

Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden

1. Inleiding

Nederland verandert snel; tegelijkertijd bestaat er een niet minder grote behoefte aan continuïteit. Ontwikkelingen als globalisering, technologische verandering, internationale politieke en economische machtsverschuiving, demografische verandering en de verdeling van nieuwe schaarste (energie, grondstoffen, klimaat, ruimte) moeten verenigd worden met een maatschappelijke behoefte aan bestaanszekerheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Het binnenlands bestuur heeft daarbij een cruciale rol. Enderzijds is het de constitutionele ordening voor de uitoefening van overheidsmacht, bestuur voor het beheer van overheidsvoorzieningen en anderzijds is het een 'Zwitsers zakmes' bij maatschappelijke verandering. Het moet op het zelfde moment zekerheid geven, maar ook verandering scheppen. Bescherming bieden, maar zonodig ook dwang en doorzettingsmacht gebruiken. Het moet kader en instrument zijn. Belangen verdelen, maar tegelijk samenwerking mogelijk maken, waarbij het resultaat groter is dan de som van de belangen.

Bestuur en bestuurlijke inrichting zijn geen vast gegeven, maar een voortdurende ontwikkeling in reactie op nieuwe taken, gebleken knelpunten en de voortdurend veranderende maatschappelijke schaal en dynamiek. Gevaar daarbij is wel dat steeds wordt gewijzigd in en toegevoegd aan bestaande structuren, waardoor de oorspronkelijke opzet en structuur steeds verder verdwijnen achter nieuwe lagen van veranderingen.

In de afgelopen eeuw is de overheidstaak enorm uitgebreid. De inrichting van het binnenlands bestuur waarmee die taak wordt vervuld, gaat terug op de structuur die na 1848 is ontstaan. Het bestaat in de kern uit een dekkend systeem van, naast het Rijk, twee soorten territoriale organen van autonoom algemeen bestuur (gemeenten en provincies¹) plus een functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). In de loop van de tijd zijn daar organen en bestuurlijke eenheden aan toegevoegd en zijn talloze samenwerkingsverbanden daartussen ontstaan. De overheidstaak is in de afgelopen eeuw in voortgaande golfbeweging verdeeld over maatschappelijke en bestuurlijke organen. In de afgelopen dertig jaren zijn daarbij in toenemende mate taken en bevoegdheden bij gemeenten neergelegd teneinde een grotere lokale betrokkenheid bij de gewenste uitkomst te verzekeren.

Het kabinet wil in de komende jaren gebleken knelpunten wegnemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting vereenvoudigen en een hechte basis leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. De financieel-economische crisis vraagt veel van burgers en bedrijven. Ook de overheid zal naar haar eigen functioneren en haar omvang moeten kijken. De overheid is in zichzelf een bepalende factor voor het verdienvermogen van Nederland. Het kabinet beoogt daarom een compacte overheid: een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die slagvaardig kan opereren. Het bestuur zal met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders moeten functioneren, op basis van de uitgangspunten "je gaat erover of niet" en "je levert tijdig". Niet door terugtrekken, niet door alles maar aan de markt over te laten, maar door een doelmatiger organisatie en een werkwijze die veel meer steunt op maatschappelijke kracht en dynamiek. Niet voor, maar door mensen, denken en doen.

Een compacte overheid impliceert: ruimte voor burgers, minder regels en betere dienstverlening, optimaal informatiegebruik, efficiënte en slimme bedrijfsvoering, een

¹ Artikel 124, eerste lid Grondwet: Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten. Artikel 124, tweede lid Grondwet: Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

flexibele arbeidsorganisatie en een doelmatiger taakverdeling van de overheid. Een compacte overheid vergt een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen, zodat het overheidsbestuur naar de burger als een herkenbare eenheid optreedt. Een bestuurlijke inrichting kortom die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen.

Voorliggende notitie gaat in het bijzonder in op de laatst genoemde ontwikkelingslijn: de doelmatige verdeling van de overheidstaak, oftewel de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het kabinet zet daarbij in op decentralisatie van beleids- en bestuursbevoegdheden op diverse beleidsterreinen, een besluitvaardige en dynamische bestuurlijke samenwerking in de Randstad, beperking in omvang en aantal van direct gekozen bestuursorganen. Daarnaast is er een groot aantal maatregelen dat gemeenten en provincies raakt. Niet alleen door de kwantiteit maar ook door de strekking van de beoogde wijzigingen is er sprake van een kwalitatieve verandering in de organisatie van het binnenlands bestuur. In deze notitie wordt eerst ingegaan op de essentie en ontwikkeling van de bestuurlijke inrichting. Vervolgens worden gebleken knelpunten geïdentificeerd, waarna de aanpak daarvan door het kabinet wordt toegelicht.

2. Bestuurlijke inrichting, waar gaat het om?

2.1 Overheid, staat, bestuur

De begrippen overheid, staat en bestuur worden in de dagelijkse praktijk veelal achteloos door elkaar gebruikt. Dat is doorgaans ook geen probleem. Het gaat om de aanduiding van verschijningsvormen waarbij men elkaar begrijpt ook zonder nauwkeurige aanduiding. Maar bij een uiteenzetting over de bestuurlijke inrichting is het dienstig om kort stil te staan bij de onderscheiden concepten waar het omgaat.

Overheid wordt gebruikt als aanduiding voor zowel de functie, de onderscheiden bestuursorganen alsook de som van bestuursorganen. Overheid is van alle tijden en alle plaatsen waar er sprake is van georganiseerd menselijk samenleven. Het is een natuurlijk verschijnsel zonder welk georganiseerd samenleven niet mogelijk is. Om brand te bestrijden is er behoefte aan een autoriteit die aanwijzingen geeft, het publiek op afstand houdt en die beslist als er verschillende mogelijkheden van aanpak van de brand zijn. Om verkeer op een kruispunt doelmatig te laten verlopen is er een autoriteit nodig die het kruispunt vrijmaakt en vervolgens aanwijzingen geeft over de volgorde waarin voertuigen het kruispunt over mogen steken. Naarmate de samenleving gecompliceerder wordt en vraagstukken die men niet bij onderlinge overeenstemming kan oplossen toenemen, zal de functie van overheid ingewikkelder worden. In de kern gaat het echter om dezelfde behoefte: het beslissen en verplichten in die situaties die niet oplosbaar zijn door voorafgaande afspraak en instemming van de betrokkenen omdat handelen geboden is (brand) dan wel belanghebbenden steeds wisselen (kruispunt), of omdat er sprake is van tegenstrijdige belangen die niet tot elkaar kunnen komen. Daardoor kunnen individuele geschillen en collectieve belangentegenstellingen worden beslecht, waar men anders in vast blijft zitten. Daardoor kunnen regels gesteld worden omtrent hetgeen men van elkaar mag verwachten zonder welke samenwerking niet mogelijk is en markten niet kunnen functioneren. Daardoor kan besloten worden om bepaalde collectieve voorzieningen (veiligheid, infrastructuur, zorg) tot stand te brengen en de lasten daarvan te verdelen.

De **staat** is, zoals het begrip aangeeft, de gevestigde en duurzame abstracte ordening van de uitoefening, overdracht en beperking van overheidsmacht binnen een gegeven gebied. Het gaat om uitoefening die niet meer primair afhankelijk is van de personen die het overheidsbestuur uitoefenen, maar van ambten alsmede fundamentele regels met betrekking tot de besluitvorming, de uitoefening en de overdracht van overheidsmacht. Het ontstaan van staten duidt kortom op een ontwikkeld en gevestigd stadium in de groei van overheid en overheidsbestuur. Met het ontstaan van het verschijnsel van moderne

staten in de loop van de 17^e eeuw heeft de groei en ontwikkeling van de overheid zich geleidelijk steeds meer gericht op de interne ontwikkeling binnen de staat, dan op de groei van nog omvattender politieke verbanden. Keizerrijken en koloniale rijken zijn opgekomen, maar hebben geen stabiele vorm gevonden voor de uitoefening van de overheidsfunctie in meer dan een staat. Pas met het ontstaan van de Europese gemeenschappen is er na de Tweede Wereldoorlog weer sprake van een nieuw, meer omvattend kader dan de staat voor de uitoefening van overheidsbestuur. Vandaar dat een beschouwing over bestuurlijke inrichting niet mogelijk is zonder de Europese Unie daarin te betrekken.

Het **overheidsbestuur** is het samenstel van organen, dat belast is met de meer systematische uitoefening van de functie van overheid binnen een gegeven samenleving. Bestuur ontstaat zowel van onderop als van bovenaf. Het ontstaat in de kleinste gemeenschap welke behoefte heeft aan een regelmatige uitoefening van overheidsgezag ter verzorging van gemeenschappelijke belangen. Het ontstaat in grotere verbanden door de geleidelijke aanvaarding van verovering, onderwerping of de verkiezing dan wel erkenning van een omvattend dwingend gezag. In iedere omvangrijker en meer ontwikkelde samenleving zullen de inwoners van een gebied in de regel onderworpen zijn aan meer dan één bestuurlijke autoriteit. Daardoor ontstaat de behoefte aan duidelijkheid en ordening van de onderlinge verhouding tussen de autoriteiten en de onderscheiden bevoegdheden daartussen. Ook zal geleidelijk een differentiatie ontstaan tussen onderscheiden aspecten van overheidsbestuur, zoals het beslechten van geschillen, het vaststellen van algemene regels en het nemen van de dagelijks uitvoerende beslissingen en de handhaving daarvan, waarbij de taken aan verschillende organen worden opgedragen. Deze scheiding van machten is een belangrijk principe van de democratische staatsorganisatie. Met de bestuurlijke inrichting van Nederland bedoelen we de wijze waarop de wetgevende en uitvoerende macht over de bestuursorganen zijn verdeeld. De moderne staat is in vierhonderd jaren geleidelijk gegroeid tot de huidige verschijningsvormen. De Franse revolutie, de constitutionele regeringsvorm, het ontstaan van democratisch bestuur, de opkomst van de rechtstaat, de zekerheid en verzorgingstaat; het zijn stappen in een ontwikkeling die naar verwacht en gehoopt mag worden niet is afgesloten. Daarom ware te vermijden om begrippen als overheid, bestuur en staat, te vereenzelvigen met hun verschijningsvorm en invulling in onze tijd en in ons land.

