarvoor hebben we elkaar hard nodig. Ook zijn er opgaven en taken die regio's en provinciale grenzen overstijgen. De inwoners/samenleving hebben/heeft een overheid nodig die door goede samenwerking en afstemming goed opereert. Er zijn recent enkele rapporten<sup>1</sup> verschenen waarin onderzoek is gedaan om als één overheid beter te gaan presteren en aanbevelingen gedaan om dat te realiseren. Wij herkennen veel van hetgeen in deze rapporten is beschreven en onderschrijven een aantal aanbevelingen die gedaan zijn en willen graag met u in gesprek gaan om daar gezamenlijk, als evenwichtige partners nader uitvoering en invulling aan te geven.

De belangrijkste aanbevelingen uit de deelsessies **Provincie als middenbestuur**, treft u hieronder aan:

*Benut de uitvoeringskracht van de provincie:* In de Thorbeckebrief is uw aandacht voornamelijk gericht op de gemeenten, omdat u daar nu de grootste urgentie waarneemt. In het Utrechtse wordt de provincie als bondgenoot gezien om samen via interbestuurlijke samenwerking de (complexe) taken en opgaven uit te voeren.

De provincie heeft als middenbestuur veel te bieden: bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht, functioneert in democratisch opzicht goed en ook de democratische controle is op orde. Geef daarom de provincie met deze kwaliteiten een volwaardige positie in het samenwerken aan de (complexe) maatschappelijke opgaven en het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen om als één overheid te presteren.

*Beter benutten van bestaande democratisch gelegitimeerde structuren.* De provincie Utrecht heeft de opvatting dat we samen verder komen en hebben daar goede ervaringen mee. Wij zijn er voorstander van om door te gaan op de ingeslagen weg van interbestuurlijk werken waarbij de overheden gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken oppakken. De focus moet liggen op de maatschappelijke opgaven en niet op bijvoorbeeld regionale gebiedscongruentie. Dit vanuit de notie dat de opgaven complex zijn en dat het sleutelen aan structuren niet de gewenste resultaten zal opleveren. Zoek de oplossing in het verbeteren van de samenwerking, niet in structuurdiscussies. Er moet meer worden nagedacht over de randvoorwaarden aan de voorkant. Wat is je doel, wie doet er mee en wat doe je als het misloopt? Bij overdracht van grote opgaven, neem de tijd, de tijd om de algemene besturen van de samenwerkingspartners goed mee te nemen en neem de tijd voor participatie met inwoners. Overigens mag BZK als moederdepartement van het openbaar bestuur daarbij wel meer vertrouwen geven aan de decentrale overheden.

*Integraliteit van werken.* Ook in Den Haag dienen de ministeries zich in te spannen om als één overheid te gaan werken en de notie is dat daar nog wel stappen in zijn te zetten. Eenheid van beleid en van werken als rijk naar de decentrale overheden wordt als wenselijk ervaren. Mogelijk kan in dit verband het ministerie van BZK een positie gaan innemen om dat beter te reguleren. Daarnaast is als ervaring opgemerkt dat de departementen niet altijd even makkelijk benaderbaar zijn voor gemeenten.

*Gelijkwaardigheid* veronderstelt dat je vanuit dezelfde randvoorwaarden werkt, dat wil zeggen: gemeentelijke organisatie en financiën op orde om een (maatschappelijke) opgave richting de raden en inwoners te brengen. Dit is in veel samenwerkingsverbanden niet het geval. Veel samenwerking is in dat opzicht ongelijkwaardig. Het rijk heeft het over de gemeenten maar niet alle gemeenten zijn gelijkwaardig. Om beter als één overheid te werken in de regio, moeten de beoogde samenwerkende partners en de centrale overheid zich hier beter rekenschap van geven.

---

<sup>1</sup> rapport van Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, 10-9-2020 en rapport 'Beginselen versus praktijken' van Stichting decentraalbestuur.nl

## **Regionale samenwerking**

Samenwerking is een prima oplossing voor gemeenten om op een efficiënte en effectieve manier diensten te verlenen aan inwoners. Gelet op de aard en schaal van de maatschappelijke opgaven is het vaak noodzakelijk om in regionaal verband samen te werken met meerdere gemeenten, provincie(s), waterschappen. En het samenwerken wordt nog ingewikkelder als naast overheden ook andere maatschappelijke partijen (bijvoorbeeld zorginstellingen, onderwijsinstellingen of agrarische sector) erbij betrokken zijn en de aspecten als vertegenwoordiging en verantwoording, financiering, governance e.d. met elkaar moeten worden vormgegeven. In dit verband kunnen wij onze succesvolle werkwijzen met betrekking tot de energietransitie, de bodemdaling en de Omgevingswet melden en aanbevelen.

