



provincie :: **Utrecht**

Utrechtse inzet in het IPO

**- naar een slagvaardiger en efficiënter
middenbestuur -**

CONCEPT

versie 20 januari 2010

I. Achtergrond en aanleiding voor een vernieuwd middenbestuur

De financiële en economische crisis die we nu doormaken stelt Nederland voor ongekende uitdagingen; er worden politieke keuzes gevraagd op basis van een gedegen en grondige analyse van de huidige situatie en toekomstige ontwikkelingen. Dit moet leiden tot forse bezuinigingen. Het kabinet heeft daarom 20 werkgroepen ingesteld die de opdracht hebben gekregen tot het analyseren van diverse beleidsthema's en tot het ontwikkelen van concrete beleidsalternatieven voor de toekomst. Alle mogelijke opties mogen daarbij worden gepresenteerd. De werkgroepen zullen een breed palet van beleidsthema's behandelen, waarbij in totaal zo'n 35 miljard moet worden bespaard.

Met de instelling van de ambtelijke werkgroep Kalden heeft het kabinet het vraagstuk van de inrichting van het openbaar bestuur hoog op de politieke agenda geplaatst. Deze werkgroep moet komen tot een voorstel voor bezuinigingen (tot 20%) ten aanzien van de inrichting van het binnenlandse bestuur en de daarmee samenhangende kosten van gemeenten, provincies, waterschappen en ZBO's.

De overheid als geheel heeft, behalve met financiële tekorten, in toenemende mate te kampen met diverse problemen, zoals bestuurlijke drukte en onvoldoende slagvaardigheid. Op het regionale niveau van het middenbestuur manifesteert dit zich bij uitstek. Juist hier zijn immers veel overheidspartijen actief: gedeconcentreerde rijksdiensten, provincies, waterschappen, veiligheids- en politieregio's, Wgr-plusregio's en andere Wgr-samenwerkingsverbanden. Dit betekent echter ook dat de mogelijkheden om bestuurlijke drukte te reduceren en winst te halen uit een efficiencyslag op het regionale niveau aanzienlijk zijn.

De 12 provincies willen tot een gezamenlijk voorstel komen voor de herinrichting van het binnenlands bestuur als proactieve bijdrage aan de discussie op rijksniveau. De provincies zijn nu in IPO verband bezig met het formuleren van een gezamenlijk aanbod aan het Kabinet.

Als provincie Utrecht willen we in dat kader een eigen bijdrage inbrengen. Ons doel daarbij is dat we gezamenlijk met Rijk en gemeenten een bestendige bestuurlijke organisatie van het middenbestuur in de 21^e eeuw gaan neerzetten. Een gezamenlijk aanbod aan het kabinet dient er naar onze mening uit te zien als: een aanbod op hoofdlijnen dat niet alleen inzicht geeft in de mogelijk forse besparingen, maar ook in vergroting van de slagkracht en het democratisch gehalte van het openbaar bestuur, onder andere door reductie van bestuurlijke drukte.

II. Uitgangspunten voor het vernieuwde middenbestuur

Wij zijn er van overtuigd dat er ook in de toekomst behoefte bestaat aan een adequaat middenbestuur dat functioneert tussen de nationale overheid en de lokale gemeentebesturen. Bij het schetsen van een profiel voor het vernieuwde middenbestuur bouwen we voort op hetgeen de afgelopen periode bereikt is, onder

andere in het Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011 en de daarin opgenomen bevindingen van de commissie Lodders over taken en rollen van provincies. Provincies moeten niet alleen hun ambities, maar ook hun beperkingen kennen en vaststellen. Hoewel de open huishouding essentieel is voor de regionale autonomie, betekent het niet dat provincies alle taken naar zich toe willen trekken. In het Bestuursakkoord en het advies-Lodders is een profiel zichtbaar, waarbij het zwaartepunt ligt op de verantwoordelijkheid voor het regionale omgevingsbeleid. De taken van de provincie daarbij zijn:

1. duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer;
2. milieu, energie en klimaat;
3. vitaal platteland;
4. regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
5. regionale economie;
6. culturele infrastructuur en monumentenzorg;
7. kwaliteit van het openbaar bestuur.

De provincies hebben een wettelijke taak in de jeugdzorg. De taak van de provincies op sociaal gebied concentreert zich verder op het periodiek signaleren, monitoren en agenderen van vraagstukken en tekortkomingen; de uitvoering ligt bij gemeenten.