2.2 Overheidstaak en bestuurlijke inrichting

Overheid is zoals gezegd het bijzondere vermogen in een samenleving om eenzijdig verplichtingen op te leggen en te doen naleven. Waarvoor die functie ingezet moet worden hangt af van de omstandigheden en behoeften van de samenleving waarin zij wordt uitgeoefend. De overheidstaak staat kortom niet op voorhand vast. Alle taken die wij in onze tijd als specifiek des overheids zien, zijn in de loop van de eeuwen ook privaatrechtelijk uitgeoefend; oorlogvoering, politie, rechtspraak. Zij zouden zich ook in onze tijd nog vaak privaatrechtelijk laten organiseren, ware het niet dat de eisen van rechtmatigheid, monopoliseren van gewelduitoefening, democratische controle en publieke verantwoording die wij aan de uitoefening van de overheidsfunctie stellen, het gebruik van die mogelijkheid beperken of minder praktisch maken. Dat laat onverlet dat wat overheidstaak is, wat overheid bij uitstek zelf moet doen en niet kan overlaten aan samenwerking, markt of andere mechanismen, ook in onze tijd verre van bepaald is.

Tegen die achtergrond moet het streven van het kabinet naar een **compacte overheid** begrepen worden. Het gaat daarbij niet om een nieuwe versie van het aloude principiële debat over de kerntaak van de overheid: de vraag naar wat de overheid dient te doen en vooral naar wat zij niet dient te doen. Bij de compacte overheid gaat het om de meer pragmatische vraag naar de organisatie en uitvoering van die taken die voortvloeien uit de keuze voor inzet van de overheidsfunctie bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Ook wanneer er voor wordt gekozen om gebruik te maken van het vermogen van de overheid om eenzijdig verplichtingen op te leggen, is het niet per definitie nodig dat alles wat daarmee samenhangt ook door het overheidsapparaat moet worden verzekerd. Belangrijke publieke taken, zoals de volkshuisvesting of het waarborgen

van aanvullende pensioenen, worden in Nederland verzekerd met inzet van publiekrechtelijke verplichtingen, maar uitgevoerd door private organisaties. Evenzo worden vele aspecten van bijvoorbeeld de volksgezondheid geregeld door wetten en voorschriften, maar blijft het bieden van gezondheidszorg primair een zaak van private partijen. Zelfs wanneer er voor wordt gekozen om het behartigen van belangen en de uitvoering van publieke taken bij ambtelijke diensten en organen te beleggen, dan betekent dat niet per definitie dat ieder van die diensten of organen zelf de hele bedrijfsvoering in eigen beheer moet hebben. Bij een compacte overheid gaat het derhalve niet primair om de vraag wat de overheid per se moet doen, maar om de wijze waarop de rol van de overheid tot het noodzakelijke kan worden beperkt en de taken voor het overheidsapparaat die daarmee samenhangen, zo doelmatig mogelijk kunnen worden uitgevoerd.

Een daarmee samenhangende, maar desalniettemin wel te onderscheiden vraag betreft die naar de verdeling van de overheidstaak over verschillende bestuursorganen: de **bestuurlijke inrichting**. De overheidstaak is niet van nature geconcentreerd bij één orgaan of op één niveau. Nederland kende waterschappen, gemeenten, steden en provincies lang voordat er sprake was van een koninkrijk. De oudste thans nog bestaande bestuursorganen zijn waterschappen en provincies, terwijl graafschap, ridderschap, steden, enz. in de loop van de staatkundige geschiedenis verdwenen of zijn opgegaan in thans nog bestaande bestuursorganen. De Grondwet organiseert de bestuursorganen en institutionaliseert ze. De verdienste van Thorbecke was dat hij orde en regelmaat bracht in de grote verscheidenheid van bestuursorganen welke uit de tijd van de republiek waren overgeleverd. De Grondwet van 1848 en de organieke wetten nadien hebben de overheidstaak echter niet gecentraliseerd en gemeenten en provincies slechts die taken gelaten welke de wetgever daaraan heeft gedelegeerd. Gemeenten en provincies blijven in Nederland, naast de Rijksoverheid, bestuursorganen met een eigen, oorspronkelijke overheidsbevoegdheid met betrekking tot de maatschappelijke vraagstukken die tot hun huishouding gerekend moeten worden. Die taak wordt evenwel beperkt door de mate waarin de Rijksoverheid al dan niet uitputtend heeft voorzien in regels en voorzieningen. Deze hogere regelgeving vormt de juridische bovengrens van de autonomie. Er is ook een juridische ondergrens, namelijk de privésfeer van de burger. Dat is de essentie van de open huishouding van gemeenten en provincies.

2.3 Ontwikkelingen bestuurlijke inrichting

De grondbeginselen van de bestuurlijke inrichting vormen onderdeel van de formele staatsinrichting zoals neergelegd in de Grondwet: de wijze waarop het openbaar bestuur is georganiseerd en hoe deze functioneert. Dit is echter slechts een summier regeling. De Grondwet laat de wetgever bij de inrichting en verdeling van de overheidstaak in verregaande mate de vrije hand, zowel voor wat betreft de taken, als de inrichting van aanvullende bestuursorganen. In de loop van de tijd heeft de wetgever daar ook ruimschoots gebruik van gemaakt. Er is daarbij sprake van verschillende ontwikkelingen.

Centralisatie en decentralisatie: Een eerste ontwikkeling is de uitbreiding en verdeling van de overheidstaak. Ten tijde van Thorbecke was de overheidstaak nog zeer beperkt en bestonden er grote verschillen tussen de regio's en binnen de regio's, alsook tussen stad en platteland. Sindsdien is de overheid belast met steeds meer taken op het terrein van de sociale zekerheid, zorg, maatschappelijke voorzieningen, veiligheid, enz. Daarbij zijn de drie overheidslagen naar elkaar toe gegroeid. Gemeenten en provincies werden steeds meer 'medeoverheid'. Vanaf de jaren '80 is een omgekeerd proces op gang gekomen; we trachten het overheidsoptreden te beperken en de overheidstaak te decentraliseren.

Middenveld of bestuur: Een tweede ontwikkeling betreft de verdeling van taken tussen bestuursorganen en niet-gouvernementele organisaties: het maatschappelijk middenveld. Bij de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid sloot de wetgever aan bij de organisaties en functies die op dat vlak al in het maatschappelijke middenveld bestonden (ziektekosten, pensioenen, werkloosheidsverzekering, volkshuisvesting). Paritair samengestelde bedrijfsverenigingen speelden daarbij een grote rol. Bij de uitbouw van de

verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog werd aanvankelijk op die 'gemengde' grondslag verder gebouwd (publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie). In de waardering voor dit 'gemengde' model trad in de loop van de jaren tachtig een kentering op. Mede op basis van de bevindingen van een drietal grote parlementaire enquêtes (RSV, Sociale Zekerheid, Volkshuisvesting) werd een scherper onderscheid aangebracht tussen overheidstaak en markt en tussen belangenbehartiging en uitvoering van publieke taken. Op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling werden de uitvoerende taken geleidelijk geconcentreerd bij het UWV of gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Groei bestuursorganen: De groei van nieuwe bestuursorganen is een derde ontwikkeling. Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, handhaving van de openbare orde, beheer van natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen. Vooral sinds de jaren tachtig zijn veel overheidsorganisaties verzelfstandigd. Ministeriële diensten werden afgescheiden en als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voortgezet. Verzelfstandiging werd zelfs een expliciet politiek doel in 1989.² De groei van het aantal ZBO's stagneerde van midden jaren negentig mede naar aanleiding van wat de Algemene Rekenkamer (1995) signaleerde als 'wildgroei' van ZBO's zonder verantwoording. 'Aanwijzingen voor verzelfstandiging' en een kaderwet waren het resultaat. Waar eerst emancipatie van de uitvoering voorop stond, kwam later het politieke primaat meer in beeld.³

Interbestuurlijke en publiek-private samenwerking: De groei van het aantal samenwerkingsverbanden tussen de verschillende bestuursorganen, zowel in publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vorm (Wgr, Wgr-plus, stichtingen etc.) is een laatste ontwikkeling die vermelding behoeft. In 2010 waren er 698 publiekrechtelijke en 1.022 privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincies en waterschappen in steeds weer wisselende territoriale indelingen. Ook de publiek-private samenwerking heeft een grote vlucht genomen. De terugtrek van de overheid op een aantal beleidsvelden leidde veelvuldig tot het ontstaan van publiek-private samenwerking waarbij de beleidsuitvoering aan private partijen of het maatschappelijke middenveld werd overgelaten. De ontwikkeling van ICT en van wat wordt aangeduid als 'horizontalisering' van de samenleving hebben een netwerksamenleving opgeleverd met nog meer typen samenwerking, zoals in ketens en netwerken.

Deze ontwikkelingen markeren een voortdurende zoektocht naar balans tussen een doelmatige en doeltreffende uitvoering van publieke taken, en politieke betrokkenheid, rechtszekerheid en gelijkheid. Een doelmatigheid en doeltreffendheid vergen schaal, deskundigheid en samenhang. Politieke betrokkenheid en controle vergen daarentegen politieke verantwoordelijkheid en een heldere verdeling van bevoegdheid. De balans daartussen is tijdgebonden en hangt af van de vraagstukken waar de staat voor gesteld is.

3. Gebleken knelpunten en vraagstukken

De overheidstaak en de bestuurlijke inrichting zijn geen rustig bezit. Het functioneren van de overheid of van bepaalde bestuursorganen staan voortdurend ter discussie. Bestuurlijke vernieuwing, privatisering van overheidstaken, administratieve lasten, regeldruk en vernieuwing van de Rijksdienst, hebben alle in de afgelopen kwart eeuw tot verandering geleid, maar hebben de discussie over het functioneren van de overheid niet doen stillen.

Omvang, doeltreffendheid en rendement zullen ook de komende jaren de aandacht vergen. In de eerste plaats omdat als gevolg van de financieel-economische crisis de overheid de tering naar de nering zal moeten zetten. De economie is in twee jaren gekrompen en dus zullen de overheidsbestedingen moeten volgen en dat betekent in het

² *Andere alternatieven voor de uitvoering waren decentralisatie en privatisering.*

³ *Zie 'Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen', werkdocument 11, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, september 2005.*

bijzonder het overheidsapparaat; anders neemt het rendement van de overheid af. Bovendien is een aantal landen binnen de Europese Unie thans onder druk van de knellende noodzaak van kredietwaardigheid in versnelde pas de achterstand op het punt van overheidsbestuur aan het inhalen, hetgeen heel wel tot een voorsprong kan leiden in de komende jaren bij het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Ook zonder de financieel-economische crisis zou verandering nodig zijn. We lopen al langer vast in een concept van overheid, waarin ieder maatschappelijk vraagstuk tot de verantwoordelijkheid van de overheid wordt gerekend en beleid wordt gemeten in middelen en ambtenaren. Het zogenaamde Baumol effect (salarisstijging als gevolg van conformiteit en niet gebaseerd op productiviteitsstijging) gaat daarbij steeds zwaarder drukken in een tijd dat de private sector onder invloed van technische ontwikkelingen een sterke productiviteitsgroei laat zien. Publieke taken zijn in de regel personeelsintensief en minder geëigend voor productiviteitsverbetering, terwijl de salarissen in de publiek sector wel zijn gekoppeld aan de loonontwikkeling in de particuliere sector. Evenveel blauw op straat wordt daardoor relatief steeds duurder. Dit moet gevoegd worden bij het gegeven dat er de komende jaren arbeidstekorten verwacht moeten worden als gevolg van de vergrijzing, hetgeen de overheid op termijn kan dwingen om de loonontwikkeling in de markt bij te houden om de nodige menskracht aan te werven. Derhalve zal van de nood een deugd gemaakt moeten worden en zal het: 'minder geld' vertaald moeten worden in een overheid die niet proportioneel minder doet, maar die proportioneel beter functioneert.

