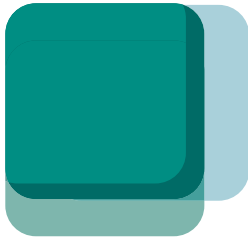


## Ruimte, Regie en Rekenschap



Rapport van de  
Gemengde commissie  
decentralisatievoorstellen  
provincies





# Ruimte, Regie en Rekenschap

Rapport van de  
Gemengde commissie  
decentralisatievoorstellen  
provincies



Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mw. dr. G. ter Horst  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Datum**  
17 maart 2008  
**Kenmerk**

**Aantal bijlagen**  
1

**Postadres secretariaat**  
Ministerie van BZK  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Onderwerp  
Rapport van de Gemengde commissie  
decentralisatievoorstellen provincies

Geachte mevrouw Ter Horst,

In het najaar van 2007 heeft u met instemming van het IPO de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies ingesteld. Met voorliggend rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' biedt de commissie u haar eindadvies aan. De commissie rondt hiermee haar werk af.

De commissie heeft haar advies mede gebaseerd op gesprekken met bestuurders en ambtenaren van provincies, vertegenwoordigers van departementen, en externe belanghebbenden en betrokkenen. De commissie is daardoor in staat te concluderen dat het advies voldoende basis geeft voor een spoedig te sluiten bestuursakkoord rijk – provincies voor de periode 2009 – 2011.

De kern van het advies stoelt op de gedachte dat een effectieve en op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen de drie overheidslagen alleen maar mogelijk is met een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor bepaalde maatschappelijke resultaten, moet die verantwoordelijkheid ten volle kunnen dragen en op zich willen nemen. Deze gedachte is door de commissie uitgewerkt langs de lijn van eerdere adviezen (commissie Geelhoed en commissie Oosting) en de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en andere rijksnota's. De commissie komt tot de conclusie dat provincies de bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid zou moeten krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur oftewel voor het regionale omgevingsbeleid. Uiteraard binnen de kaders van doelen en financiële voorwaarden die het rijk stelt en vanzelfsprekend in samenspraak met gemeenten. Doch met de bijbehorende beleidsruimte, bevoegdheden en horizontale verantwoording. Hier vloeit uit voort dat de provincies zich moeten focussen en beperken tot het ruimtelijk-economisch domein en cultuur.

Het gaat er niet om de drie overheidslagen van elkaar te scheiden en hun domeinen af te bakenen. Gemeenschappelijke visie en ambitie, samenwerking en partnerschap zijn integendeel meer dan ooit gewenst en nodig, bijvoorbeeld bij majeure gebiedsontwikkelingsprojecten of opgaven op het terrein van water en natuur. Waar het om gaat is dat de verantwoordelijkheden voor maatschappelijke resultaten en effecten duidelijk zijn belegd, zodat helder is wie waarop kan worden aangesproken en wat van wie mag worden verwacht in de verschillende fasen van de beleidscyclus.

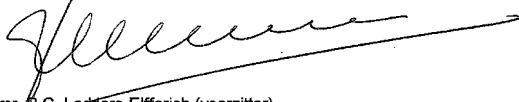
Met dit advies en de uitvoering ervan kan hopelijk een einde komen aan de steeds opnieuw opvlammende discussies over nut en noodzaak van provincies. De commissie heeft in haar ronde langs

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

'het veld' kunnen vaststellen dat dergelijke discussies weinig van doen hebben met de dagelijkse praktijk waarin de drie overheden en maatschappelijke en private partijen elkaar opzoeken en vinden in het werk dat in de regio's moet worden gedaan. Met voorliggend advies beoogt de commissie deze samenwerking te versterken.

De commissie hoopt daarom dat haar advies op korte termijn leidt tot een stimulerend en doeltreffend bestuursakkoord tussen rijk en provincies en bijdraagt aan een geïnspireerde en op resultaten gerichte verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten.

De Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies,



Mw. mr. P.C. Ledders-Eifferich (voorzitter)

Dhr. J.G.M. Alders

Dhr. drs. G. Beukema

Mw. drs. A.C. van Es (secretaris)

Dhr. prof.dr. A.N. van der Zande

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Reflectie op de opdracht</b>	<b>7</b>
	1.1 Opdracht en samenstelling commissie	7
	1.2 Werkwijze	7
	1.3 Benaderingswijze van de commissie	8
<b>2</b>	<b>Een wenkend perspectief</b>	<b>13</b>
	2.1 De gewenste versus de huidige situatie	13
	2.2 Gebiedsregie en -ontwikkeling	15
	2.3 Nieuwe verhoudingen	18
	2.4 Maatwerk en differentiatie in de uitvoering	23
	2.5 Gezamenlijkheid in investeringsprogramma's rijk – provincies	25
<b>3</b>	<b>Voorstellen voor decentralisatie</b>	<b>27</b>
	3.1 Een coherent pakket	27
	3.2 Toelichting op de voorstellen	29
	3.2.1 Meer beleidsregie	
	3.2.1.1 LNV	29
	3.2.1.2 VROM/WWI	30
	3.2.1.3 V&W	31
	3.2.1.4 EZ	33
	3.2.1.5 OCW	35
	3.2.1.6 BZK	36
	3.2.2 Samenwerking en uitvoering	
	3.2.2.1 LNV: Dienst landelijk gebied (DLG)	36
	3.2.2.2 V&W: Rijkswaterstaat (RWS)	37
	3.2.2.3 OCW: Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM)	37
	3.2.3 Handhaving en toezicht	37
	3.3 Fasering	39
	3.4 Beoordeling van het pakket	40
<b>4</b>	<b>Invulling 600 miljoen</b>	<b>41</b>
	4.1 Aanleiding	41
	4.2 Verdeling over de provincies	41
	4.3 Verdeling rijk	42
<b>5</b>	<b>Voorstellen voor implementatie</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>47</b>
	Bijlage 1 Samenstelling commissie	47
	Bijlage 2 Instellingsbesluit	50
	Bijlage 3 Literatuur	53
	Bijlage 4 Werkbezoeken	54
	Bijlage 5 Gebruikte afkortingen	60





# 1

## Reflectie op de opdracht

### 1.1

#### Opdracht en samenstelling commissie

De Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (hierna: commissie) had tot taak concrete decentralisatievoorstellen voor provincies te inventariseren op de beleidsterreinen van de ministeries van VROM, V&W, EZ, LNV en OCW waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht was. Daarnaast is de commissie gevraagd te onderzoeken hoe invulling kan worden gegeven aan de in het akkoord rijk – provincies 2008 afgesproken inzet van € 600 mln. aan provinciale middelen waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009 – 2011 kan worden gerealiseerd. In dit rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' doet de commissie verslag van haar werkzaamheden.

Onderdeel van de opdracht van de commissie was het creëren van draagvlak voor de uitvoering van het advies en voor het nog af te sluiten bestuursakkoord 2009 – 2011 bij de provincies en de betrokken departementen. De commissie is gevraagd haar werkproces open en transparant te organiseren.

De commissie heet 'gemengd' omdat zowel rijk als provincies er in zijn vertegenwoordigd. De voorzitter is onafhankelijk van beide partijen. In bijlage 1 is de samenstelling van de commissie opgenomen en in bijlage 2 het instellingsbesluit.

### 1.2

#### Werkwijze

De commissie heeft mede aan de hand van literatuur in bijlage 3 een analyse gemaakt van het huidige takenpakket van de provincies. De commissie heeft vervolgens de departementen en het IPO verzocht de mogelijkheden tot decentralisatie van rijk naar provincies te inventariseren. Dit heeft geresulteerd in een groslijst van voorstellen, die de commissie als onderlegger heeft gebruikt.

De vier Randstadprovincies (Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht) hebben op voorhand aangegeven voor hun bijdrage voor de periode 2009 – 2011 prioriteit te geven aan investeringen in het Urgentieprogramma Randstad (UPR). De Randstadprovincies geven echter aan bereid te zijn in het perspectief van nieuwe decentralisatievoorstellen de discussie aan te gaan met het kabinet en de



andere provincies. De commissie heeft op 8 januari 2008 overleg gehad met een bestuurlijke afvaardiging van deze vier provincies.

De commissie heeft twee werkbezoeken afgelegd, waarbij zij zich onder meer heeft georiënteerd op twee projecten in de regio, te weten High Tech Campus in Eindhoven en IJsseldelta in Zwolle-Kampen. Tijdens de werkbezoeken stonden gesprekken met in- en externe stakeholders van de provincie in den brede centraal. In bijlage 4 is een afschrift van de uitnodigingsbrief met de vraagstelling en een lijst met deelnemers opgenomen. De werkbezoeken en de gesprekken hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de gedachtevorming binnen de commissie. De commissie is de gespreksdeelnemers daarom erkentelijk voor hun inbreng.

De commissie heeft de werkbezoeken benut om het draagvlak voor decentralisatievoorstellen voor provincies te peilen bij gemeente- en provinciebestuurders, vertegenwoordigers van het rijk en externe stakeholders. Het gesprek met de Randstadprovincies had mede tot doel na te gaan hoe de inzet van de Randstadprovincies zich verhoudt tot de opdracht van de commissie.