Deze concentratie op vooral het ruimtelijk-economische domein verbiedt provincies niet om signalerend en zonodig appellerend te acteren als het gaat om taken in de sociale sfeer. Alleen ligt op dit domein het primaat bij het lokale bestuur; de provincie moet zich concentreren op bovenlokale taken. Wij zijn dan ook bereid de consequentie hiervan te aanvaarden, namelijk dat taken zoals de Sociale Agenda en het arbeidsmarktbeleid naar gemeenten dienen over te gaan.

In onze benadering gaan wij daarbij wel uit dat *alle* taken en bestuurlijke verantwoordelijkheden die gemeenten te boven gaan ook bij dat middenbestuur thuishoren. Het is ondoelmatig als er allerlei bestuurlijke organen in de regio door en langs elkaar heen functioneren, en bovendien doet deze situatie afbreuk aan de regionale democratie, die tot uiting komt in de rechtstreekse verkiezing van leden van provinciale staten.

Een vernieuwd middenbestuur betekent concreet het integreren van alle (hulp)structuren van en tussen rijk en gemeenten die zich bezighouden met die regionale taken. Daardoor zal bestuurlijke drukte worden gereduceerd, kan een aanmerkelijke efficiencywinst worden behaald en zal democratische controle beter kunnen functioneren. Het voorstel voor vernieuwd middenbestuur moet aansluiten bij de (forse) bezuinigingsambities van het Rijk, maar ook haalbaar, c.q. realiseerbaar zijn.

De provincie Utrecht stelt dus voor een middenbestuur vorm te geven dat is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Een slagvaardiger en efficiënter middenbestuur vooral op het domein waar provincies de grootste meerwaarde hebben: het fysieke domein, zoals door de

- cie Ladders aangegeven; beëindiging van taken die niet op het niveau van het middenbestuur thuishoren, in het bijzonder op het sociale domein¹;
- Daarvoor is noodzakelijk: een bundeling van alle regionale taken op het fysieke domein van vooral Rijk, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden, onder verantwoordelijkheid van de gekozen regionale volksvertegenwoordiging;
 - Het middenbestuur is dé gebiedsautoriteit die gaat over de integrale aanpak van ontwikkelingen in de regio. Deze integrale benadering van regionale (gebieds)opgaven kan alleen het middenbestuur tot stand brengen;
 - Dit bestuur moet democratisch gelegitimeerd zijn en beschikken over een toereikend eigen belastinggebied die provincies in staat stelt daadwerkelijk inhoud te geven aan haar taak;
 - Dit bestuur moet zorg dragen voor een veel effectievere en efficiëntere uitvoering, leidend tot aanzienlijke kostenbesparingen en een afname van de bestuurlijke drukte;
 - Dit bestuur moet uitgaan van de huidige bestuurlijke structuur. Rijk/provincie/gemeenten en binnen bestaande provinciegrenzen worden vormgegeven².

Wij zien vernieuwd middenbestuur als een veranderlijk en dynamisch patroon van netwerken vanuit de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. Provincies en gemeenten kunnen prima interacteren om gewenst resultaat te bereiken; in voorkomende gevallen ook met andere maatschappelijke organisaties ("stakeholders") als universiteit, hogeschool, bedrijfsleven, e.d.

Voorbeeld hiervan is de totstandkoming van het *Utrecht Science Park*, dat door een synergie van inzet van de stad Utrecht, provincie, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven tot stand is gekomen, waarvan de vruchten in toenemende mate worden geplukt; de komst van een grote researchafdeling (Danone) en van onderzoeks- en netwerkinstellingen op het gebied van aarde en duurzaamheid spreken boekdelen, en is te danken aan deze strategische alliantie.

Een ander voorbeeld van de netwerkontwikkeling is de *Task Force Innovatie*, waar met het bedrijfsleven impulsen worden gegeven aan innovatieve bedrijven.

En binnen de overheidskolom zijn flexibele netwerken als het Utrechts Verkeers- en Vervoersberaad en de NV Utrecht in staat om, zo nodig over provinciale grenzen heen, in staat gebleken belangrijke beleidsdoelstellingen voor de lange termijn te verankeren.

¹ Voor de duidelijkheid wordt aangegeven dat ook in het fysieke domein mogelijk taken geïdentificeerd kunnen worden die niet op het niveau van het middenbestuur thuishoren.

² De voorgestelde versterking van het middenbestuur zal altijd eerst in de huidige structuur moeten plaatsvinden. Hiermee kan een basis ontstaan voor een eventuele (gedifferentieerde) schaalvergroting op de lange termijn, maar hoe hiermee wordt omgegaan is aan de betrokken provincies zelf. Hierbij zijn verschillende snelheden mogelijk.