Verdeling van verantwoordelijkheden: In de afgelopen eeuw zijn veel bestuurlijke figuren en verbanden over het systeem van Thorbecke heen gelegd. We worstelen met verdeling van taken, bestuurlijke schaalniveaus en functioneel bestuur. Gevolg is een weinig heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, met als symptomen: overlappende bevoegdheden, cumulerende verantwoordelijkheden en bestuurlijke drukte. Gezinnen die door een veelheid van coaches worden begeleid. Gemeenten, Rijk en particuliere organisaties die alle werkgevers benaderen voor werk in het kader van bijstand, de WW, de Wajong, de WSW. Projecten en maatschappelijke activiteiten die de medewerking of toestemming vergen van diverse bestuursorganen. Het zijn evenzoveel verschijnselen hiervan.

Verschillende schaalniveaus: Een samenhangend vraagstuk is de problematiek van verschillende schaalniveaus. Gemeenten en provincies hebben drie onderscheiden functies: volksvertegenwoordiging, belangenwerving van algemene belangen, en uitvoering van publieke taken. Ieder van die functies heeft een eigen optimale schaal. Die van volksvertegenwoordiging vergt een schaal waarop burgers het bestuur als het hunne herkennen. Belangenafweging vergt een schaal gelijk aan de het maatschappelijk en de maatschappelijke problemen. Uitvoering vergt tenslotte een schaal die draagvlak voor deskundigheid en optimaal biedt. Gevolg is dat buiten de stedelijke gebieden schaalvergroting vaak op democratische weerstand stuit. Een te beperkte omvang van gemeenten impliceert echter dat de aanpak van regionale maatschappelijke problemen betrokkenheid van meerdere bestuursorganen vergt en dat bij publieke voorzieningen bestuurlijk moet worden samengewerkt. Het risico daarbij is dat de regiovorming per beleidsterrein verschilt. Gevolg is dat decentralisatie die bedoeld is om samenhangend beleid op lokaal niveau mogelijk te maken, stuit op per beleidsterrein onderscheiden regiovorming waardoor uitvoeringsverkokering juist toeneemt. Bovendien stelt de uitvoering van nieuw gedecentraliseerde taken steeds zwaardere eisen aan deskundigheid, rechtsgelijkheid, bestuurskracht en vragen burgers, ondernemers en justitiabelen om één loket. De druk op schaalvergroting neemt daarom door decentralisatie, maar de weerstand tegen een als technocratisch bestuur op afstand ook. Gemeentelijke herindeling biedt daardoor steeds minder een praktische oplossing.

Het belang van bestuurlijke samenwerking neemt derhalve toe en het aantal samenwerkingsverbanden ook. Dat is een positief verschijnsel in zoverre deze beweging van onderop geschiedt en getuigt van creativiteit en innovatie. Het is een antwoord op de behoefte aan balans tussen een efficiënte taakuitvoering en politieke controle. Maar het

schept ook een 'bord spaghetti' aan bestuurlijke relaties waarvan transparantie, verantwoording en slagvaardigheid het slachtoffer dreigen te worden.

Randstad: De Randstad vormt de economische motor van Nederland. Om de Randstad blijvend bij de Europese economische top te houden zijn extra inspanningen nodig. De bestuurlijke inrichting is thans niet voldoende afgestemd op de maatschappelijke dynamiek. Er zijn doorgaans te veel betrokken besturen (ministeries, vier provincies, vier grote steden, vier WGR-plusregio's, andere stadsbesturen, en vele functionele samenwerkingsverbanden), een diffuse spreiding van verantwoordelijkheden en gebrek aan bestuurlijke dynamiek, samenwerking en afstemming om de relevante opgaven met de nodige urgentie aan te pakken.

Decentrale uitvoering EU-regelgeving: De Europese Unie heeft het bestuurlijke krachtenveld veranderd. Europese richtlijnen op terreinen als luchtkwaliteit, milieu, rampenbestrijding, diensten, staatsteun, aanbesteding, inrichting sociale woningmarkt en de inrichting van de e-overheid moeten (mede) door provincies en gemeenten worden uitgevoerd.⁴ Het is daarom van belang dat al bij het opstellen van de EU-regelgeving de betekenis daarvan voor de medeoverheden wordt onderkend. Aandacht voor de mogelijke uitvoeringsproblemen en doorzettingsmacht in geval de uitvoeringspraktijk niet voldoet, zijn echter gebrekkig.

4. Aanpak

4.1 Algemene inzet en aanpak

Inzet van het kabinet is om in de komende jaren de gebleken knelpunten weg te nemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting te vereenvoudigen, en om een hechte basis te leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. Dat vereist een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen. Het overheidsbestuur zal naar burgers en bedrijven steeds meer als herkenbare eenheid moeten optreden. Inzet is kortom een bestuurlijke inrichting die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen.

Het kabinet beoogt dit niet te realiseren door middel van een bestuurlijke blauwdruk, een herijking van het huis van Thorbecke of een grootse bestuurlijke vernieuwing. De structuur van de bestuurlijke inrichting ligt vast in de Grondwet. Wijziging daarvan kost veel tijd en moet pas worden overwogen als er overeenstemming bestaat over de gewenste aanpassing. De bestuurlijke inrichting is niet doel maar middel; het gaat om het resultaat. Daarom zal het kabinet bij de noodzakelijke aanpassing van de bestuurlijke inrichting niet steeds kiezen voor bestuurlijke vernieuwingen, maar waar mogelijk de weg van de geleidelijkheid bewandelen.

De aanpassing van de bestuurlijke inrichting zoals het kabinet die voor ogen staat, omvat de volgende onderdelen: een compacte overheid -niet alleen bij het Rijk maar ook bij medeoverheden; een sobere bestuurlijke inrichting en bestuursorganen van beperkte omvang; duidelijke profielen; decentralisatie en heldere verantwoordelijkheden; bestuurlijke opschaling en herindeling; versterking en ondersteuning van samenwerking en regionalisering; metropoolvorming en opschaling in de Randstad, nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap, EU-beleid en decentrale overheden. Ieder van deze onderdelen komt hieronder nader aan de orde.

⁴ EIPA Impact EU legislation on local and regional authorities (2009); Comité van de Regio's, Een nieuw verdrag, een nieuwe rol voor decentrale en regionale overheden (2010); Comité van de Regio's, witboek multi level governance (2010).

4.2 Compacte overheid

De vereenvoudiging en versterking van de bestuurlijke inrichting vormen onderdelen van de inzet van het kabinet om te komen tot een compacte overheid. Het gaat daarbij zowel om de omvang als het functioneren van de overheid. Andere aspecten die daarbij naast de bestuurlijke inrichting aan de orde zijn, zijn: ruimte voor burgers, minder regels en betere dienstverlening, optimaal gebruik van informatie en informatietechnieken, een geïntegreerde bedrijfsvoering en een flexibele arbeidsorganisatie overheidssectoren en een doelmatiger taakverdeling van de overheid. Aan elk van deze lijnen zijn concrete maatregelen verbonden.

Niet alleen de Rijksdienst moet kleiner; ook het apparaat van de andere overheden. Gelukkig gebeurt op dat vlak al het nodige. Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen noopt de economische crisis tot scherpe keuzen. Verdere inspanningen zijn evenwel nodig. Ten dele is dit mogelijk door soortgelijke veranderingen. Zo kan de bedrijfsondersteuning doelmatiger. Het aantal datacenters zou door samenwerking beperkt kunnen worden, de omvang van de werkplek kan worden aangepast aan deeltijdarbeid en flexibel werken, de arbeidsvoorwaarden zouden beter gestandaardiseerd kunnen worden zodat mobiliteit tussen bestuursorganen eenvoudiger wordt. Een verbeterde bedrijfsvoering alleen is echter niet voldoende; ook wat de overheid doet en hoe zij het doet zal heroverwogen moeten worden. Juist om dat te realiseren zal gemeenten en provincies zo veel mogelijk ruimte moeten worden gelaten bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Wel moeten de prestaties van gemeenten bij beleid en uitvoering veel beter in zicht gebracht worden. Alleen op die wijze wordt het mogelijk die prestaties onderling te vergelijken om zo het bestuur elders te verbeteren.

4.3 Een sobere bestuurlijke inrichting en compacte bestuursorganen

De bestuurlijke inrichting dient zowel de bestuurlijke ordening als de maatschappelijke dynamiek. Maatschappelijke veranderingen leiden tot veranderende eisen en behoeften aan bestuur. De afgelopen jaren is vaak getracht om door nieuwe territoriale (deelgemeenten) of functionele (Wgr-plus) bestuursorganen daaraan tegemoet te komen. Met ieder nieuw bestuursorgaan nemen de mogelijke bestuurlijke relaties en conflicten echter met een factor twee toe. Op het specifieke gebied of beleidsterrein waarvoor het bestuursorgaan wordt ingericht, neemt de betrokkenheid en dynamiek mogelijk toe, terwijl voor aanpalende gebieden en terreinen de doelmatigheid, transparantie en slagvaardigheid navenant afnemen.

Bij de besluitvorming over het in het leven roepen van nieuwe bestuursorganen geven ervaren knelpunten en beoogde voordelen doorgaans de doorslag. De nadelen in vorm van versnippering van bestuurlijke bevoegdheden, toenemende bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden, trage of geblokkeerde besluitvorming, blijken eerst later en treffen doorgaans anderen dan degenen die de voordelen voelen. Daarom is de weerstand om eenmaal in het leven geroepen bestuursorganen weer af te schaffen groot.

Teneinde de doelmatigheid, transparantie en slagvaardigheid van de bestuurlijke inrichting te verbeteren moet het netwerk van bestuurlijke relaties worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Andere territoriale en functionele bestuurlijke eenheden zullen op basis van bestuurlijke samenwerking uit deze grondstructuur moeten worden afgeleid. De waterschappen blijven een Grondwettelijk ingestelde functionele bestuurslaag. In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet met een voorstel komt dat erin voorziet dat de besturen door de gemeenteraden worden verkozen.