De commissie is van mening dat in de eerste plaats de inhoud van de voorstellen in dit advies voor draagvlak moet zorgen bij de betrokken partijen. De commissie heeft zich ten doel gesteld een evenwichtig pakket aan decentralisatievoorstellen te doen, dat recht doet aan het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De commissie gaat ervan uit dat de voorstellen in goed overleg tussen kabinet en provincies (en gemeenten) worden besproken als opmaat voor een bestuursakkoord tussen rijk en provincies voor de periode 2009 – 2011.

### 1.3 Benaderingswijze van de commissie

#### ***Versterken van vertrouwen***

Het kabinet heeft de commissie in overleg met het IPO ingesteld omdat rijk en provincies er niet in zijn geslaagd een meerjarig bestuursakkoord te sluiten met afspraken over decentralisatie, zoals in het coalitieakkoord is bepaald. Het advies van de commissie zou ervoor moeten zorgen dat afspraken tussen rijk en provincies over een bestuursakkoord weer mogelijk worden.

In de afgelopen decennia is de rol en positie van de provincies voor een belangrijk deel uitgekristalliseerd, maar de verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie zijn nog niet altijd goed verdeeld. Daarnaast komt het voor dat rijk en provincies zich laten belemmeren door beelden

over elkaar: het rijk twijfelt aan de doorzettingsmacht van provincies en provincies vinden dat het rijk zich te veel met hen bemoeit. Dit staat het maken van afspraken in de weg. Het voornemen van het rijk om deze kabinetsperiode voor € 800 mln. een beroep op de provinciale middelen te doen, heeft de besprekingen tussen rijk en provincies over een bestuursakkoord evenmin goed gedaan.

Voor een goed functionerende overheid is wederzijds vertrouwen de basis: ruimte geven die dingen te doen, die van elkaar worden verwacht. Duidelijkheid over focus en kerntaken van de provincie hoort daarbij. Een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten is een andere onmisbare voorwaarde. Decentralisatievoorstellen moeten in dit licht worden gezien en een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie. De commissie heeft ook gezocht naar nieuwe omgangsvormen en vormen van samenwerking die de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven kunnen verbeteren. Rijk en provincies zijn geen gescheiden werelden maar vormen samen met gemeenten onderdeel van één overheid die effectief, efficiënt en democratisch gelegitimeerd doet wat de samenleving nodig heeft.

De commissie hanteert de volgende definitie van decentralisatie: overheveling van taken van rijk naar provincie of vergroting van beleidsruimte bij de uitvoering van overgedragen taken. Decentralisatie van taken moet voldoen aan een aantal (rand)voorwaarden:

- duidelijkheid over doelstellingen in het over te dragen takenpakket en de bijbehorende verantwoordelijkheden,
- voldoende financiële middelen bij overheveling,
- een gelijktijdige vermindering van toezicht/controlé vanuit rijk of provincie,
- naleving van de checklist van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen<sup>1</sup>, waaronder: voldoende tijd voor invoering, begeleiding/ondersteuning bij implementatie, geen verplaatsing van verantwoording, etc.

### **Taken provincies**

De provincies maken samen met rijk en gemeenten onderdeel uit van de decentrale eenheidsstaat. Er is hiërarchie van wetten en regels, maar niet van bestuurslagen. Rijk, provincies en gemeenten zijn gelijkwaardig. De provincies hebben een autonoom bestuur ('open huishouding'). Dat wil zeggen dat zij op eigen initiatief taken kunnen uitvoeren en hun

<sup>1</sup> Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Rijk, IPO, VNG, 2004

financiën kunnen inzetten voor zover de wetgever daarover niet anders heeft beslist. Daarnaast hebben provincies taken in medebewind, waarbij zij met meer of minder beleidsvrijheid, taken in opdracht van het rijk uitvoeren. Ten opzichte van gemeenten vervult de provincie verschillende rollen: als kadersteller, toezichthouder en partner.

De waterschappen zijn functioneel bestuur (een omljnd takenpakket) en oefenen hun taken uit op basis van provinciale kaders.

Provincies hebben taken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, milieu, landelijk gebied, water, verkeer en vervoer en regionale economie. Samen te vatten als het ruimtelijk-economisch domein. Daarnaast hebben de provincies taken op het gebied van de jeugdzorg en hebben ze een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Provincies tonen zich verder actief op het terrein van cultuur, zorg en welzijn.

De commissie adviseert dat de provincies zich voortaan concentreren op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur. De provincies hebben gelet op hun samenhangende fysieke taken in de jaren negentig van de vorige eeuw het gebiedsgerichte werken geïntroduceerd, waarbij sectoraal beleid gaande weg is vervangen door integraal en ontwikkelingsgericht regionaal omgevingsbeleid. Op het terrein van cultuur heeft de provincie een taak waar het de aanwezigheid en regionale spreiding van culturele voorzieningen betreft. Provincies investeren fors eigen middelen in de provinciale culturele infrastructuur. Cultuur, in de betekenis van cultuurhistorisch erfgoed, heeft daarbij raakvlakken met ruimtelijke ordening, landschap en ruimtelijke kwaliteit en vormt in die zin onderdeel van het integrale omgevingsbeleid.

Op het terrein van zorg en welzijn ziet de commissie primair een rol voor de gemeenten en niet voor provincies. Decentraal wat kan dus. Het stelsel van jeugdzorg wordt geëvalueerd aan het eind van deze kabinetsperiode. Dit traject wil de commissie niet doorkruisen.

### **Visie**

Beleid van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen wordt mede bepaald door Europa. Niet zelden worden in Europese regelgeving gedetailleerde bepalingen opgenomen, die de nationale overheid vervolgens één op één moet doorvertalen in de eigen wetgeving en nationale plannen. De provinciale en gemeentelijke plannen hebben binnen deze kaders beleidsruimte voor eigen afwegingen.

In haar werk is de commissie uitgegaan van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en bijbehorende nota's: 'decentraal wat kan, centraal wat moet':

- De meeste ruimtelijke afwegingen (concretisering van landelijke doelen) spelen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Zij vervullen dan ook een belangrijk deel van de regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling.
- De verantwoordelijkheid voor de realisatie van rijksdoelen wordt zoveel mogelijk gedecentraliseerd door bundeling van budgetten en sturing op doelen en taakstellingen (en niet op instrumenten). Het rijk is in een selectief aantal gevallen direct betrokken bij concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven die deel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, waarmee majeure investeringen samenhangen. Hierbij geldt dat de uitvoering in feite een divers beeld laat zien.
- Het rijk beperkt zich in sturing tot die taken waarvoor het rijk resultaatverantwoordelijk c.q. eindverantwoordelijk is.

De huidige maatschappelijke opgaven op regionaal niveau worden gekenmerkt door dynamiek op het gebied van verstedelijking, rurale ontwikkeling, de verbinding tussen beiden en mobiliteitsvraagstukken. De commissie is van mening dat de toekomstvisie voor de provincies uit het advies van de IPO-commissie Geelhoed 'Op schaal gewogen'<sup>2</sup> een goed uitgangspunt is voor de aanpak hiervan:

- Provincies zouden de integrale verantwoordelijkheid moeten krijgen voor het regionale omgevingsbeleid: ruimtelijke ordening, mobiliteit, regionale economie, inrichting landelijk gebied, waterbeheer en milieu.
- De uitvoeringsgerichtheid wordt vergroot door het profiel van de provincie uit te breiden met de rol van opdrachtnemer van het rijk en opdrachtgever in de regio: visie, regie op de planvoorbereiding en planuitvoering en het toezicht daarop.
- De projecten worden in de meeste gevallen uitgevoerd door (samenwerkende) gemeenten, waterschappen, publiek-private samenwerkingsverbanden of (semi )private partijen.

De commissie Oosting<sup>3</sup> vult in haar advies over interbestuurlijk toezicht hierop aan als het gaat om de rol van provincies:

- Horizontale verantwoording van Burgemeester en Wethouders aan de Gemeenteraad en Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten staat voorop.

<sup>2</sup> IPO-commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen*, 2002

<sup>3</sup> Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht, *Van specifiek naar generiek*, 2007

- Informatie wordt zoveel mogelijk toegankelijk voor zowel horizontaal als verticaal toezicht, zodat gegevens maar éénmaal hoeven te worden verstrekt (Sisa).
- Interbestuurlijk toezicht vindt plaats aan de hand van het generieke instrumentarium (schorsing, vernietiging, sanctie op taakverwaarlozing) in plaats van specifieke instrumenten (sectorwetten).
- Er is telkens maar één toezichthouder.
- De provincie als meest nabij bestuur is in de regel de toezichthouder op gemeenten en waterschappen.

Implementatie van het advies van de commissie Oosting in de verschillende beleidsdomeinen zorgt voor vermindering van de controletoren door uniformering, bundeling en stroomlijning. Het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Oosting zal naar verwachting voor de zomer van 2008 gereed zijn.

De commissie hanteert de hierboven beschreven visie als afwegingskader voor de decentralisatievoorstellen.