III. De hoofdlijnen van het Utrechtse voorstel

Waterschappen

Wij vragen in dit verband specifieke aandacht voor de relatie tussen provincies en de waterschappen. Waterschappen zijn de oudste bestuursvorm in ons land en voor de toekomst is hun betekenis onverminderd van belang. Waterschappen zijn van oorsprong uitvoeringsorganisaties, maar hun aansturing interfereert steeds meer met de provinciale taakuitoefening. Dit is merkbaar in de beleidsontwikkeling: provincies houden zich wettelijk verplicht bezig met het waterbeleid, terwijl waterschappen zich steeds meer met beleid (en uitvoering) van aan water gerelateerde taakvelden als milieu en duurzaamheid bezighouden. Het is ook zichtbaar bij de democratische verantwoording: de eigen algemene verkiezingen van de waterschapsbesturen leveren in zekere zin een dubbeling op met die van provinciale staten.

Vernieuwd middenbestuur houdt in dat de kracht van de waterschappen (hun beproefde op waterbeheer gerichte organisatie) in tact blijft en verder wordt ontwikkeld, maar dat de inefficiënties in de aansturing worden opgeheven. Dit kan door de besturen van waterschap en provincie te laten samensmelten: het waterschap als uitvoeringsorganisatie van het vernieuwde middenbestuur, onder democratische verantwoording aan de gekozen regionale volksvertegenwoordiging.

Wgr-plusregio

Een ander bestuur dat opereert op regionaal niveau is de Wgr-plusregio, die de stadsregionale samenwerking organiseert. Geconstateerd moet worden dat de formele Wgr+ de facto alleen betrekking heeft op stadsregionaal openbaar vervoer en infrastructuur; de samenwerking voor andere beleidsterreinen is niet van deze specifieke wettelijke bevoegdheden voorzien.

De gemeenten kunnen de reguliere Wgr benutten voor hun samenwerking. Daarbij denken wij dat het mogelijk is het goede van de stadsregionale samenwerking te behouden in de vorm van intergemeentelijke samenwerking samen met het middenbestuur. De specifieke bevoegdheden die de Wgr+ biedt op het punt van openbaar vervoer en de Brede Doeluitkering kunnen worden verankerd in een door de stad Utrecht en het middenbestuur in te stellen strategische alliantie in de vorm van een functionele uitvoeringsdienst. Hierdoor kan bestuurlijke en ambtelijke drukte worden gereduceerd.

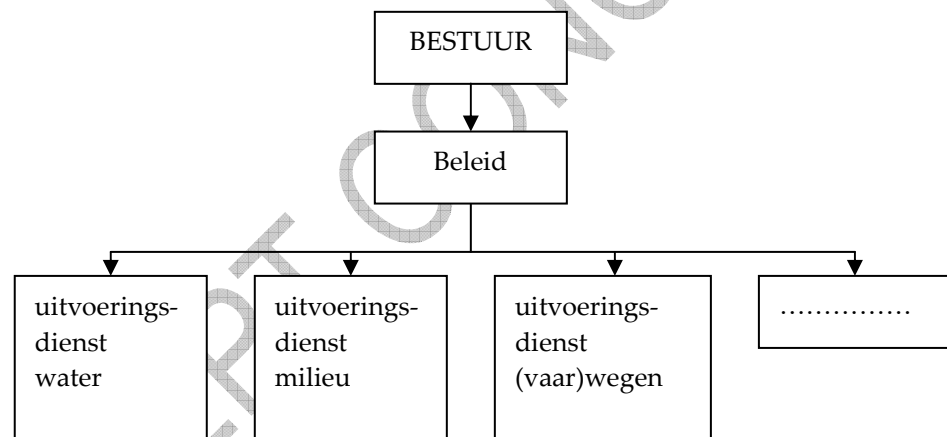
Rijksdiensten en taken

Naast waterschappen en de Wgr- plusregio's, waar bestuurlijke integratie in vernieuwd middenbestuur mogelijk is, zien wij kansen om taken en diensten van het Rijk te integreren. We denken hierbij aan *Rijkswaterstaat*, die in onze provincie werkt als gedeconcentreerde rijksdienst, maar waarvan de afstemming met het provinciale beleid en de uitvoering ragfijn moet zijn. Wij verwachten dat een integratie op regionaal niveau van rijks- en provinciale wegen en waterstaat voordelen gaat opleveren in de sfeer van effectiviteit en efficiency. Hierbij wordt aangetekend dat we ons realiseren dat dit organisatorisch en budgettair een complex geheel is.

Integratie in vernieuwd middenbestuur geldt ook voor de aan LNV gelieerde *Dienst Landelijk Gebied* (DLG), die feitelijk reeds nu nagenoeg exclusief voor de provincie werkt. Wij zijn bereid deze dienst aan te sturen indien daaruit effectiviteit- en efficiencyvoordelen kunnen worden behaald. Ook integratie van andere rijksdiensten in de regio zijn voorstelbaar.