In de deelsessies over **Regionale samenwerking** zijn onder meer de navolgende aandachtspunten opgehaald:

*Democratische legitimatie.* Dit kan worden verbeterd als de vertegenwoordigende organen beter en vroegtijdig in positie worden gebracht bij de organisatie van de uitvoering van (nieuwe) taken door samenwerking en voorts de tijd wordt genomen om inwoners mee te nemen in deze processen. Dit wordt bereikt door aan de voorkant van dergelijke processen meer tijd in te ruimen om de maatschappelijke opgaven/taken te organiseren in beoogde samenwerkingsverbanden (wettelijke én niet wettelijke). Een belangrijk aandachtspunt voor de centrale overheid en/of dagelijkse besturen die het betreffen.

Voorts kan het spreken van elkaars 'taal' bijdragen aan het dichteren van het democratisch gat. Om beter samen te werken ontwikkelt de provincie Utrecht samen met gemeenten en waterschappen het programma 'Sterk Utrechts bestuur'. In dit programma wordt onder meer aandacht besteed aan leren van elkaar/ elkaars taal spreken, transparantie omtrent verschillende rollen in de samenwerking (zie ook hieronder).

*Maatschappelijke opgaven centraal/ niet de congruente samenwerking.* De maatschappelijke opgaven zijn leidend voor de samenwerking en dit betekent, zeker in het Utrechtse met opgavepartners buiten de provincie, dat er wisselende samenwerkingsverbanden zijn/kunnen ontstaan en ook over provinciegrenzen heen gaan. Naast de formele samenwerkingsverbanden zijn er ook sterke informele netwerksamenwerkingen zoals de U10. Wij pleiten er daarom voor om (toekomstige) samenwerkingen niet in vaste structuren vorm te geven maar flexibiliteit qua omvang en vorm mogelijk te laten zijn.

*Meer vertrouwen/minder verantwoordingslast.* Als de centrale overheid de uitvoering van taken/opgaven aan decentrale overheden in regionaal verband opdraagt inclusief de daarbij benodigde financiering, dan moet er ook vertrouwen zijn dat decentrale overheden zelf op een transparante wijze daarover verantwoording afleggen van het door hen gevoerde beleid. De centrale overheid/Parlement moet(en) meer vertrouwen hebben in de decentrale overheden en niet via verantwoordingsconstructies de bemoeienis van het rijk bij de uitvoering van taken en opgaven weer terughalen. Mede op basis van de recente ervaringen bij de totstandkoming van de regiodeal Foodvalley wordt voorts gepleit voor minder regeldruk.

*(On)gelijkwaardigheid van gemeenten.* Door de toenamen van taken en opgaven ontstaan er verschillen tussen gemeenten die ook van invloed zijn op de samenwerking. Er wordt namelijk in de taaktoedeling uniformiteit nagestreefd, maar wat een grote gemeente kan uitvoeren, bekent niet dat een kleine gemeente dat automatisch ook aan kan. In de samenwerking behoeft dit aspect dan ook nader aandacht om de verwachtingen te temperen. Een alternatief dat bespreekbaar is, is dat (nieuwe) taken of (complexe) opgaven die in een samenwerkingsverband worden uitgevoerd aan centrumgemeenten of provincie worden overgedragen.

### *Programma Sterk Utrechts bestuur.*

Veel complexe en maatschappelijke opgaven worden op regionale schaal gerealiseerd, waarbij een goede samenwerking en de één overheidsgedachte steeds belangrijker wordt. Het programma Sterk Utrechts bestuur, opgesteld door de provincie Utrecht met betrokkenheid van gemeenten en waterschappen, wil bijdragen aan succesvol samenwerken, om zo opgaven verder te brengen. Zodra het programma met Provinciale Staten van Utrecht is besproken en vastgesteld in het eerste kwartaal van 2021, wordt het programma ter informatie aan uw ministerie gezonden.

### *Utrechts aanbod.*

In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 heeft de provincie Utrecht samen met 33 gemeenten in Midden-Nederland, het bedrijfsleven en kennisinstellingen een 'Utrechts aanbod' opgesteld voor het nieuwe kabinet. In het Utrechts aanbod wordt aan Den Haag aangegeven waar de Utrechtse regio sterk in is en waar we Nederland in vooruit kunnen helpen, maar ook wat nodig is om sterk te blijven en waarin regio en rijk samen kunnen optrekken. Het Utrechts aanbod is als *bijlage 2* bijgevoegd.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,

mr. J.H. Oosters

mr. drs. A.G. Knol - van Leeuwen