## 2

# Een wenkend perspectief

### 2.1

## De gewenste versus de huidige situatie

### **Diagnose**

Tijdens de werkbezoeken heeft de commissie kunnen constateren dat rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere partijen elkaar steeds beter weten te vinden en tot gezamenlijke initiatieven en projecten komen die veel betekenen voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de regio. Brabantstad en Twente zijn goede voorbeelden hiervan. Toch, en ook dat is uit de werkbezoeken gebleken, kan het op veel plaatsen en in veel situaties beter. Er is nu nog te vaak sprake van bestuurlijke drukte en gedoe tussen overheden. Het samenspel tussen publieke maar ook tussen publiek-private partijen kan veel efficiënter en vruchtbaarder worden vormgegeven. Er is maatschappelijk méér te bereiken en sneller dan nu soms gebeurt.

Nu ontbreekt nog te vaak een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies. Bijvoorbeeld omdat bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid niet bij één overheidslaag liggen. De oorzaak hiervoor ligt in decentralisaties die in de jaren negentig hebben plaatsgevonden en die leidden tot een 'puppet on a string'-situatie: het rijk hevelde een taak en/of middelen over naar provincies, maar gaf niet de bijbehorende beleidsvrijheid. Met gouden koorden bleven de provincies verbonden aan de nationale overheid. De commissie constateert dat het rijk daardoor nu vaak nog via uitvoeringsregels meestuurt, waardoor de aandacht bij provincies en gemeenten noodzakelijkerwijs meer uitgaat naar het voldoen aan de uitvoeringsregels dan naar het bereiken van maatschappelijk resultaat.

Bovendien is een andere consequentie van deze diffuse verantwoordelijkheidsverdeling een uitdijende controletoren van verantwoordingssystemen en dubbel toezicht. Daardoor gaat te veel menskracht en tijd verloren voor zinvoller activiteiten.

Ook leidt de combinatie van afwezigheid van voldoende beleidsruimte en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tot afschuifgedrag van provincies en tot gescheiden werelden binnen die ene overheid. Daarbij betekent verantwoordelijkheid: zorgen dat resultaten worden geboekt én de consequenties nemen als dat niet zo is. In situaties van onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling verschuift de aandacht van het bereiken van gezamenlijke doelen naar het verdedigen en veiligstellen van posities. Dat is ongewenst.

Het bovenstaande is echter geen vaststaand of algemeen geldend gegeven, want het verschilt per plaats en per onderwerp en neemt ook steeds weer andere gedaanten aan. De commissie stelt daarom een remedie voor waardoor gedoe en drukte, inefficiëntie en ineffectiviteit kunnen worden verminderd. En waardoor dus het optreden van de overheid kan worden verbeterd.

### **Remedie**

In het eerste hoofdstuk heeft de commissie haar visie geformuleerd op het profiel van de provincies en de context waarin decentralisatievoorstellen voor provincies moeten passen. Kernpunt daarin is een duidelijke taakverdeling tussen de bestuurslagen, waarbij verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk worden belegd.

De commissie adviseert om provincies bestuurlijk en financieel verantwoordelijk te maken voor het regionale omgevingsbeleid. Om de uitvoeringsgerichtheid in het beleid te vergroten worden provincies zowel opdrachtgever voor de uitvoering van regionale projecten, als opdrachtnemer van het rijk voor regie op de uitvoering van rijksprojecten op regionaal niveau. De controletoren van rijk en provincies wordt eenvoudiger door:

- Single audit en single information (Sisa)
- Verticale verantwoording op doelen en resultaatafspraken
- Respecteren van de horizontale verantwoordingslijn

Het rijk formuleert de nationale doelen en kaders en doet wat centraal moet. Al het andere wordt in principe decentraal belegd. Zo krijgen provincies de beleidsvrijheid om de doelen zo goed mogelijk in de regio te realiseren, rekening houdend met regionale mogelijkheden, wensen en bestuurlijke context. Op die manier kunnen provincies in het ruimtelijk-economisch domein de verschillende doelen, ook hun eigen beleidsdoelen, verbinden en integrale afwegingen maken. Kortom: provincies kunnen dan gebiedsregie voeren in het ruimtelijk-economisch domein, een taak waarvoor provincies bij uitstek de geschikte bestuurslaag zijn.

In het ruimtelijk-economisch domein speelt Europese regelgeving een belangrijke rol. Deze regelgeving is vaak zeer gedetailleerd en beperkt de beleidsvrijheid van rijk en provincies (en gemeenten). Wanneer taken zijn gedecentraliseerd, horen ook de financiële risico's die samenhangen met Europese regelgeving decentraal te liggen. De commissie ziet ook hier een risicodragende provincie voor zich. In Noord-Nederland is daar al ervaring mee opgedaan.

Over de uitoefening van taken legt het provinciebestuur primair verantwoording af aan Provinciale Staten. Verticaal toezicht berust bij het rijk, dat alleen intervenueert als sprake is van ernstige tekortkomingen in de provinciale taakuitoefening en horizontale verantwoording daarover niet tot bijsturing heeft geleid. Daar waar provincies in het ruimtelijk-economisch domein nu nog samen met het rijk toezicht houden op gemeentelijke taken, worden die toezichtstaken straks in principe alleen nog door provincies verricht.

Provincies moeten aanspreekbaar zijn op hun taakuitoefening; als de geformuleerde doelen niet worden gehaald dan heeft dat consequenties (niet leveren, is terugbetalen). Provincies zullen zich als gebiedsregisseur nog verder ontwikkelen en van elkaar leren.

## 2.2 Gebiedsregie en -ontwikkeling

### ***Waarom gebiedsregie bij de provincie?***

Een goede kwaliteit van de leefomgeving is essentieel voor de welvaart en het welzijn in de samenleving. In de kenniseconomie die wij in Nederland hebben, zijn naast de aanwezigheid van kennis, goede vestigingsvoorwaarden en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving belangrijke concurrentiefactoren.

De toenemende en soms tegenstrijdige ruimteclaims maken dit tot een complexe opgave en dwingen tot een integrale afweging van belangen. Vanzelfsprekend zal dit niet overal in Nederland op dezelfde manier kunnen. Naast nationale zijn ook regionale en lokale belangen in het spel. Een goede afweging van belangen kan alleen maar worden gemaakt indien een langere termijn visie (integrerend perspectief) op de ontwikkeling van een bovenlokaal gebied aan de afweging ten grondslag ligt. Het vergt een sectoroverstijgende aanpak die bestuurlijke grenzen doorbreekt. Provincies hebben de verantwoordelijkheid de maatschappelijke veranderingen en nieuwe behoeften actief in goede banen te leiden via het regionale ruimtelijk-economisch beleid.

De afweging van de verschillende belangen vraagt om gebiedsregie. Daar waar sprake is van een bovenlokaal karakter en waar regionale verschillen in het geding zijn is dit bij uitstek de verantwoordelijkheid van de provincie. De provincie heeft in dit proces twee verschillende rollen. Ten eerste is het aan provincies om, in samenspraak met gemeenten, tot een integrerend perspectief op de ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden van de regio te komen en op basis daarvan keuzes te maken welke functies en bestemmingen wáár mogen en kunnen komen, welke kwetsbare waarden beschermd en gekoesterd



moeten worden en welke grote projecten en ingrepen nodig zijn om de gewenste ontwikkelingen op te roepen en te begeleiden.

Ten tweede is het aan provincies om er voor te zorgen dat de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkelingen daadwerkelijk plaatsvinden. Dit bereikt de provincie onder meer met ontwikkelingsplanologie, door te stimuleren, aan te jagen en te faciliteren, door belemmeringen weg te nemen en soepele besluitvormingsprocessen te organiseren, en door inzet van – afdwingend – instrumentarium (doorzettingsmacht). Ook kan de provincie zelf de integrale ontwikkeling van deelgebieden voor haar rekening nemen of (risicodragend) mee investeren in gebiedsontwikkeling<sup>4</sup>. Daarbij gaat het om projecten, die de gemeentelijke schaal overstijgen. Integrale gebiedsontwikkeling heeft als kenmerk dat overheden en private partijen gezamenlijk (en risicodragend) al vanaf het stadium van planvorming uitvoering geven aan grote projecten die niet slechts één belang dienen en die tot de gewenste brede ontwikkeling van een gebied moeten leiden. Hierbij is overigens de notie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van betekenis: 'Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt in de planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming'<sup>5</sup>.

#### **Voorwaarden voor gebiedsregie**

Om gebiedsregie te kunnen voeren dienen de provincies over een passend taken- en bevoegdhedenpakket te beschikken waarmee zij onderwerpen kunnen verbinden en prestaties kunnen afdwingen, zodat bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg tevens een impuls biedt aan de bouw van een duurzame woon- en werkwijk, ruimte voor water, en realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hiervoor is het nodig dat provincies werkelijk gáán over verdeling van de woningbouwopgave binnen hun provincie, de hoeveelheid ruimte voor en de kwaliteit van bedrijventerreinen, planning van verkeer en vervoer, natuur en milieu, en water. In deze scherpste van verantwoordelijkheid en taakverdeling is de Wet gemeenschappelijke regelingen + (Wgr+) een niet-passende figuur. Er over gáán wil zeggen dat de provincie zowel bestuurlijk als financieel volledig verantwoordelijk is voor de gebiedsspecifieke invulling van landelijke doelen en afspraken met het rijk.