Om het netwerk van bestuurlijke relaties te vereenvoudigen zal de regering voorstellen om de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de Wgr-plus in te trekken. Dat zal tot gevolg hebben dat de burgers en bedrijven in de stedelijke gebieden die nu nog vier of zelfs vijf bestuurslagen 'boven' zich hebben er nog slechts drie zullen hebben. Het kabinet is zich bewust van de behoefte, met name in grote steden, aan meer direct betrokken

bestuur en administratie stadsdelen. De praktijk laat echter zien dat daar via bijvoorbeeld deconcentratie van diensten de dienstverlening, de gewenste schaal en de betrokkenheid van burgers gerealiseerd kan worden, met minder nadelige effecten voor het functioneren van het bestuur. Het kabinet komt daartoe nog in 2011 met een wetsvoorstel. Evenzo heeft de Wgr-plus zijn nut bewezen als katalysator bij het opstarten van bestuurlijke samenwerking bij openbaar vervoer en infrastructuur. Besturen hebben elkaar inmiddels gevonden. Tegelijk doen de nadelen van deze wettelijk verankerde bestuurlijke samenwerking tussen provincie en gemeenten zich steeds meer gevoelen. De regeling van de Wgr-plus daarom per 1-1-2013 worden ingetrokken. Najaar 2011 zal een wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Wat betreft de samenwerking van provincies en gemeenten in de Randstad op het terrein van mobiliteit en ruimte wil het kabinet zekerstellen dat deze samenwerking rond de steden in elk geval op het terrein van verkeer en vervoer wordt versterkt en dat verder de bestuurlijke slagkracht en besliskracht in de Randstad verbetert. Dit wordt in paragraaf 5 nader uitgewerkt.

Een krachtige, kleinere overheid is niet alleen gebaat bij een duidelijke keuze voor drie bestuurslagen met direct gekozen bestuurders. Ook het aantal bestuurders kan fors minder. Daarom komt het kabinet nog dit jaar met een voorstel ter vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. Minder volksvertegenwoordigers op alle niveaus draagt bij aan een verbetering van de uitoefening van de klassieke volksvertegenwoordigende en controlerende functies van de desbetreffende organen. Men wordt immers genoodzaakt meer op hoofdlijnen te debatteren. De snelheid en kwaliteit van de integrale besluitvorming waar het de executieve betreft, is eveneens gebaat met enige kwantitatieve krimp. Inmiddels zijn met name op de niveaus van Rijk en provincies hiertoe de nodige stappen gezet. Ik verwijs daarvoor naar de laatste kabinetsformatie en de recente vorming van colleges van GS. *Last but not least* zij in dit verband gewezen op het positieve directe effect van vermindering van het aantal politieke ambtsdragers, zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders, op het aantal ambtenaren. Iedere ambtsdrager minder leidt ook tot een vermindering van het aantal ambtenaren.

4.4 Duidelijk profiel

Sinds Thorbecke is Nederland kleiner geworden; niet fysiek⁵, maar sociaal-psychisch. In de tijd van Thorbecke vormden Rijk, provincie en gemeente nog duidelijk onderscheiden bestuursorganen enkel vanwege de fysieke afstanden. Thans valt iedere uithoek van Nederland vanuit iedere andere uithoek binnen enkele uren te bereiken (uitgezonderd de Caraïbisch Nederlandse eilanden). In de tijd van Thorbecke viel vaak de provinciehoofdstad nog niet in een dag te bereiken. Ons individueel handlingsbereik is enorm uitgebreid en daardoor zijn alle niveaus van overheid daarbinnen steeds minder scherp onderscheiden. Tegelijk zijn in het kader van de verzorgingsstaat de verschillende bestuursorganen dicht bij elkaar komen te staan als medeoverheden met aanvullende taken of bevoegdheden op een zelfde beleidsterrein. In de ogen en beleving van burgers en bedrijven zijn al die bestuursorganen dan ook geleidelijk gefuseerd tot één geheel: de overheid. Het is minder vruchtbaar om te trachten dat beeld te corrigeren. Het vloeit immers voort uit maatschappelijke ontwikkelingen die niet omkeerbaar zijn. Zelfs de Europese Unie is geleidelijk onderdeel gaan vormen van het beeld van de overheid. In het kader van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid is het juist zinvol om de samenhang tussen het handelen van verschillende bestuursorganen te versterken, door de verschillende soorten van bestuur een duidelijker profiel te geven, waardoor het geheel een meer herkenbare eenheid kan gaan vormen zonder af te doen aan de grondwettelijke 'open huishouding' van de bestuurslagen. Die profielen zouden vervolgens versterkt moeten worden door de verdeling van bevoegdheden en de decentralisatie van taken.

Gemeenten: Gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staan. Hoewel iedere overheid even dicht bij de burgers dient te staan op het eigen beleidsterrein, is het juist dat gemeenten gegeven hun beperkte schaal en hun verantwoordelijkheid voor de

⁵ In fysieke zin is er zelfs sprake van uitbreiding; sinds Thorbecke zijn Zuid Limburg alsmede Bonaire, St Eustatius en Saba aan het Nederlands grondgebied toegevoegd.

directe leefomgeving van burgers het meest gevoelig kunnen zijn voor de maatschappelijke pluriformiteit. Gemeenten zijn om die reden potentieel beter in staat om de uitvoering van beleid te integreren en op de lokale of persoonlijke omstandigheden af te stemmen. Vandaar dat het zwaartepunt van het gemeentelijk beleid zich van oudsher richt op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken, zoals lokale veiligheid, de bewoonde omgeving, sociale zorg en medische voorzieningen die men in het dagelijks leven behoeft. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein en zijn het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor inwoners en bedrijven. Economisch gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, zorg voor kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, het stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. Ruimtelijk gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad of platteland, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Waterschappen: De waterschappen bieden functioneel bestuur dat beperkt is tot de waterstaatszorg. De kerntaak van de waterschappen is omschreven in de Waterschapswet en bestaat uit het (regionale) watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater. De waterschappen beheren dus het regionale watersysteem, inclusief de waterkeringen en het grondwater. Kort gezegd zorgen waterschappen voor de bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water.

Provincies: Provincies spelen, rekeninghoudend met de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter-)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het maken van ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en door ervoor te zorgen dat steden en regio's binnen de provincie elkaar aanvullen. Daarnaast houden provincies toezicht op de gemeenten en waterschappen in hun gebied, onverminderd de Wet Revitalisering generiek toezicht. De provincie moet zonnodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke en financiële problemen van gemeenten. Hoewel ook provincies orgaan van algemeen bestuur zijn, ligt de nadruk op het domein van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ontwikkeling en fysieke omgeving) en economische ontwikkeling. Ook cultuur kan tot de kerntaken van de provincies worden gerekend, waar dit de lokale belangen overstijgt. Zoals in het rapport van de commissie-Lodders staat, vormen sociale taken geen kerntaak van de provincies.

Rijk: Het Rijk heeft eindverantwoordelijkheid en restverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur en daarbinnen de rol van 'spelverdeler', grensrechter en scheidsrechter. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en daarnaast voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet uitdrukkelijk zijn belegd bij andere bestuursorganen. Het Rijk moet er voor zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële positie en huishouding van de overheid en voor de ontwikkeling van lasten voor burgers en bedrijven.

Europese Unie: De Europese Unie wordt wel de 'vierde bestuurslaag' genoemd. Dat is een bron van veel verwarring. De Europese Unie vormt weliswaar een eigen rechtsorde welke op een aantal terreinen exclusieve bevoegdheden heeft, maar op het merendeel van de beleidsterreinen heeft de Unie de rol van regisseur van de uitoefening van overheidsmacht in de lidstaten. Lidstaten oefenen hun bevoegdheden en taken dan ook niet uit op grond van het Europese recht, maar op grond van hun eigen constitutionele orde. De Unie heeft de specifieke taak om de behartiging van de algemene belangen zoals dit in de lidstaten geschiedt, onderling op elkaar af te stemmen en zonnodig op een gelijkwaardig of gelijk niveau te brengen in het belang van welvaart, stabiliteit en een gelijke maatschappelijke ontwikkeling. Hoezeer het ook in zwang is gekomen om te spreken van het overdragen van bevoegdheden naar de Europese Unie, is de werkelijkheid doorgaans dat de Lidstaten door de onderlinge afstemming en harmonisatie van hun

wetgeving en beleid handelingsvrijheid herwinnen omdat zij daardoor zekerheid hebben dat het beleid 'bij de burens' niet wezenlijk afwijkt en burgers en bedrijven niet in de verleiding zullen komen om van de verschillen gebruik te maken teneinde zich aan iedere regel te onttrekken.

4.5 Decentralisatie en verantwoordelijkheidsverdeling

Bij de verdeling van de publieke taken geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Over wat kan en wat moet verschillen de politieke opvattingen evenwel in de regel van periode tot periode. Zo zullen in de ene tijd taken bij het Rijk gehouden worden om reden van rechtsgelijkheid, effectiviteit of doelmatigheid, die in een volgende periode om reden van 'beleid op maat' bij gemeenten of provincies worden gelegd. Taken die de woon- en werkomgeving betreffen, worden bij gemeenten gelegd, met miskenning van het gegeven dat een afnemend deel van de bevolking in dezelfde gemeente woont en werkt. Geen arbeidsmarkt is nog lokaal en derhalve zullen ook gemeenten samenwerkingsverbanden aan moeten gaan bij de uitvoering van hun taken op dit terrein. Het kabinet neemt in de komende periode de geschetste bestuurlijke profielen als uitgangspunt bij de centralisatie (bijv. politie) en decentralisatie van de overheidstaak.

Decentralisaties naar provincies: In lijn met het profiel van provincies worden verantwoordelijkheden en/of middelen die nu nog bij het Rijk liggen op het gebied van ruimtelijke ordening van (boven)regionaal belang, regionale economie, natuur & landelijk gebied en verkeer & vervoer bij de provincies gelegd.

Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Zij stemmen dat integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijk orderings-, water- en milieubeleid. De provincies zijn daarmee verantwoordelijk voor de regie van het beleid door de verschillende partijen (gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). De rol van het Rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische nationale ruimtelijke planning.

Op het terrein van ruimte en mobiliteit wordt de relatie tussen Rijk en provincies nader beschreven in de komende Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van de minister van Infrastructuur en Milieu. Daarin wordt beschreven op welke nationale belangen het Rijk zich blijft richten en waar er sprake is van een terugtrekkende overheid. Het Rijk behoudt de nationale taak en dus de verantwoordelijkheid voor de nationale infrastructuurnetwerken. Verder wordt de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer overgeheveld naar het provinciefonds. Ook het Waddenfonds wordt per 2012 gedecentraliseerd; Rijk en de betreffende provincies maken hierover nadere afspraken.