Het hieruit volgende voorstel is op hoofdlijnen als volgt:

- A. Het middenbestuur wordt versterkt door integratie van de taken en de bestuurlijke verantwoordelijkheid die naar hun aard op regionaal niveau thuishoren (zoals die van de waterschappen, de provincie zelf, samenwerkingstaken zoals in de WGR+ geregeld, rijksdiensten zoals Rijkswaterstaat en DLG. De uitvoering van al deze taken wordt in uitvoeringsdiensten georganiseerd aangestuurd door een dagelijks bestuur onder een gekozen democratische volksvertegenwoordiging.
- B. Wij hanteren het volgende model voor het nieuwe middenbestuur:



In het model worden drie niveaus onderscheiden, bestuur, beleid en uitvoering. Alle bestuurlijke verantwoordelijkheid m.b.t. tot regionale aangelegenheden worden geconcentreerd bij het nieuwe middenbestuur. Dat impliceert het “opruimen” van bestuurlijke hulpconstructies. Hierbij streven wij ook naar “bestuurlijke slankheid” van dat efficiënte middenbestuur. Dit houdt in dat niet alleen het aantal bestuursorganen, maar ook de aantallen gekozenen en bestuurders kunnen verminderen.

Onder de noemer beleid is integratie van verschillende beleidsthema’s op regionaal niveau het centrale thema. De vakinhoudelijke verkokering, veelal weerspiegeld in de departementale structuur op rijksniveau, dient plaats te maken voor integrale en/of gebiedsgerichte ordeningsprincipes. Daarnaast wordt het samenvoegen van beleidsfuncties voorzien die thans bij verschillende regionaal werkende hulpconstructies en uitvoeringsorganisaties in de loop der tijden zijn opgebouwd. Dit leidt tot kostenbesparing en meer slagkracht.

Het organiseren van de uitvoering in afzonderlijke uitvoeringsdiensten levert een efficiëntere bedrijfsvoering op, leidend tot aanzienlijke kostenbesparingen. De uitvoeringsorganisaties kunnen geordend worden naar thema en/of naar vergelijkbare werkprocessen³.

Tenslotte biedt dit de mogelijkheid dat aangrenzende middenbesturen van één uitvoeringsorganisatie gebruik gaan maken. Het aangaan van “shared services” in bijvoorbeeld de bedrijfsvoering tussen middenbesturen leidt ook tot aanzienlijke kostenbesparingen. In aanmerking hiervoor komen zaken zoals salarisadministratie, inkoop, ict, subsidieverlening e.d.

- C. Met de uitgangspunten van dit vernieuwde middenbestuur wordt richting gegeven aan de taakinfilling op een hoger abstractieniveau. Voor de nadere invulling hiervan dient de zogenoemde kerntakendiscussie. Deze kerntakendiscussie wordt binnen elke provincie zelf gevoerd in samenwerking met de Staten. Voor een aantal taken zal herschikking kunnen plaatsvinden met bijvoorbeeld het Rijk en met de gemeenten. Deze discussie moet voor eind 2010 zijn afgerond, zodat op tijd duidelijkheid ontstaat voor de volgende statenperiode.
- D. Op basis van ons model vernieuwd middenbestuur kan in de provincie Utrecht een structurele besparing worden bereikt van ongeveer € 50 miljoen per jaar. Hoewel dit een schatting betreft achten we de onderbouwing voldoende stevig om deze te kunnen inzetten in de discussie die in het kader van de werkgroep Kalden gevoerd gaat worden.

Deze bezuiniging wordt dus gerealiseerd door meer sturing en focus op de taakuitvoering, bundeling en het voorkomen van dubbels, het terugbrengen van bestuurlijke kosten en het bijstellen van ambities. Dit bod moet dus worden gezien als een bijdrage die de provincie alleen kan leveren op basis van de geformuleerde uitgangspunten.

Als we onze schatting extrapoleren naar de financiële bijdrage die de 12 provincies gezamenlijk zouden kunnen leveren aan de bezuiniging op de Rijksbegroting komt die in de richting van minimaal ca. € 500 miljoen structureel op jaarbasis. Op deze manier kan ook invulling worden gegeven aan de door het Rijk al ingeboekte korting van € 300 miljoen structureel per jaar.

³ Zo is het denkbaar dat het beheer en onderhoud van wegen wordt ondergebracht in een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie of op onderdelen wordt samengebracht met vergelijkbare werkzaamheden bij bijvoorbeeld de waterschapstaak. Dit geldt ook voor uitvoerende taken op rijksniveau, zoals bij DLG en Staatsbosbeheer.