De provincie houdt generiek bestuurlijk toezicht op gemeenten, en heeft de zorg voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. In het ruimtelijk-economisch domein hebben zowel rijk als provincies en gemeenten verantwoordelijkheden. Dat vraagt een zeer precieze definitie van de taak

4 *'Ontwikkel Kracht!' rapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, november 2005*

5 *'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' rapport van de WRR, februari 1998*

waarom het gaat. Nadere afspraken daarover zijn nodig. Het scherpe instrument van de verordening in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) maakt dit wel mogelijk. Het vraagt een selectieve rijksbemoediging om het voor de provincie betekenisvol en werkbaar te houden. Voor de provincie als middenbestuur betekent het dat wanneer een bepaalde taak door de gemeente wordt uitgevoerd, taken als kaderstelling, allocatie en toezicht ofwel bij de provincie, ofwel bij het rijk liggen. Twee regelingen van twee overheidslagen voor hetzelfde onderwerp zouden niet voor moeten komen.

Een consequente toepassing van de genoemde voorwaarden voor gebiedsregie maakt bovendien een opgeschoonde controletoeren mogelijk: horizontale verantwoording over het beleid en de inzet van middelen. De voorwaarden laten onverlet dat de verschillende overheden gezamenlijk kunnen participeren in gebiedsontwikkeling.

Bovenstaande past naadloos bij de uitspraak in het coalitieakkoord dat bij elk beleidsthema maximaal twee overheidslagen betrokken zouden moeten zijn in de zin van kaderstelling, allocatie van middelen, planvorming, uitvoering, toezicht en handhaving. Om dit te operationaliseren is het essentieel de taken en rollen van de betrokken overheden scherp te definiëren.

### ***Welke opgave volgt hieruit voor de provincies?***

De commissie constateert dat de provincies de afgelopen jaren het accent hebben verschoven van voornamelijk regulerende en ordenende toelatingsplanologie naar op ontwikkeling en realisatie gerichte ontwikkelingsplanologie. Toelatingsplanologie blijft uiteraard nodig omwille van bescherming en handhaving, maar er wordt daarnaast hard gewerkt aan het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen en aan de uitvoering van plannen, waarbij samenwerking en nieuwe coalities vanzelfsprekend zijn geworden. Deze verandering past goed in de benadering van de commissie dat provincies hun accent dienen te verleggen van scheiden en afbakenen naar verbinden en samenwerken.

Juist in de combinatie van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zullen provincies zich de meester moeten tonen. Tijdens de werkbezoeken van de commissie spraken aanwezige externe stakeholders de wens uit dat provincies zich vaker bereid zouden tonen hun doorzettingsmacht te gebruiken als dat nodig is. Provincies hebben bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid, en het past bij hun regisserende rol dat zij deze inzetten als de regionale situatie en bestuurlijke context daar om vraagt. De rol van gebiedsregisseur vraagt wijsheid, verbeeldingskracht en samenbindend vermogen, maar ook de bereidheid om risico's te nemen en knopen door te hakken als dat nodig

is. Om deze complexe bestuurlijke rol goed te vervullen zijn collegiaal bestuur, sectoroverstijgende investeringsprogramma's en openheid over de eigen afwegingen en prestaties voorwaarden.

Er wordt van bestuurders en ambtenaren veel gevraagd en verwacht. De commissie adviseert provincies zichzelf nog nadrukkelijker als lerende organisaties te zien en dit proces via benchmarks en visitaties te ondersteunen. Eerdere ervaringen met de visitatie van het ILG hebben geleerd dat dit een goede werkwijze is. De commissie beveelt bovendien aan om benchmarks en visitaties te benutten om rekenschap af te leggen aan de samenleving over wat de provincie heeft bereikt in het ruimtelijk-economisch domein.

### **Competenties voor verbinden en samenwerken**

Bestuurlijke competenties:

- integraal en inclusief denken
- rijks-, regionale en lokale belangen en mogelijkheden verbinden
- aangaan van nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke coalities
- inspireren en overtuigen
- op tijd knopen doorhakken
- rug recht houden als dat nodig is

Ambtelijke competenties:

- inhoudelijke kennis en visie
- integraal en inclusief denken en handelen
- procesmanagement
- projecten en plannen op maatschappelijk, bestuurlijk en financieel draagvlak kunnen beoordelen
- schakelen tussen publieke en private belangen

## **2.3 Nieuwe verhoudingen**

### ***Omgangsvormen***

De commissie ziet drie principes in de omgangsvormen die van essentieel belang zijn voor het werken volgens de nieuwe verhoudingen tussen overheden:

- Vergroot de beleidsruimte;  
Laat de decentrale overheden een grote beleidsvrijheid bij het uitvoeren van taken in medebewind. Definieer eventuele noodzakelijke kaders wettelijk. Koppel de verantwoordelijkheid voor de middelen aan de taken. De beleidskaders aan rijkszijde en aan provinciezijde worden tijdig afgestemd en geactualiseerd. Het rijkskader moet duidelijk zijn, en wanneer het rijk realisatie van projecten van zodanig belang vindt dat

zij daar zelf verantwoordelijk voor wil blijven, moeten provincies erop kunnen vertrouwen dat het rijk die projecten ook daadwerkelijk realiseert. Hetzelfde geldt evenzo voor provincies en gemeenten.

- Wees transparant over prestaties en effecten;  
Spreek af op basis van welke indicatoren het succes van het beleid wordt beoordeeld. Gebiedsvisies en ruimtelijk-economische investeringsprogramma's zijn hiervoor de basis. Primair bewaken provincies zelf de resultaten en effecten, onder meer door vergelijking met andere provincies waar dat relevant is. Deze informatie voedt de dialoog tussen provincies en rijk over het behalen van resultaten. De gegevens zijn openbaar en kunnen dus ook het maatschappelijke debat voeden. Een zakelijker relatie is wenselijk, maar het is een illusie te veronderstellen dat alles in het openbaar bestuur afrekenbaar is. Wees selectief in het afrekenen.

- Verminder interbestuurlijk toezicht;  
De commissie volgt de commissie Oosting in de visie dat het specifieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium uit sectorwetten vervangen moet worden door generiek toezicht (schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing). Horizontale verantwoording (van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en B&W aan de Gemeenteraad) staat voorop. Pas als dit faalt, komt verticaal toezicht in beeld. Er is telkens maar één toezichthouder, het rijk op provincies en in de meeste gevallen de provincies als meest nabij bestuur op gemeenten.

### ***De relatie tussen rijk en provincies***

Het rijk stelt de nationale beleidskaders op, gebaseerd op lange termijnverkenningen en visies. Uiteraard gebeurt dit in samenspraak met de andere overheden. Op basis daarvan stelt het rijk de ruimtelijk-economische doelen vast die het in de regio's gerealiseerd wil zien. Het rijk stuurt met geld en prestatieafspraken op de realisatie van deze doelen. Waar het deze doelen betreft maakt het rijk niet óver de provincies heen ook nog met gemeenten afspraken. In het geval van grootstedelijke problematiek ligt dit anders (VROM/WWI).

Rijk en provincies staan niet los van elkaar. Als de verantwoordelijkheid voor bepaalde doelen bij de provincie is gelegd, wil dat niet zeggen dat het rijk vervolgens niet meer in de regio meedenkt en vanuit haar mogelijkheden en taken de regio ondersteunt bij de realisatie van doelen. Maar dan niet langer kaderstellend, maar in de rol van partner. Een goede inhoudelijke afstemming tussen deze bestuurslagen is essentieel. Verantwoordelijkheden van provincies voor bijvoorbeeld plattelandsontwikkeling moeten stroken met de visie en daarmee samenhangende beleidsuitvoering van het rijk richting bijvoorbeeld de

landbouwsector. Of een ander voorbeeld: in grensregio's beperkt de ruimtelijk-economische ontwikkeling zich niet tot het Nederlandse deel en is grensoverschrijdende samenwerking in concrete projecten wenselijk. De mogelijkheden daarvoor zijn soms beperkt door nationale regels en die kunnen alleen maar op rijksniveau worden aangepast. Maar cruciaal is dat regionale differentiatie en nieuwe wijzen van samenwerking mogelijk worden, zoals het voorbeeld van de IJsseldelta illustreert.

Het is van belang dat het rijk het primaat van horizontale verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten respecteert. In dit verband signaleert de commissie een tendens bij de Tweede Kamer om verantwoording te vragen aan bewindslieden over gedecentraliseerde taken (zie voorbeeld van Mooi Nederland). Dit acht de commissie niet juist. De minister zou in een dergelijk geval erop moeten wijzen dat verantwoording over gedecentraliseerde taken wordt afgelegd aan Provinciale Staten en niet aan de Tweede Kamer.

#### ***De relatie tussen provincie en gemeenten***

De gemeente is voor burgers de bestuurslaag waarmee men in het dagelijkse leven het meest te maken heeft. Het sociale domein hoort om die reden in het bijzonder bij de gemeente thuis. Gemeenten maken daarnaast ook ruimtelijk en economisch beleid voor onderwerpen die op de schaal van de eigen gemeente spelen. Het spreekt voor zich dat provincie en gemeenten hun beleid goed afstemmen, zodat ieders doelen en middelen elkaar in hun maatschappelijke uitkomst kunnen versterken. Uit de werkbezoeken bleek dat gemeenten en provincies soms samenwerken in grote binnenstedelijke projecten. Dit is een goed voorbeeld van mogelijke afspraken die provincies en gemeenten onderling kunnen maken, als zij dit wenselijk vinden. De provincie dient zich in dat geval echter wel bewust te zijn van haar (beperkte) rol en verantwoordelijkheid; de gemeente heeft in deze projecten de leiding en de eindverantwoordelijkheid.