Wat betreft woningbouw bepaalt het Rijk de doelstellingen die van belang zijn voor een goed werkende woningmarkt in Nederland, dat wil zeggen de zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen en differentiatie van de woningvoorraad. Provincies voeren – rekening houdend met de rijksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. (Samenwerkende) gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering – binnen de provinciale kaders – en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat die samenwerking alsnog tot stand komt.

Decentralisaties naar gemeenten: Het Rijk legt de regierol op het sociale domein bij de gemeenten. Gemeenten krijgen hiermee de verantwoordelijkheid om de lokale gemeenschap en de mogelijkheid tot deelname daaraan te organiseren. Daartoe krijgen gemeenten de ruimte om eigen afwegingen te maken, afhankelijk van de omstandigheden en behoeften in de eigen gemeenschap. Daarom worden gemeenten verantwoordelijk voor: Werken naar vermogen, delen van de Awbz en de jeugdzorg. Decentralisatie van deze taken moet het mogelijk maken om rekening te houden met de lokale

omstandigheden, om uitvoering en beleid beter op de behoeften van burgers af te stemmen en om verschillende diensten en voorzieningen geïntegreerd uit te voeren en af te stemmen op de behoeften en omstandigheden van de gebruikers. Ook moet dit voor vermindering van de administratieve lasten zorgen (integrale uitvoering op maat).

Decentralisaties naar waterschappen: Op het terrein van het waterbeheer zijn zowel Rijk als provincies, gemeenten en waterschappen werkzaam. Hoewel de Waterwet veel verbeterd heeft, kunnen verantwoordelijkheden nog scherper verdeeld worden, kunnen beleid en uitvoering verder toegespitst worden op hooguit twee lagen, kan het aantal plannen worden verminderd, het gezamenlijke toezicht vereenvoudigd en kan efficiënt worden voldoen aan Europese verplichtingen. Dit leidt tot minder bestuurlijke drukte en minder kosten.

Uitgangspunt is dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk is voor het vaststellen van doelen en de bijbehorende kaders, normen en beleid. Voor het hoofdwatersysteem (inclusief de primaire waterkeringen) is dat het Rijk, voor het regionale watersysteem (inclusief de regionale waterkeringen) en voor het grondwater is dat de provincie. De uitvoering daarvan ligt vervolgens bij Rijkswaterstaat als het gaat om rijkswateren en bij de waterschappen voor de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gehele watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater en grondwater inclusief de waterkeringen, en maken de keuzes die nodig zijn voor beheer en uitvoering.

Er is nog een aantal onderwerpen waarvan de uitvoering bij de provincies ligt. Oogmerk is om ook deze verantwoordelijkheid over te dragen naar één van twee uitvoerende lagen. Zo is de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskus- en bevorratten overgedragen aan de waterschappen. Het provinciefonds wordt daarom vanaf 2011 structureel met € 19 miljoen gekort; de waterschappen krijgen geen extra middelen. Voor een aantal taken wordt nog onderzocht of het zinvol is deze taken over te dragen en zo ja, onder welke voorwaarden.

4.6 Gemeentelijke herindeling

Veelal is als gevolg van allerlei exogene en autonome ontwikkelingen de schaal waarop maatschappelijke opgaven zich manifesteren een grotere dan die van veel gemeenten. Gemeentelijke herindeling is daarom in de afgelopen decennia een belangrijk instrument geweest om de schaal van gemeenten beter af te stemmen op de optimale schaal voor de uitvoering van taken. Eerder is er evenwel reeds op gewezen dat de schaal van democratische betrokkenheid of gemeenschapszin vaak een andere is dan die van de optimale schaal voor de uitvoering van bestuurstaken. Om die reden is herindeling een onderwerp dat doorgaans weerstand oproept op plaatselijk niveau. Dat laat onverlet dat er nog steeds regio's en omstandigheden zijn, waarin gemeenten samen willen gaan of moeten worden samengevoegd.

Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Herindeling moet ook niet licht worden opgevat. Een recente evaluatie van de werking van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), maakt duidelijk dat herindelingsprocessen gevoelig kunnen liggen en ook veel bestuurlijke energie vergen. Zeker in situaties waarin één of meer gemeenten tegen hun zin in bij een herindeling betrokken zijn.

Het beleidskader gemeentelijke herindeling is recent aangepast. Uitgangspunt bij gemeentelijke herindeling is voor het kabinet dat deze van onderop tot stand moet komen. De drie centrale criteria in het beleidskader zijn: draagvlak, noodzaak en urgentie. Het voorbereiden van een herindelingsvoorstel is in principe voorbehouden aan de betrokken gemeentebesturen. Van voorstellen tot gemeentelijke herindeling door provincies kan alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties waarin zich bestuurlijke en/of financiële problemen voordoen die van dien aard zijn, dat een herindeling noodzakelijk is om die op te lossen.

4.7 Ondersteuning samenwerkingspraktijk en regionalisering

Bestuurlijke samenwerking en regionalisering bij de uitvoering van taken neemt nog steeds toe. Het maatschappelijk verkeer over bestuurlijke grenzen heen wordt steeds intensiever en maatschappelijke opgaven hebben steeds vaker een bovenlokaal karakter. De uitvoering van al gedecentraliseerde of nog te decentraliseren taken vergt adequate uitvoeringskracht bij gemeenten die bij de kleinere gemeenten niet altijd gewaarborgd is. Gemeenten kiezen er dan ook steeds vaker voor hun taken samen uit te (laten) voeren en/of met provincies.

Samenwerking kan in verschillende vormen worden gegoten. Het kabinet wil de huidige samenwerkingspraktijk versterken en verbeteren. Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de samenwerking laten nog vaak te wensen over. Daarom zal een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden voorgesteld. In dat verband wordt onder andere bezien of de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen kan worden aangepast teneinde gemeenteraden meer materiële controle te geven op het vaststellen van de begroting. Waar nodig en mogelijk zullen ook andere maatregelen worden voorgesteld. Gemeenten kiezen op hun beurt waar mogelijk voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke. De VNG en het Rijk dragen verder bij aan kennisontwikkeling en –verspreiding rondom de praktijk van intergemeentelijke samenwerking.

Zoals gezegd kiest het kabinet, waar het gaat om de oplossing voor de schaalproblematiek bij beleid en uitvoering, voor een tweesporenbeleid. Het eerste spoor is gemeentelijk herindeling 'van onderop'. Het tweede spoor betreft verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking. Ook daarbij staat vrijwillige samenwerking voorop. Pas wanneer vrijwillige samenwerking waar deze omwille van een adequate taakbehartiging nodig is, niet van de grond komt, kan er een moment komen waarop een meer verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking aan de orde is. Zowel bij vrijwillige als verplichte intergemeentelijke samenwerking kiest het kabinet voor een sobere, strikt taakgerichte invulling. De samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr doet recht aan het uitgangspunt dat er drie bestuurslagen zijn. In een dergelijke benadering passen de, feitelijk naar een zelfstandige bestuurslaag tenderende, Wgr-plus-regio's niet. Daarom wordt de Wgr-plus-regeling ingetrokken. De nu nog bij deze regio's ondergebrachte taken zullen bij provincies of gemeenten worden ondergebracht, een en ander afhankelijk van de respectievelijke profielen.

Het voorgaande betekent niet dat op alle terreinen bestuurlijke verantwoordelijkheden en uitvoering op hetzelfde niveau belegd zijn. Als het gaat om een zware, omvangrijke of veel deskundigheid vergende taak, is het soms beter die op een ander schaalniveau te laten uitvoeren. De bestuurlijke verantwoordelijkheid – die ligt bij één van de lagen van algemeen bestuur met directe democratische legitimatie – hoeft dus niet op hetzelfde niveau te liggen als op het niveau waarop de taak wordt uitgevoerd. Die taakuitvoering zal op onderdelen regionaal plaatsvinden. Op basis van functionele inhoudelijke samenhang wordt daarbij gestreefd naar gelijkvormigheid in regiovorming. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen regionalisering van: 1) de beleidsbevoegdheid (bijv. centrumgemeenten), 2) van de uitvoering (bijv. regionale samenwerking op de arbeidsmarkt), 3) handhaving en toezicht en 4) de bedrijfsvoering.

Het staat gemeenten vrij zelf te kiezen hoe ze dit gaan doen: bijvoorbeeld een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een vrijwillige centrumgemeenteconstructie. De afweging kent een mix van algemene schaaloverwegingen en specifiek inhoudelijke parameters die zowel betrekking hebben op gemeenten als op maatschappelijke instellingen. Deze afwegingen vloeien voort uit de wettelijke taak en de belangen van de burger. Voor gemeenten is van belang dat zij hun individuele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid nog waar kunnen maken.

Het kabinet legt zich er echter niet bij voorbaat bij neer als bestaande of noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen gemeenten volledig zou stokken. Op de deelterreinen Werken naar Vermogen en Jeugdzorg worden - in overleg met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vakministeries en de VNG - de randvoorwaarden uitgewerkt die gemeenten meekrijgen voor het doen van voorstellen voor de intergemeentelijke uitvoering. Gemeenten dienen binnen een jaar (of eerder) nadat duidelijkheid is ontstaan over de desbetreffende taken en randvoorwaarden, met een voorstel te komen voor een landsdekkende invulling van deze intergemeentelijke uitvoering, die ingaat met ingang van de decentralisatie. Zo gemeenten binnen een jaar geen passende invulling aan de uitvoering hebben kunnen geven, zal het Rijk bepalen hoe dit moet gebeuren.

Overigens hebben de drie noordelijke provincies aangegeven pilot te willen zijn voor intensievere samenwerking tussen de provincies op het gebied van natuur, water en infrastructuur. Ik sta positief tegenover deze samenwerking, omdat deze bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van de kerntaken van provincies. Ik zal bezien of de ervaringen ook voor andere provincies bruikbaar zijn.

4.8 Het belang van de gemeenschap

Maatschappelijke, economische, technische en bestuurlijke ontwikkelingen dringen in de richting van grotere eenheden en schaalvergroting (Randstadproblematiek, decentralisatie, doelmatigheid en deskundigheid). Tegenhanger daarvan is dat burgers zich vaak steeds minder herkennen in het bestuur en nog minder in de eigen democratische betrokkenheid bij dat bestuur. Het draagt er toe bij dat burgers steeds meer vooral consument en cliënt van publieke diensten en zorg voelen, en niet als betrokken en verantwoordelijk burger. Het leidt tot een klimaat waarin voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Bestuur en de dagelijkse leefomgeving van de burgers sluiten daardoor steeds minder op elkaar aan. Juist daar spelen echter diverse maatschappelijke problemen.

Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Oogmerk is een trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in de afgelopen decennia in het kader van de verzorgingsstaat de burger, professionals en maatschappelijke organisaties steeds meer verantwoordelijkheden uit handen zijn genomen, om door overheidsdiensten te worden uitgevoerd en te worden behartigd. Die ontwikkeling loopt in de huidige tijd op tegen de grenzen van middelen en menskracht waarover de overheid beschikt en in de voorzienbare toekomst kan beschikken.

In de notitie over integratie, binding en burgerschap is het kabinet nader ingegaan op beleid en aanpak op dit terrein. De resultaten daarvan zijn direct relevant voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Juist daar is het mobiliseren van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij hun omgeving en het behoud van kleinschalige betrokkenheid bij alle schaalvergroting, van belang. Bij het mobiliseren van burgers en maatschappelijke organisaties gaat het om vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Daarbij zal ook gekeken worden naar de bruikbaarheid van voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk, zoals de parish councils, voor de Nederlandse situatie. In het bijzonder kan gewezen worden op de plannen van de regering Cameron voor wat heet een 'Big Society' in welke kader een 'Localism Bill' wordt voorbereid.

De wijkenaanpak heeft voorbeelden opgeleverd over nieuwe mogelijkheden van betrokkenheid en zelfbestuur van bewoners met betrekking tot hun directe omgeving. De visitatiecommissie Wijkenaanpak heeft hier 30 juni 2011 over gerapporteerd. De eindrapportage van de Visitatiecommissie biedt belangrijke aangrijpingspunten voor nieuwe ontwikkelingen op dit terrein. Die opgave speelt overigens niet alleen in aandachtswijken, maar ook in gebieden die te maken hebben - of nog krijgen - met bevolkingsdaling (krimp).

4.9 Meer aandacht EU-beleid en decentrale overheden

De Europese Unie is de vierde bestuurslaag geworden. Het kabinet beziet de bestuurlijke laag van de Europese Unie op basis van het subsidiariteitsprincipe, wat bijdraagt aan minder bestuurlijke lasten. Concreet aandachtspunt is daarbij steeds wat de gevolgen van EU-beleid zijn voor decentrale overheden. Het merendeel van de EU-regelgeving wordt mede of geheel door lokale en regionale overheden uitgevoerd. Bij de ontwikkeling van beleid met gevolgen voor het decentrale bestuur wordt hiermee op het nationale en Europese niveau nog te vaak onvoldoende rekening gehouden. Dat raakt niet alleen decentrale overheden, maar ook burgers en bedrijven. Er is daarom een vroegtijdige dialoog nodig tussen decentrale overheden, nationale overheden en de Europese Commissie, mede op basis van de *Impact Assessments* van de Commissie, over de gevolgen van nieuwe commissievoorstellen voor decentrale overheden.

Om de aandacht voor het decentrale niveau te versterken zal Nederland, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met andere EU-lidstaten het door Nederland opgerichte informele *high level network on governance* verder versterken. Nederland zal in 2011 – mede op verzoek van het Hongaarse voorzitterschap – een werkagenda voor het *high level network* presenteren. Op basis van deze agenda zal een kopgroep van lidstaten namens het netwerk een dialoog voeren met de Commissie en het Comité van de Regio's over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor het decentraal bestuur. Daarbij past ook aandacht voor grond- en mensenrechtenbeleid op lokaal niveau. Daarnaast zal de samenwerking met IPO en VNG verder worden versterkt en is het streven dat er bij de Nederlandse inbreng voor de diverse Raadswerkgroepen meer aandacht is voor de eventuele gevolgen voor decentrale overheden. Daarnaast zal de samenwerking met IPO en VNG verder worden versterkt om te waarborgen dat bij de Nederlandse inbreng voor de diverse Raadswerkgroepen structureel aandacht is voor de eventuele gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden.

5. Randstad

Internationale handel, logistiek en kennisuitwisseling vormen van oudsher de kern van de Nederlandse economie. Nederlandse stedelijke regio's zijn knooppunten in internationale netwerken van innovatie, kennis, handel en diensten. De Randstad is een van de belangrijkste stedelijke concentraties in Noordwest Europa, naast Londen, Parijs, de Vlaamse Ruit en het Duitse Ruhrgebied. De Randstad draagt samen met Zuidoost-Nederland (met Eindhoven als spil) en de Rijn-Scheldedelta voor het overgrote deel bij aan het bruto binnenlands product (BBP) en vergt daarmee bijzondere aandacht. Gegeven de economische ontwikkelingen in de wereld en de afname van het relatieve gewicht daarin van Europa, moet verwacht worden dat er in de komende jaren sprake zal zijn van een verschuiving dan wel een vermindering wat betreft de economische positie van de Europese regio's in mondiaal perspectief. Er dient ons alles aan gelegen te zijn om te zorgen dat Nederland en zeker de centrale regio's van economische bedrijvigheid bij de Europese top blijven behoren. Hiervoor zijn extra inspanningen nodig. Deze inspanningen moeten gericht zijn op een concurrerend vestigingsklimaat. Daartoe zijn hoogwaardige huisvesting van bedrijven en inwonenden, de aanwezigheid van benodigde voorzieningen en goede bereikbaarheid van en in de grootstedelijke regio's cruciaal (zie ook OESO-studie 2010).

5.1 Noord- en zuidvleugel

De Randstad bestaat uit twee met elkaar verbonden stedelijke netwerken met een eigen economische dynamiek, de noordvleugel en zuidvleugel van de Randstad. Zowel de interne samenhang en eigen dynamiek van beide gebieden als de verbindingen tussen de noord- en zuidvleugel zijn van groot belang. Voorbeelden zijn de economische relatie tussen de

Schipholregio en het zeehavencomplex van Rotterdam en de toenemende samenwerking tussen de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam.⁶

In de economische visie van het kabinet op de noordvleugel van de Randstad (*Visie op de Noordvleugel*)⁷ wordt de dynamiek en samenhang binnen de noordvleugel-economie beschreven. Deze samenhang is in het bijzonder te danken aan de verbindingen die tussen de verschillende stedelijke en economische kernen in de noordvleugel bestaan.

Evenmin als de economische grenzen van de Randstad zijn die van de noordvleugel vastgelegd. De economische dynamiek in en van het gebied is zodanig dat het weinig zinvol is om tot een geografisch omliggende gebiedsafbakening te komen. Beter is om het gebied 'af te bakenen' aan de hand van de samenhang die verschillende steden en gebieden binnen de noordvleugel in economisch opzicht vertonen, zoals de gemeenschappelijke oriëntatie op (groot)handel en financieel en zakelijke dienstverlening. Onder de noordvleugel van de Randstad wordt verstaan het samenhangende stedelijke netwerk van het Noordzeekanaalgebied tot en met de provincie Utrecht, met inbegrip van Almere en met als belangrijkste kernen de steden Amsterdam en Utrecht en de luchthaven Schiphol.

Gelet op de economische sterktes, maar ook de opgaven, die de regio's Amsterdam en Utrecht gemeen hebben, verdient juist ook het versterken van de samenwerking en samenhang tussen deze twee kernen in de noordvleugel bijzondere aandacht. Dit is van belang voor de ontwikkeling van beide steden, maar vooral ook voor de internationale concurrentiepositie van de noordvleugel en de Nederlandse economie als geheel.

Evenals in de noordvleugel ligt het zwaartepunt in de zuidvleugel bij handel en transport en commerciële diensten, waarbij de zuidvleugel zich in vergelijkend perspectief sterker kenmerkt door industrie en landbouw. Dit is het gevolg van de haven van Rotterdam en de glastuinbouw in de regio. Meer in het algemeen kan de economische synergie in de regio worden versterkt. De Rotterdamse en Haagse regio zijn economisch vrij gespecialiseerd. Integratie van de beide regio's kan bijdragen aan dwarsverbindingen tussen gespecialiseerde clusters waardoor deze sterker en innovatiever worden. Speerpunten liggen bij de Rotterdamse *Mainport*, het Delftse kenniscluster, Den Haag *Legal Capital* en de *Greenport*. De clusters profiteren ook van de aantrekkingskracht van de metropool op kenniswerkers, een beter werkende arbeidsmarkt, draagvlak voor topvoorzieningen en mogelijkheden om bedrijven in verschillende stadia van hun levenscyclus te accommoderen⁸. Het is in het belang van de gehele regio om in de concurrentiestrijd om investeringen, om groei en om werkgelegenheid de krachten te bundelen. De Rotterdamse en Haagse regio zijn in veel opzichten complementair aan elkaar, en kunnen hun economische positie versterken door hun massa en specialisaties te combineren en daarmee een aantrekkelijker te worden voor bedrijven, bewoners en toeristen. Het belang van de verbinding met de omliggende regio's, zoals de regio Drechtsteden, de regio Gouda en de regio Holland-Rijnland is daarbij evident.

De economische samenwerking op de as van Rotterdam via Breda/West-Brabant en Zeeland naar Antwerpen neemt toe vanwege de steeds sterkere onderlinge vervlechting op sterke sectoren als havenontwikkeling, logistiek, chemie, *biobased economy* en *maintenance*. Zo schetst de ontwerp-Havenvisie 2030 van het Havenbedrijf Rotterdam het belang van een toenemende samenwerking op logistiek en industrieel vlak met de haven van Antwerpen. De economische samenwerking moet in breder verband worden opgepakt om gezamenlijk een sterkere positie in de mondiale concurrentie te kunnen innemen. Ook in het overleg van minister-president Rutte met zijn Vlaamse ambtgenoot Peeters van juli

⁶ Deze en onderstaande passages over de noordvleugel zijn afkomstig uit de *Visie op de Noordvleugel* (MinEL&I, 2011). De *Visie op de Noordvleugel* wordt als onderdeel van de

⁷ Bedrijfslevenbrief voor Prinsjesdag door het kabinet aan de Tweede Kamer gestuurd. In juli 2009 is de economische visie op de langetermijnontwikkeling van mainport Rotterdam aan Tweede Kamer gezonden, onlangs geconcretiseerd in de havenvisie van het havenbedrijf Rotterdam.

⁸ Uit: Tordoir, 2011

2011 is dit onderwerp uitvoerig besproken. Daar is onder andere afgesproken om de grensoverschrijdende Zuidwestelijke Delta naar buiten toe als één conglomeraat te positioneren en om gezamenlijke buitenlandse missies te ondernemen. Binnen Nederland vervlechten de economische clusters van de zuidvleugel, West-Brabant en Zeeland zich ook steeds meer. Als gevolg daarvan vindt bijvoorbeeld bestuurlijk overleg plaats tussen Rotterdam, de Drechtsteden en West-Brabant in het zogenaamde Deltri-verband.