De in het begin van deze paragraaf aangegeven omgangsvormen gelden evengoed voor de relatie tussen provincies en gemeenten. Wat provincies van het rijk vragen aan duidelijkheid en rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, moeten provincies op hun beurt tegenover gemeenten waarmaken. Dat betekent dat zij selectief moeten zijn in het aanpakken van nieuwe (autonome) taken. Nieuwe taken moeten in elk geval passen binnen het profiel van gebiedsregisseur op ruimtelijk-economisch terrein en bovenlokaal of bovenregionaal van karakter zijn. De uitvoering van het ruimtelijk-economisch beleid zal heel vaak door gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten worden gedaan; provincies moeten dan sturen op prestaties en resultaten en niet op de wijze waarop gemeenten beleid realiseren. De gemeenten leggen primair horizontaal verantwoording af over de uitoefening van hun taken.

## IJsseldelta zuid

### ***De opgaven***

De IJsseldelta is een landelijk voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie. In het gebied van IJsseldelta zuid speelt een groot aantal opgaven. De planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier legde een planologisch reservering op het gebied voor een bypass die rond 2025 gereed zou moeten zijn, omdat dan de verdieping van het zomerbed van de IJssel niet meer toereikend is. Tegelijkertijd waren er in het gebied meer ambities, zoals:

- woningbouwplannen in de gemeente Kampen op o.a. (nieuwe) uitbreidingslocaties
- aanleg van de Hanzelijn met een nieuw station in Kampen west
- de ontwikkeling van de stationslocatie
- de ombouw van de N50 tot 2x2 rijstroken
- de ombouw van de N308 naar de N23 met 2x2 rijstroken
- de toevoeging van circa 350 hectare nieuwe natuur als onderdeel van de EHS
- versterking van de toeristische infrastructuur (door onder meer een nieuwe vaarverbinding tussen IJssel en het Vossenmeer via de bypass) en koppeling met de recreatiezone Oostrand Flevoland.

Dit alles is voor de regio aanleiding geweest om de mogelijkheden te verkennen van een integrale gebiedsontwikkeling met een eerdere aanleg van de bypass. Een gebiedsontwikkeling waarin waterveiligheid, woningbouw, verbetering van de infrastructuur, recreatiemogelijkheden, natuurontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en agrarische structuurversterking worden geoptimaliseerd.

### ***Het proces***

In 2004 zijn de ministeries van VROM, V&W en LNV, de provincies Overijssel en Flevoland, Waterschap Groot Salland, de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek en Staatsbosbeheer gestart met het uitwerken van een gebiedsvisie. Hierbij was het versterken van de ruimtelijke kwaliteit uitgangspunt. Er was haast geboden, omdat al uit een eerste verkenning bleek dat de aanleg van een bypass zou kunnen conflicteren met het Tracébesluit voor de Hanzelijn. De aanleg van een bypass mocht de start, uitvoering en exploitatie van de Hanzelijn niet vertragen. In de planvormingfase in 2005 zijn vijf varianten ontwikkeld voor de bypass. De bewoners van Kamperveen hebben samen met de projectorganisatie voor het oostelijk deel van de bypass een alternatief uitgewerkt. Ook de bewoners van de Gelderse woonkern Noordeinde hadden bezwaren. Dat heeft geleid tot een zesde variant, die in 2006 is uitgewerkt in een masterplan. Dit masterplan is door de partners vastgesteld en een intentieovereenkomst is getekend.

## Mooi Nederland

Het maatschappelijke ongenoegen over de verrommeling van het Nederlandse landschap werd mede door een debat in de Volkskrant in 2007 hoog op de politieke agenda gezet. Dit onderwerp was bij de provincies al onderdeel van het ruimtelijk-economisch beleid (ruimtelijke kwaliteit, herstructurering van bedrijventerreinen) en van het ILG, maar het rijk en vooral de toen pas aangetreden Tweede Kamer wilden meer aandacht voor en sturing op het onderwerp. Rijk, provincies en gemeenten hebben daarop in goed overleg de samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' opgesteld. 'Mooi Nederland' is breed opgezet. Het gaat over zuinig ruimtegebruik en daarmee over bijvoorbeeld bedrijventerreinen. Over bescherming van het open landschap en daarmee over inpassing van ruimtelijke functies zoals verstedelijking. Over duurzaamheid en daarmee over klimaatadaptatie en windenergie. Over culturele planologie en daarmee over cultuurhistorie en werelderfgoed. Deze agenda bestaat nu nog uit proces- en procedureafspraken. Er worden nog geen uitspraken gedaan over wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor welke zichtbare resultaten, noch wordt al geformuleerd wat een 'mooi landschap' eigenlijk is en tot welke maatschappelijke resultaten dit beleidsthema moet leiden. De onderdelen van de samenwerkingsagenda worden in werkgroepen door rijk en provincies gezamenlijk uitgewerkt.

De aanpak van 'Mooi Nederland' is vol potentie: een maatschappelijke urgentie wordt in een gezamenlijk proces aangepakt. Maar de kunst is nu wel om de fase van veel overleg en procesresultaten zo spoedig mogelijk af te ronden. Inzet moet zijn om tot heldere afspraken te komen wie voor welk maatschappelijk resultaat verantwoordelijk is en die partijen de ruimte te geven deze resultaten te boeken.

Gemeenten en provincies kunnen afspraken maken over gezamenlijke ambities. Daarvoor gelden dan ook de uitgangspunten van vertrouwen, transparantie en een dialoog over resultaten en effecten. Op terreinen waar afspraken tussen rijk en gemeenten bestaan maakt de provincie geen eigen beleid en moet zij zeer terughoudend zijn in het verstrekken van subsidies met voorwaarden, omdat dit de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt.

Soms vragen gemeenten om ondersteuning van provincies bij aanvang van ingewikkeld nieuw beleid (bijvoorbeeld zoals gebeurde bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo) of omvangrijke projecten. Om te voorkomen dat deze ondersteuning verandert in meesturen moeten provincie en gemeenten tevoren afspreken waar de ondersteuning

betrekking op heeft en op welk moment de provincie zich weer terugtrekt. Gemeenten kunnen hun handelend vermogen versterken door samen te werken in de uitvoering van taken.

Provincies moeten als de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkelingen dat vereisen beleid en/of besluiten kunnen afdwingen. De doorzettingsmacht die ze hebben, zullen ze moeten tonen.

## 2.4 Maatwerk en differentiatie in de uitvoering

Provincies worden in toenemende mate verantwoordelijk voor de realisatie van omgevingsplannen en regionaal ruimtelijk-economisch beleid. Dat betekent dat provincies meer dan voorheen de organisatie van de uitvoering in hun planvorming moeten betrekken en op de daadwerkelijke uitvoering van beleid en plannen moeten sturen. Dit laatste niet in de zin van tal van uitvoeringsregels stellen, maar in de zin van prestatie-afspraken maken onder realistische en gezamenlijk overeengekomen condities en gemeenten, waterschappen en andere partijen op de behaalde resultaten aanspreken.

Regionale differentiatie en maatwerk in de uitvoering zijn onvermijdelijk en bovendien gewenst. Er zijn namelijk verschillen in omstandigheden en maatschappelijke opgaven die in een regio aan de orde zijn. Soms overstijgen vraagstukken het provinciale grensgebied en is interprovinciale samenwerking nodig. Vraagstukken in het ruimtelijk-economisch domein zijn dikwijls 'wicked problems': vraagstukken die zich kenmerken door veel samenhang tussen factoren, gecompliceerdheid, veel onzekerheid, ambiguïteit en conflict en door sociale, organisatorische en politieke beperkingen. Vraagstukken kortom die zich niet in een altijd geldende blauwdruk laten vangen. En ook de bestuurlijke context is per regio verschillend. In dit verband is ook het verschil tussen de Randstadprovincies en de niet-Randstadprovincies betekenisvol. Door de omvang van de grote steden in de Randstad is de toegevoegde waarde van de provincie voor deze steden vaak minder groot dan de toegevoegde waarde van de provincie in andere delen van het land.

Provincies organiseren zelf de arrangementen en partijen waarmee de uitvoering van het regionale omgevingsbeleid ter hand wordt genomen. Ook de mate waarin en de wijze waarop provincies risicodragend mee-investeren is afhankelijk van de regionale situatie en bestuurlijke context. Lokale en provinciale bestuurders met drive en gericht op samenwerking zijn dan een voorwaarde voor succes. Ook waterschappen hebben



behoefte aan een regisseursrol van de provincie. Vanzelfsprekend zal de wijze waarop dit uitwerkt niet in alle provincies gelijk zijn.