In de visie Brainport 2020 staat beschreven hoe de regio Zuidoost-Nederland kan uitgroeien tot een toptechnologieregio van wereldformaat. Brainport 2020 vormt een integrale en samenhangende visie en bijbehorende uitvoeringsagenda die beschrijft welke maatregelen op het terrein van onderwijs- en arbeidsmarkt, kennis en innovatie, vestigingsklimaat en ruimtelijke ontwikkeling genomen dienen te worden om deze ambitie waar te maken. Deze maatregelen vragen soms een inspanning van bedrijfsleven, soms van kennisinstellingen en soms van een decentrale overheid of van het Rijk. Vaker nog gaat het om het samenspel van deze actoren. In nagenoeg alle gevallen sluiten de voorgestelde maatregelen aan bij de nationale topsectorenaanpak. Het is om die reden dat de kabinetsreactie op deze visie onderdeel vormt van de Bedrijfslevenbrief.

5.2 Het bestuur in de Randstad

De economische ontwikkeling op de vleugels van de Randstad wordt niet bepaald door de bestuurlijke inrichting, maar behoeft wel een adequaat bestuurlijk kader om niet gehinderd en geremd te worden. Besturen in de Randstad spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van economische groei, door ruimte te bieden aan ondernemerszin en de samenhang tussen de economische sectoren te versterken. Tal van studies (o.a. OESO, Advies Commissie Versterking Randstad/Kok, commissie-Elverding) wijzen erop dat op dit punt verandering geboden is. Het bestuur in de Randstad is te versnipperd en is daarmee verworpen tot een remmende kracht voor economische dynamiek. De bestuurlijke inrichting van de Randstad behoeft daarom aparte aandacht.

Uiteindelijk moeten de maatschappelijke vraagstukken binnen de Randstad met samenhangende en daadkrachtige besluitvorming en uitvoering aangepakt en opgelost worden. De realisering van een infrastructuurautoriteit op de vleugels van de Randstad, intensieve en niet-vrijblijvende samenwerking tussen de gemeenten onderling en met de provincies en opschaling van provincies in de Randstad zijn hierbij noodzakelijk en onontkoombaar. Het kabinet kiest daarbij voor een aanpak die aansluit bij reeds aanwezige dynamiek en zich bij voorrang richt op de meest urgente knelpunten.

5.2.1 Versterking van de samenwerking in de metropolitane gebieden

Om de maatschappelijke ontwikkeling in de Randstad te ondersteunen is een samenhangende aanpak nodig van opgaven op bijvoorbeeld het terrein van mobiliteit, onderwijs en innovatie, economie, ruimtelijke ordening natuur en cultuur. Gegeven de rol en de bevoegdheden van de provincie op het ruimtelijk fysieke domein en de kracht en dynamiek in de gemeenten zullen provincie en gemeenten in de Randstad daarbij tot een gezamenlijke werkwijze moeten komen.

Voor wat de **zuidvleugel** betreft concentreert de samenwerking zich thans rond de metropoolvorming welke Den Haag en Rotterdam voor ogen staat. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkeling met dien verstande dat de inhoudelijke richting van deze samenwerking moet passen in een gezamenlijk commitment van gemeenten en provincie voor de ontwikkeling van de gehele zuidvleugel. Gemeenten en provincie moeten hierbij op gelijkwaardige wijze inbreng hebben. Van belang is dat de gemeenten en de provincie in de zuidvleugel concrete doelen en resultaten van de samenwerking benoemen en zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de realisering daarvan. De vorming van de metropoolregio op basis van de Wgr kan dan worden gezien als logische stap om de gezamenlijke visie op de economische ontwikkeling van de zuidvleugel nader te specificeren en uit te voeren voor het gebied dat thans wordt gevormd door de stadsregio Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. De metropoolregio Rotterdam-Den Haag biedt dan op korte termijn veel perspectief om gezamenlijke afstemming van besluitvorming en

bestuurlijke slagvaardigheid te realiseren. Het kabinet verwelkomt en ondersteunt deze ontwikkelingen en zal waar nodig deze nog verder stimuleren.

De samenwerking in de **noordvleugel** is vooralsnog minder ver ontwikkeld. Zij concentreert zich onder andere in het informele samenwerkingsverband van de Metropoolregio Amsterdam⁹ en de NV Utrecht¹⁰ waarin gemeenten en provincies vertegenwoordigd zijn. Op basis van commitment wordt gezamenlijk richting gegeven aan de ontwikkeling van de regio. Zoals het kabinet in de visie op de ontwikkeling van de bedrijvigheid in de noordvleugel heeft aangegeven, is een nauwere samenwerking zoals zich thans ontwikkelt tussen Den Haag en Rotterdam wenselijk tussen Amsterdam, Almere en Utrecht. Op dit moment hebben deze steden nog geen eenduidige keuze voor elkaar uitgesproken, zoals in de zuidvleugel het geval is. In economisch opzicht zijn de steden binnen de noordvleugel sterk met elkaar verbonden. Gegeven deze economische verbinding zal de samenwerking tussen de stedelijke gebieden van Amsterdam, Utrecht en Almere op de genoemde terreinen zich verder moeten ontwikkelen en is het wenselijk dat deze samenwerking een solide basis krijgt. Betrokkenheid van de provincies is van belang vanwege hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het stedelijke gebied in relatie tot de rest van de provincies. De Metropoolregio Amsterdam kan als model vertrekpunt zijn voor de beoogde brede samenwerking tussen provincies en gemeenten.

Gezamenlijk commitment voor de ontwikkeling van noord- en zuidvleugel met concrete doelen en resultaten zal leiden tot minder bestuurlijke drukte. Besluitvorming en uitvoering worden gestuurd door de gezamenlijke visie waardoor minder overleg nodig is. Ook het aantal bestuurders dat per opgave betrokken is zal worden beperkt ('je doet alleen mee als je betrokken bent bij de betreffende opgave').

Het kabinet verwacht dat gemeenten en provincies zelf de komende tijd nader invulling zullen geven aan de samenwerking. Die zou niet moeten leiden tot institutionalisering en het scheppen van een nieuwe bestuurslaag. De bestaande regelgeving, met name de Wgr, bieden voldoende mogelijkheden voor de steden en de provincies om zelf op korte termijn invulling te geven aan de gedifferentieerde vormen van samenwerking. De steden en de provincies in de Noordvleugel en in de Zuidvleugel moeten voor 1 januari 2012 een concreet voorstel doen voor de invulling van de samenwerking en het tijdpad waarbinnen dit gerealiseerd zal worden. Voor de zuidvleugel hebben de betrokkenen inmiddels zeven pijlers benoemd voor de vorming van de metropool op basis van de Wgr, deze dienen zij de komende tijd te concretiseren. Voor het kabinet vormen de bedrijfslevenbrief (met name de visie op de noordvleugel), de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, en de onderhavige visie daarvoor de uitgangspunten.

Het is voorstelbaar dat er voor de verschillende opgaven gedifferentieerde maar solide vormen van samenwerking bij de besluitvorming en uitvoering ontstaan, met elkaar verbonden door een gezamenlijke visie op de economische ontwikkeling. De infrastructuurautoriteiten, waarover hieronder meer, vormen een eerste invulling daarvan en kunnen als inspirerend voorbeeld dienen voor samenwerking op andere terreinen.

5.2.2 Opschaling van het provinciale bestuur

Krachtige steden hebben baat bij krachtige provincies en omgekeerd. Steden en provincies moeten niet vanuit concurrentie maar vanuit complementariteit werken aan de versterking van de economie. Ieder heeft daarbij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Met scherpere

⁹ De metropoolregio Amsterdam overleg is een overleg van lokale en regionale overheden in de noordelijke deel van de Randstad. Deelnemers zijn de gemeenten Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Bussum, Diemen, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Muiden, Naarden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdemeren, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort, Zeevang, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam.

¹⁰ De NV Utrecht beslaat de provincie Utrecht en de grote gemeenten met hun omliggende gewesten in het bundelingsgebied, te weten Utrecht, Amersfoort, Hilversum en het Bestuur Regio Utrecht, de Regio Amersfoort en het gewest Gooi en Vechtstreek.

profielen voor gemeenten en provincies wil het kabinet hier mede aan bijdragen. Naast de gemeenten zelf is het de provincie die verantwoordelijk is voor de stedelijke ontwikkeling in relatie tot de rest van de provincie. Alleen indien de gemeenten en provincie actief samenwerken vanuit een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van het gebied kan in complementariteit een optimale economische groei worden gerealiseerd.

De ontwikkeling in de noordvleugel van de Randstad wordt gecompliceerd doordat het gebied delen van drie provincies beslaat. Voor een goed evenwicht tussen de ontwikkeling in de stedendriehoek Amsterdam-Almere-Utrecht is het van belang dat de provincies in de noordvleugel kunnen optreden als één partij ten opzichte van de gemeenten. Het kabinet is van oordeel dat eenduidig optreden alleen duurzaam te realiseren is met één provinciaal bestuur en dat daarom een fusie tussen die drie provincies nodig is. De Commissarissen van de Koningin hebben deze noodzaak zelf ook al onderkend, reden waarom zij begin februari in een brief aangaven het wenselijk te achten dat een onderzoek naar de voordelen van samengaan van de drie provincies zou moeten worden gedaan. Als eerste stap van de (Arhi-)procedure voor de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zal het kabinet aan de betrokken provinciebesturen vragen om voor 1 januari 2012 te onderzoeken op welke wijze de provinciale samenvoeging gerealiseerd kan worden danwel hoe met andere maatregelen eenzelfde duurzame effect gerealiseerd kan worden. Het resultaat van het onderzoek moet een stappenplan zijn.

Het vraagstuk van eenduidige provinciaal optreden in de zuidvleugel van de Randstad is anders dan in de noordvleugel. Enerzijds kan worden geconstateerd dat de provincie Zuid-Holland hier zorgt voor een eenduidige provinciale verantwoordelijkheid, maar anderzijds geldt dat zeker bij een geïntensiveerde samenwerking in het stedelijke gebied in de zuidvleugel, de provinciale kracht ten opzichte van dat gebied op termijn tekort kan schieten. Aangezien de economische samenwerking op de as van Rotterdam via Breda/West-Brabant en Zeeland naar Antwerpen toeneemt is het wenselijk dat de samenwerking tussen de betrokken provincies in de Rijn-Scheldedelta wordt geïntensiveerd. Hiermee kan de kracht van de provincie worden versterkt.