In de uitvoering zullen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen elkaar steeds opnieuw treffen want een samenhangende uitvoering door de verschillende overheidslagen is essentieel voor de kwaliteit van de ruimte, ook al omdat uitvoeringsprocessen vaak veel tijd in beslag nemen en veel effecten op de omgeving hebben. Het is hierbij logisch dat rijk en provincies naar uiteenlopende en nieuwe vormen van samenwerking zoeken. Gezamenlijke projectorganisaties of shared services zijn hier een voorbeeld van. Maar ook gemeenschappelijke regelingen of agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Bij deze laatste kunnen gewenste schaalvoordelen tot een centrale organisatie leiden, waarbij de uitvoering wordt aangestuurd door decentrale overheden.

#### **Rondweg A7 – Sneek: samenwerking provincie en Rijkswaterstaat:**

De zuidelijke rondweg Sneek maakt onderdeel uit van de A7. De weginrichting met zeven gelijkvloerse, met verkeerslichten geregelde kruispunten, een gelijkvloerse spoorwegovergang en een beweegbare brug vormde een knelpunt door flevorming, onveiligheid en sluipverkeer op onderliggende wegen. Als oplossing is gekozen voor het ombouwen van de bestaande rondweg. De provincie Fryslân en de gemeente Sneek zagen mogelijkheden om andere belangen in de ontwikkeling te betrekken. Het perspectief kandelde van een sectoraal (infra)perspectief naar een integraal, gebiedsgericht perspectief. De A7 werd van een puur infrastructurele ingreep een kans voor ontwikkeling op verschillende fronten van een totaal gebied.

In plaats van Rijkswaterstaat kwam daarmee de provincie als logische partij voor regie op planvorming en uitvoering in beeld. Provincie en Rijkswaterstaat draaiden na goed overleg de rollen om. De provincie heeft de planvorming en aanbesteding van de A7 voor haar rekening genomen, als onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat niet alleen een weg wordt gerealiseerd met ongelijkvloerse kruispunten, maar dat ook een aquaduct tot stand komt in een drukke recreatieve vaarroute, dat de wegconstructie wordt gecombineerd met stedelijke herinrichting van de gebieden langs de weg, de ontwikkeling van natuurgebieden aan de buitenrand van de stad, de ontwikkeling en uitbreiding van twee bedrijventerreinen en de realisatie van een meer met daarin een woonwijk aan de oostkant van Sneek.

## 2.5 Gezamenlijkheid in investeringsprogramma's rijk – provincies

### ***Synchroniseer de programmering...***

Er valt winst te behalen door investeringsprogramma's die met elkaar samenhangen te synchroniseren. Zo is de programmeringsperiode van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) afgestemd op de periode die gehanteerd wordt voor EU-programma's. ILG- en EU-budgetten worden gekoppeld ingezet om de afgesproken doelen te realiseren. De commissie is van mening dat uniformering en afstemming op de zevenjarige EU-cyclus gewenst is, met één of twee tussentijdse evaluatiemomenten.

### ***... en kom tot een gezamenlijk investeringsprogramma***

In die lijn ziet de commissie goede mogelijkheden voor een gezamenlijk investeringsprogramma van rijk en provincies. Er is veel geld nodig voor de gewenste regionale ontwikkeling en het is veel effectiever om de daarvoor benodigde investeringen als rijk en provincie samen te doen. De commissie doet daarom de aanbeveling aan rijk en provincies om in de voorbereiding naar de volgende kabinetsperiode een gezamenlijk investeringsprogramma op te stellen voor de nieuwe investeringen. Een dergelijk programma moet dus niet de lopende programma's doorkruisen.





## 3

# Voorstellen voor decentralisatie

### 3.1

## Een coherent pakket

De commissie concludeert dat er een goede basis is voor een volgende stap in de bestuurlijke verhoudingen in de lijn van 'decentraal wat kan'. Er staat een solide bouwwerk, waarin overheden hun plaats steeds beter vinden. Wat dat betreft is de situatie niet te vergelijken met die in de jaren negentig. Provincies zijn in hun ontwikkelaarsrol gegroeid en dat heeft geleid tot nieuwe omgangsvormen tussen overheden. Het is nu aan het rijk om de provincie het vertrouwen te geven om die rol volwaardig te vervullen. En het is aan provincies om die rol in volle omvang en met alle verantwoordelijkheid die daarbij hoort op zich te nemen. Op veel terreinen is dat al gebeurd, op enkele plaatsen is echter nog sprake van 'weeffouten'. Wat de commissie betreft gaat het dus niet om een grote nieuwe decentralisatieronde, maar om het afmaken van de lijn die al is ingezet. Bovendien is de commissie van mening dat de voorstellen die zij doet, geen eindstation zijn, maar gezien moeten worden als stappen die nu en in de komende jaren gezet kunnen worden in de richting van de gewenste eindsituatie.

Op basis van het wenkend perspectief heeft de commissie de geïnventariseerde decentralisatiemogelijkheden onderzocht. In veel van de onderzochte gevallen doet de commissie voorstellen om daadwerkelijk tot decentralisatie over te gaan. De voorstellen voor decentralisatie zijn in te delen in het creëren van meer beleidsruimte voor decentrale overheden (beleidsregie), versterking van de rol van provincies in gebiedsontwikkeling (samenwerking en uitvoering) en tenslotte in het consequent doorvoeren van het advies van de commissie Oosting (handhaving en toezicht). In tabel 1 zijn de voorstellen voor decentralisatie overzichtelijk geclusterd naar beleidsterrein in het ruimtelijk-economisch domein. Voor een nadere toelichting op de voorstellen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

**Tabel 1: Overzicht decentralisatievoorstellen**

Beleidsterrein	Departement	Voorstellen voor decentralisatie		
		Beleidsregie	Samenwerking	Oosting
Wonen	VROM / WWI	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, Besluit Locatiegebonden Subsidies, Bodemsanering, Nota Ruimte middelen bovenlokaal, Externe Veiligheid		*
Werken	EZ	Europees Fonds voor Ruimtelijke Ontwikkeling, Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten, Pieken in de Delta, Topper		
Platteland/ Cultuurlandschap/ Water	LNV / OCW / VROM	Investeringsbudget Landelijk Gebied, evaluatie Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en faunawet (inclusief Faunafonds), Regionale Historische Centra, modernisering monumentenzorg, provinciale steunpunten monumentenzorg en archeologie	Dienst Landelijk Gebied, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten	*
Mobiliteit	V&W	Brede doeluitkering voor integraal verkeer- en vervoerbeleid, Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, N- en vaarwegen, Regionaal spoor	Rijkswaterstaat	*
Bestuur	BZK	Wet gemeenschappelijke regelingen +, Friese taal		*

\* Implementatie van het advies van de commissie Oosting speelt bij deze departementen

## 3.2 Toelichting op de voorstellen

In deze paragraaf licht de commissie haar concrete voorstellen voor decentralisatie nader toe. Eerst komen de voorstellen aan de orde die resulteren in meer beleidsregie, vervolgens worden de voorstellen gericht op samenwerking toegelicht, waarna wordt afgesloten met suggesties voor de voortgang bij de uitvoering van het rapport van de commissie Oosting.

### 3.2.1 Meer beleidsregie

#### 3.2.1.1 LNV

##### ***Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)***

Het ILG is sinds januari 2007 opgesteld voor de verbetering van het landelijk gebied. Provincies beschikken daarmee over de middelen voor het voeren van de regie en voor het opheffen van de schotten tussen beleidssectoren. De commissie constateert dat de convenanten nu erg gedetailleerd zijn en daarmee de provinciale beleidsvrijheid te veel beperken. Om de provinciale rol van gebiedsregisseur te versterken is het vervolmaken van de sturingsrelatie wenselijk door minder detailsturing op onderdelen. De commissie adviseert hiertoe de ingezette ontwikkeling voort te zetten bij de midterm review in 2010. De commissie beveelt aan om bij de EHS de sturing te beperken tot de hoofdlijnen en voor de overige onderdelen van het ILG te bezien of opname in het provinciefonds mogelijk is (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking en randvoorwaarden).

##### ***Evaluatie Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en faunawet (inclusief Faunafonds)***

Deze drie natuurwetten, die wat de vergunningverlening betreft nauw samenhangen met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en wat betreft toezicht met het rapport van de commissie Oosting, worden momenteel geëvalueerd. De commissie adviseert om de bevoegdheden uit deze natuurwetten met betrekking tot de vergunningverlening Boswet en ontheffingsverlening ruimtelijke ingrepen op het provinciale niveau te leggen, waardoor verbinding en versterking met andere provinciale bevoegdheden in het ruimtelijk-economisch domein mogelijk is.

In samenhang met de evaluatie van deze natuurwetten dient ook het Faunafonds te worden bezien. Het Faunafonds is een zelfstandig bestuursorgaan ingesteld op basis van de Flora- en faunawet. Het Faunafonds bevordert maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door beschermde inheemse diersoorten, verleent

tegemeetkomingen in de schade die is veroorzaakt door die diersoorten en adviseert de minister en Gedeputeerde Staten. De commissie is van oordeel dat de taken van het Faunafonds goed aansluiten op het ILG waarin onder andere het ganzenbeleid is opgenomen. De commissie pleit daarom voor decentralisatie van het Faunafonds in 2009 en daarmee voor een samenhangend pakket aan relevante Fauna-instrumenten (dus ook die van de Natuurbeschermingswet, Boswet en de Flora- en faunawet), wat kansen biedt om beslissen en betalen in één hand te leggen. Wel dienen er goede afspraken te worden gemaakt over bijvoorbeeld de omvang van het jaarlijkse budget.