5.2.3 Een infrastructuurautoriteit in de noord- in de zuidvleugel

In het bijzonder is het verbeteren van de regionale mobiliteit een urgente opgave. Met de investeringen in de hoofdwegen en in het openbaar vervoer per spoor zal een belangrijke verbetering van de bereikbaarheid van en tussen de grote stedelijke kernen van de Randstad worden gerealiseerd. Een cruciale factor bij de economische ontwikkeling is daarnaast een goed functionerend regionaal vervoerssysteem (openbaar vervoer en wegen). Het kabinet wil dit met voorrang realiseren door de totstandkoming van een infrastructuurautoriteit in de noordvleugel en in de zuidvleugel van de Randstad.

In en rond de grote steden van de Randstad (centrumstad en omliggende gemeenten) moeten vervoer en infrastructuur in samenhang worden verzorgd. Met het vervallen van de mogelijkheid van de plusregio's moet voor de verkeer- en vervoertaken een andere vorm van samenwerking ontstaan op basis van een regeling tussen provincies en gemeenten op basis van de Wgr. Provincies en gemeenten dienen bevoegdheden en financiële middelen in te brengen en gezamenlijk besluitvorming voor te bereiden, zodat vanuit één centraal punt de aansturing van de stadsgewestelijke mobiliteit wordt verzorgd. Alleen zó kan in de beide vleugels een samenhangend en een op majeure verkeersstromen toegerust mobiliteitssysteem zich gaan ontwikkelen.

De infrastructuurautoriteit in de noordvleugel dient zorg te dragen voor een samenhangend vervoerssysteem in en rondom Amsterdam, Almere en Utrecht en het daartussen liggende gebied. Het precieze werkgebied van de infrastructuurautoriteit in de noordvleugel is nog niet op voorhand aan te duiden. Enerzijds is er de vervoerssamenhang tussen de steden die grotendeels via het hoofdwegennet en het spoor wordt bediend en de aparte vervoersmarkten rondom Amsterdam en Utrecht, met elk hun eigen dynamiek. Anderzijds is het wenselijk dat op het brede economische terrein de samenwerking tussen Amsterdam, Almere en Utrecht wordt versterkt en is vanuit bestuurlijke consistentie een

infrastructuurautoriteit voor dit hele gebied logisch. Samen met de betrokken gemeenten en provincies zal dit worden uitgewerkt. De infrastructuurautoriteit 'zuidvleugel' beslaat het gebied van de huidige stadsregio's Haaglanden en Rotterdam en wordt hiermee het eerste motorblok van de samenwerking binnen de metropool.

In de infrastructuurautoriteit werken gemeenten en provincies samen aan openbaar vervoer, investeringen in wegen en OV en verkeersmanagement. De provincie zorgt bovendien voor de samenhang met het omliggende gebied en werkt vanuit de brede provinciale verantwoordelijkheid mee aan de verbetering van de bereikbaarheid van de steden. Belangrijk bestuurlijk winstpunt zal zijn dat door deze samenwerking, gericht op efficiënte en gecoördineerde uitvoering van operationele verkeer- en vervoertaken de gezamenlijke besliskracht van gemeenten en provincies in die regio zal toenemen.

De infrastructuurautoriteiten moeten operationeel zijn per 1 januari 2013, wanneer de afschaffing van de Wgr-plus-regio's wordt geëffectueerd. Met de partijen in de noordvleugel en de zuidvleugel worden hierover ten spoedigste afspraken gemaakt, zodat de gewenste samenwerking in een infrastructuurautoriteit tijdig tot stand komt. De minister van Infrastructuur en Milieu zal binnenkort over de invulling van de infrastructuurautoriteiten van Noordvleugel en Zuidvleugel een brief uitbrengen.

Ter ondersteuning van het functioneren van de infrastructuurautoriteiten zullen na de decentralisatie van de BDU Verkeer en Vervoer, de betrokken financiële middelen ten goede komen aan de infrastructuurautoriteiten. De infrastructuurautoriteiten zullen moeten kunnen beschikken over de middelen die thans ook voor het betreffende werkingsgebied beschikbaar zijn¹¹.

6. Conclusie

Zoals beschreven zijn bestuur en bestuurlijke inrichting geen vast gegeven, maar een voortdurende reactie op nieuwe taken, gebleken knelpunten en de voortdurend veranderende maatschappelijke schaal en dynamiek. Dankzij die voortdurende reacties op veranderingen wordt steeds gewijzigd en toegevoegd aan bestaande bestuurlijke structuren, waardoor de oorspronkelijke opzet en structuur steeds verder zijn verdwenen achter nieuwe lagen van veranderingen. Het binnenlands bestuur heeft echter een cruciale rol waar te maken in het verbinden van de tegenstellingen die veranderingen met zich meebrengen: zekerheid geven en verandering scheppen, bescherming bieden en zonodig dwang en doorzettingsmacht gebruiken, belangen verdelen en samenwerking mogelijk maken. Juist in deze tijden van financieel-economische crisis is het noodzakelijk dat de overheid deze rol efficiënt en effectief oppakt. Het kabinet zet daarom in op een compacte overheid die ruimte biedt aan burgers, met minder regels en betere dienstverlening, optimaal informatiegebruik, efficiënte en slimme bedrijfsvoering, een flexibele arbeidsorganisatie en een doelmatige verdeling van de overheidstaak. Een compacte overheid vergt een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen, zodat het overheidsbestuur naar de burger als een herkenbare eenheid optreedt. Een bestuurlijke inrichting kortom die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen,

Het kabinet constateert in deze visie op bestuur en bestuurlijke inrichting dat er geen behoefte is aan een bestuurlijke blauwdruk of grootscheepse verbouwing van het huis van Thorbecke. De basisstructuur van het bestuur, zoals vastgelegd in de Grondwet, is goed bruikbaar. Het kabinet gaat dus uit van de drie bestuurslagen van algemeen bestuur en de

¹¹ De beschikbare middelen worden de komende jaren beïnvloed door de reeds ingeplande kortingen op de BDU.

waterschappen als laag van functioneel bestuur. Voor het overige moet het bestuurlijke netwerk in Nederland worden vereenvoudigd. Daarom hanteert het kabinet de principes 'maximaal twee bestuurslagen per onderwerp' en 'je gaat erover of niet'. Die principes past het kabinet concreet toe door heldere profielen voor de bestuurslagen te hanteren, door taken te decentraliseren en helder te beleggen, en door deelgemeenten en de Wgr-plus af te schaffen. Bovendien beziet het kabinet de bestuurlijke laag van de EU op basis van het subsidiariteitsprincipe, wat bijdraagt aan minder bestuurlijke lasten. Voor de Randstad kiest het kabinet een aparte, pragmatische aanpak: verbetering van samenwerking in de noordvleugel en zuidvleugel met bijzondere aandacht voor het mobiliteitsvraagstuk.

Het kabinet past de bestuurlijke inrichting van Nederland concreet als volgt aan:

- **De overheid compact maken** –niet alleen bij het Rijk, maar ook bij medeoverheden. Het gaat daarbij zowel om de omvang als het functioneren van de overheid.
- **De bestuurlijke inrichting versoberen en de omvang van bestuursorganen beperken.** Het netwerk van bestuurlijke relaties moet worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Daartoe wordt de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de WGR-plus ingetrokken. Het kabinet komt met een voorstel om de waterschapsbestuurders indirect door gemeenteraden te laten verkiezen. Daarnaast kan bij overheden het aantal bestuurders fors worden verminderd.
- **Duidelijke profielen van bestuurslagen hanteren.** In het kader van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid is het zinvol om de samenhang tussen het handelen van verschillende bestuursorganen te versterken. Dat doet het kabinet door de verschillende soorten van bestuur een duidelijker profiel te geven.
- **Taken en verantwoordelijkheden decentraliseren en helder beleggen.** Bij de verdeling van de publieke taken geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. In dat licht wordt een groot aantal verantwoordelijkheden overgedragen aan een andere bestuurslaag. Door de decentralisatie van taken worden de profielen van de verschillende bestuurslagen versterkt.
- **Herindeling alleen van onderop tot stand laten komen.** Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Voor het kabinet blijft het uitgangspunt dat herindeling een geëigend instrument kan zijn, maar dat deze 'van onderop' tot stand komt. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling is inmiddels in de Tweede Kamer (5 oktober 2011) besproken.
- **De samenwerkingspraktijk en regionalisering ondersteunen.** Het kabinet wil de uitvoeringskracht van gemeenten vergroten door de huidige samenwerkingspraktijk versterken en verbeteren. Naast het spoor van gemeentelijke herindeling van onderop is er een tweede spoor; verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking. Op de decentralisaties rond Werken naar vermogen en Jeugdzorg dienen gemeenten met een voorstel te komen voor een landsdekkende invulling van deze intergemeentelijke uitvoering, die ingaat met ingang van de decentralisatie. Verder zal een voorstel worden gedaan om de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te wijzigen, om de (werking van) publiekrechtelijke samenwerking te verbeteren. Daarnaast wordt bekeken of het mogelijk is om de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen aan te passen om gemeenteraden meer greep te geven op het vaststellen van de begroting.
- **De bestuurlijke samenwerking in de Randstad versterken.** Een samenhangende aanpak van een aantal maatschappelijke opgaven bijvoorbeeld op het terrein van mobiliteit, onderwijs en innovatie, economie, ruimtelijke ordening natuur en cultuur is nodig. Het kabinet wil dat gemeenten en de provincies in de Randstad tot een gezamenlijke werkwijze moeten komen voor het verstedelijkte gebied. Het kabinet zet in op: een hechtere samenwerking tussen de gemeenten onderling en met de provincies en de opschaling van provincies in de Randstad en de realisering van een infrastructuurautoriteit op de vleugels van de Randstad. Het kabinet kiest daarbij voor een aanpak die aansluit bij reeds aanwezige dynamiek en zich bij voorrang richt op de meest urgente knelpunten.

- **Nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap mogelijk maken.** Er wordt ingezet op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Het gaat dan om het vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte.
- **Meer aandacht besteden aan de gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden.** Het *high level network on governance*, opgericht door Nederland, wordt versterkt. Nederland zal een werkagenda voor dit netwerk presenteren, waarmee een kopgroep van lidstaten namens het *network* een dialoog voert met de Commissie over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor de medeoverheden.

Met deze verbeteringen zet het kabinet stappen naar een bestuur en bestuurlijke inrichting in Nederland die bijdraagt aan het goed functioneren van de maatschappij en economie. De focus ligt in deze visie op de doelmatige verdeling van de overheidstaak. Voor een krachtige, kleine overheid is het daarnaast eveneens van belang dat we de discussie voeren over de vraag wat nu wel en niet overheidstaken zijn. Die discussie zal het kabinet de komende jaren actief voeren.