### 3.2.1.2 VROM/WWI

#### ***Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)***

Het ISV is ingesteld om met een integrale aanpak de achterstanden in sommige buurten en wijken in de steden te helpen oplossen, de leefbaarheid te verbeteren en de aantrekkelijkheid van de steden te vergroten. WWI maakt bij deze regeling onderscheid tussen rechtstreekse gemeenten en niet-rechtstreekse gemeenten. Voor die laatste gemeenten verdeelt de provincie de WWI-middelen. De commissie is voorstander van een verdere decentralisatie van de ISV-middelen met ingang van de nieuwe ISV-periode in 2010 via het provinciefonds (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking). De commissie gaat daarbij uit van de huidige tweedeling: voor de rechtstreekse gemeenten gaat het geld naar het gemeentefonds en voor de niet rechtstreekse gemeenten naar het provinciefonds. De commissie is voorstander van handhaving van het onderscheid tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten, om zo te grote versnippering van middelen te voorkomen.

#### ***Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS)***

Het rijk stelt locatiesubsidie (BLS) beschikbaar voor woningbouwafspraken in stedelijke regio's als bijdrage in grondexploitatietekorten op complexe maar maatschappelijk wel gewenste woningbouwlocaties in zowel binnenstedelijk gebied als in het uitleggegebied. De commissie is voorstander van een verdere decentralisatie van het BLS (of diens opvolger) met ingang van de nieuwe BLS-periode in 2010 via overheveling naar het provinciefonds (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking) voor zover de huidige BLS-regeling betrekking heeft op provincies. Gelijktijdig met decentralisatie naar het provinciefonds zal ook de verantwoordingslast voor niet-rechtstreekse gemeenten kunnen verminderen.

#### ***Bodemsanering***

Het doel van het bodembeleid van VROM is om een bodemkwaliteit te realiseren, die vereist is voor een optimale benutting van de kansen

van het bodemsysteem. De middelen voor de bodemsanering zijn bijna volledig geïntegreerd in het ISV en het ILG. Net als bij die betreffende regelingen ziet de commissie kansen voor verdere decentralisatie van het ISV-deel en het ILG-deel door overheveling naar het provinciefonds (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking). Voor verdere aandachtspunten wordt verwezen naar de opmerkingen bij ISV en ILG.

#### ***Nota Ruimte middelen bovenlokaal***

Deze rijksmiddelen beogen projecten in de nationale ruimtelijke hoofdstructuur integraler, kwalitatiever en duurzamer te maken. Doordat echter alle projecten betrekking hebben op lokale of bovenlokale planvorming stelt de commissie voor de verdere uitvoering centraal vorm te geven wanneer voor deze projecten de business case succesvol is afgesloten en geleid heeft tot een allocatieve beslissing. Dit impliceert dat waar het bovenlokale projecten betreft (bijvoorbeeld de Nieuwe Hollandse Waterlinie) deze projecten herkenbaar via een uniforme interdepartementale projectenregeling of via het provinciefonds (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking) gedecentraliseerd kunnen worden. Gemeentelijke projecten (bijvoorbeeld de Herstructurering Noordelijke IJ-oever Amsterdam) zouden conform deze benadering via een uniforme interdepartementale projectenregeling of via het gemeentefonds gedecentraliseerd kunnen worden.

#### ***Externe Veiligheid***

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Brinkman is afgesproken dat deze regeling met ingang van 2011 naar het provinciefonds gaat.

#### **3.2.1.3 V&W**

#### ***Brede doeluitkering voor integraal verkeer- en vervoerbeleid (BDU verkeer en vervoer)***

De BDU is zowel bedoeld voor de (mede)financiering van de exploitatie van het regionale openbaar vervoer als voor de investeringen in infrastructuur en mobiliteitsmanagement. Uitgangspunt van de BDU verkeer en vervoer is het bevorderen van de integrale afweging van maatregelen en de daarvoor in te zetten middelen op de meest geëigende bestuurlijke niveaus. De commissie stelt voor om de geplande evaluatie van de BDU verkeer en vervoer in 2010 te vervroegen naar 2009, zodat deze synchroon loopt met de geplande evaluatie van de Wet gemeenschappelijke regelingen + (Wgr +) in 2009. Gegeven de visie van de commissie wordt geadviseerd om bij deze evaluatie een besluit tot verdergaande decentralisatie te nemen, waarbij alle BDU-middelen voor de niet-Randstadprovincies naar het provinciefonds worden overgeheveld en geborgd wordt dat de inzet plaatsvindt in die stedelijke gebieden



waar de mobiliteitsproblemen het grootst zijn (zie paragraaf 3.4 voor de uitwerking van de overheveling naar het provinciefonds; zie voor de evaluatie Wgr+ paragraaf 3.2.1.6 BZK).

### ***Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)***

De commissie adviseert om een helder onderscheid te maken tussen de nationale allocatiefunctie van het MIRT (tot en met de verkenningsfase) en de integrale regionale planvorming van deze projecten (planstudie en realisatie), waarbij inpassing een belangrijk onderwerp van discussie is. Het aanwijzen en prioriteren van knelpunten op het hoofdwegenet is een nationale verantwoordelijkheid. Bij de planstudie kan vervolgens een grotere rol worden toegekend aan de provincie zoals bij de regionale inpassing.

Bij de planstudie blijft de hoofdregel dat het rijk de opdrachtgever is voor de uitvoering. De commissie pleit er wel voor om hierbij meer maatwerk toe te passen en toe te groeien naar een situatie waarbij ook provincies meer dan voorheen het voortouw kunnen nemen. Het rijk kan deze ruimte creëren door met de provincie per project afspraken te maken over rijksdoelen en beschikbare rijksmiddelen. Vervolgens kan de provincie zelf zorgdragen voor de realisatie en een goede regionale inpassing.

In verband met het voorgaande meent de commissie dat daarmee op twee punten belangrijke (tijd)winst kan worden geboekt. Ten eerste komen aldus – in de lijn van het advies van de commissie – de regionale ruimtelijke en economische aspecten eerder en beter aan bod in de fase van de besluitvorming waarin nog veel zaken open liggen en er aldus een integrale aanpak mogelijk is. Ten tweede meent de commissie dat aldus onnodige vertraging in de besluitvorming van alle projecten in dat gebied kan worden vermeden, doordat op een eerder moment afstemming en integrale besluitvorming plaatsvindt.

De commissie heeft geconstateerd dat V&W en VROM werken aan integratie op rijksniveau in één MIRT. Voorts is door V&W aangegeven, dat langs de weg van de regionale netwerkaanpak een samenwerkingsmodel kan ontstaan, waarbij in regio's in een vroege fase van de besluitvorming afspraken worden gemaakt tussen rijk en alle decentrale partijen over samenhangende infraprojecten in relatie tot ruimte, regionale mobiliteit en economie, de wijze waarop die gefinancierd worden en de planning. De afspraken zijn input voor het jaarlijkse MIRT waarbij op nationaal niveau de allocatie plaatsvindt van de middelen voor infrastructuur en ruimte (de R en I uit het MIRT).

Goede voorbeelden die in de ogen van de commissie navolging verdienen zijn de aanpak bij Ruimte voor de Rivier (bijvoorbeeld IJsseldelta) en bij

enkele wegen zoals de A7 Rondweg Sneek en de A59 bij Rosmalen. De commissie adviseert om op korte termijn verder te gaan met dergelijke pilots waarbij de provincie het initiatief heeft als gebiedsregisseur. Bezien zou moeten worden hoe de werkwijze bij dergelijke pilots structureel een plaats kan krijgen bij de aanleg van infrastructuur.

#### ***N-wegen, veren en vaarwegen***

De uitvoering van de Wet herverdeling wegenbeheer (naar aanleiding van 'Brox-droog') heeft geleid tot de overdracht van een groot aantal N-wegen naar de provincies. Op dit moment wordt over diverse wegen en veren onderhandeld met de provincies. De uitvoering van deze herijking van het hoofdwegennet, met de bijbehorende overdracht van N-wegen, moet volgens de commissie in 2010 volledig gerealiseerd zijn.

In 2002 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat geschetst hoe om te gaan met de aanbevelingen van 'Brox-nat' (kamerstuk 28 600 XII nr. 17). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen projecten die kansrijk waren voor decentralisatie en niet-kansrijke projecten, waarbij de eerste categorie binnen 3 tot 4 jaar gedecentraliseerd zou zijn. De commissie beveelt aan om de volledige decentralisatie van het Harinxmakanaal en het Winschoterdiep in 2009 af te ronden en de rest van de kansrijke projecten uiterlijk in 2010 te decentraliseren.

#### ***Regionaal spoor***

De commissie pleit ervoor om na te gaan hoe de samenwerking tussen NS, Prorail en de provincies kan worden versterkt, zodat het belang van het regionaal spoorvervoer in het totaal van het spoorstelsel beter voor het voetlicht kan komen. De commissie adviseert onder meer te verkennen onder welke condities de invloed van provincies op het beheer en onderhoud van sporen in de regio kan worden vergroot in die gevallen waar de provincies verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van het vervoer over die sporen. Daarbij wordt ook geadviseerd om de positie van het regionaal spoorvervoer in de capaciteitsverdelingsregels zoals die nu gelden bij schaarste op het spoor tegen het licht te houden. De commissie beveelt aan hieromtrent in de komende mobiliteitsvisie van de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat richtinggevende uitspraken te doen.

#### **3.2.1.4 EZ**

##### ***Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Pieken in de Delta en Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten (BSRI)***

Het ministerie van EZ heeft met Pieken in de Delta een belangrijke impuls gegeven aan het versterken van innovatieve regio's door nationale prioritering. De commissie is van oordeel dat de vaststelling

van nationale doelen en de toewijzing van het totale programmabedrag een rijksverantwoordelijkheid is. De commissie constateert verder dat een directe ruimtelijke component bij de subsidieregeling Pieken in de Delta in de meeste gevallen ontbreekt. Op basis van de signalen bij de werkbezoeken adviseert de commissie niettemin om de regionale component van de regelingen EFRO, Pieken in de Delta en wellicht BSRI zoveel mogelijk te uniformeren en bundelen zodat bestuurlijke drukte en administratieve lasten geminimaliseerd worden.

Ook constateert de commissie dat de inbreng van de regio's met regionale commissies bij de programmavaststelling van Pieken in de Delta en de selectie van subsidieaanvragen formeel aanwezig is. De commissie vraagt zich wel af of formele vaststelling door de minister van EZ vervolgens wel noodzakelijk is. De besluitvorming door regionale commissies wordt immers consequent overgenomen.

Voor de opvolger van Pieken in de Delta in 2010 adviseert de commissie om voor de regionale uitvoering het model van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) als voorbeeld te stellen. In dit model dienen de provincies ter goedkeuring een programma in dat moet voldoen aan een aantal door de EU gestelde voorwaarden. Dit programma wordt na goedkeuring door de EU door provincies uitgevoerd. Wanneer dit model ook voor de opvolger van Pieken in de Delta wordt gekozen wordt het mogelijk om de uitvoering van het totale gebiedsgerichte economische beleid bij de provincie te bundelen en wordt recht gedaan aan de hoeveelheid middelen die provincies beschikbaar stellen voor regionaal economisch beleid (provincies geven aanzienlijk meer uit dan EZ). Daarnaast biedt deze bundeling de mogelijkheid om de doorlooptijd van de subsidieregeling voor ondernemers te versnellen. De commissie pleit er overigens niet voor om de verantwoordingseisen van EFRO als model te gebruiken.

### ***Bedrijventerreinen***

De commissie Noordanus onderzoekt momenteel onder andere hoe de herstructurering van de bedrijventerreinen kan worden versneld. Vooruitlopend daarop is de commissie van oordeel dat het EZ-beleid voor bedrijventerreinen (Topperregeling) een (te) sterke centrale sturing kent, terwijl de realisatie vooral decentraal plaatsvindt, waarbij omvangrijke provinciale middelen worden ingezet. De concurrentie die zich bovendien bij de allocatie van nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen tussen gemeenten kan voordoen, kwalificeert dit tot een bovenlokaal beleidsterrein. De commissie stelt daarom voor om het beleid voor bedrijventerreinen naar de provincies te decentraliseren.

### 3.2.1.5 OCW

#### ***Regionale Historische Centra (RHC's)***

In de nota 'Kunst van Leven' wordt opgemerkt dat gezamenlijk verkend zal worden op welke wijze decentralisatie van RHC's mogelijk is. RHC's zijn fusies van rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie met andere culturele instellingen. De commissie onderschrijft de decentralisatie en begrijpt dat de voorwaarden waaronder de decentralisatie vorm kan krijgen, nog uitwerking vergen.

#### ***Modernisering monumentenzorg***

Momenteel wordt de monumentenzorg gemoderniseerd. Het belangrijkste doel hiervan is om het behoud van cultureel erfgoed te verbinden met vernieuwing. Deze verbinding richt zich op twee specifieke onderdelen, te weten monumentenzorg en ruimtelijke ordening: van objectgericht naar omgevingsgericht, en monumentenzorg en maatschappij: van conserverend naar ontwikkelend.

De commissie ziet in deze omgevingsgerichte ontwikkeling mogelijkheden om het wettelijke stelsel van beschermde stads- en dorpsgezichten enerzijds en die van beschermde landschapsgezichten anderzijds goed op elkaar af te stemmen, waardoor een verbinding en versterking van behoud en ontwikkeling van het culturele erfgoed in stad en platteland kan worden gerealiseerd. Bovendien biedt de versterking van de ruimtelijke ordeningscomponent in de monumentenzorg een kans om via de provinciale ruimtelijke ordeningstaken deze ontwikkeling invulling te geven. Denk hierbij aan voorbeelden als de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De commissie adviseert deze elementen in het traject van de modernisering van de monumentenzorg een plaats te geven. De commissie benadrukt dat het hier gaat om de regionale en gebiedsgerichte component van de monumentenzorg. Daar waar het de gemeentelijke taken van de monumentenzorg betreft ligt deze onomstreden bij de gemeenten.

#### ***Provinciale steunpunten monumentenzorg en archeologie***

Wat betreft de provinciale steunpunten monumentenzorg en archeologie constateert de commissie dat in het bestuurlijk overleg cultuur in april 2007 tussen OCW, IPO en VNG de intentie is uitgesproken om de verantwoordelijkheid voor de steunfunctie monumentenzorg te decentraliseren van het rijk naar de provincies. OCW heeft aangegeven bepaalde voorwaarden te willen verbinden aan de decentralisatie van de rijksmiddelen voor de steunpunten. Momenteel wordt onderzocht onder welke voorwaarden de rijksbijdrage aan de steunpunten

monumentenzorg en archeologie kan worden gedecentraliseerd met ingang van 2009.

### 3.2.1.6 BZK

#### ***Wet gemeenschappelijke regelingen + (Wgr+)***

De commissie stelt voor om bij de brede evaluatie van de Wgr+ in 2009 te overwegen of de Wgr+ voor de BDU verkeer en vervoer buiten de Randstad noodzakelijk is, deze eventueel af te schaffen en hun taken over te hevelen naar de betrokken provincies. Voor de Wgr+ binnen de Randstad wordt een andere aanpak gekozen omdat er een dialoog gevoerd wordt over een Randstedelijke openbaar-vervoersautoriteit.

#### ***Friese Taal***

De commissie adviseert om rijkstaken op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren. Hiertoe volgt de commissie het voorstel van de provincie om een tijdelijke stuurgroep te installeren. Deze stuurgroep zal bestaan uit leden afkomstig van zowel de provincie Fryslân als het rijk. De stuurgroep doet binnen een half jaar voorstellen voor een samenhangende decentralisatie en coördinatie voor taken die verband houden met de Friese taal.

### 3.2.2 Samenwerking en uitvoering

#### 3.2.2.1 LNV: Dienst landelijk gebied (DLG)

De commissie sluit zich aan bij het advies van de Commissie van Wijzen DLG om de rol van de provincies bij de DLG te versterken. De minister van LNV heeft via de ILG-afspraken voldoende instrumenten om de voortgang van de realisatie het gebiedsgerichte beleid te bewaken. Een beter evenwicht kan wellicht worden bereikt als de DLG meer op afstand van het rijk komt te staan en de gezamenlijke provincies mede de samenstelling van het bestuur bepalen. Hierbij denkt de commissie aan een ZBO, mits andere overheden dan ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid kunnen krijgen. Een andere door de Commissie van Wijzen genoemde optie is de gemeenschappelijke regeling. Voorgesteld wordt om bij wijze van pilot in Noord-Brabant en/ of Limburg een samenwerkingsverband op te richten – bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke regeling (Wgr) – waarin ook grond van BBL en deskundigheid van de DLG worden ingebracht en de provincies een substantiële rol in de aansturing krijgen. De pilot zou voor het einde van de ILG-periode in 2013 geëvalueerd kunnen worden.

### 3.2.2.2 V&W: Rijkswaterstaat (RWS)

De commissie adviseert om bij de realisatie van projecten pilots te continueren waarbij de provincie als gebiedsregisseur een sterkere rol krijgt om de integraliteit van projecten te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan een werkwijze waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat ruimte creëert voor maatwerk door met de provincie per project afspraken te maken over rijksdoelen en beschikbare rijksmiddelen. Vervolgens kan de provincie zorgdragen voor het realiseren van deze doelen in combinatie met de regionale inpassing. Ook ziet de commissie verdergaande mogelijkheden voor samenwerking tussen Rijkswaterstaat en zijn provinciale equivalenten.

### 3.2.2.3 OCW: Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM)

De RACM zorgt in samenwerking met anderen voor het Nederlandse erfgoed boven- en ondergronds. De RACM heeft specifieke kennis en ervaring die ten dienste wordt gesteld van behoud, (wettelijke) bescherming, onderhoud en onderzoek van het erfgoed. Ook bij provincies zijn voor de monumentenzorg steunpunten aanwezig om uitvoering en ondersteuning te geven aan cultuurbeleid. De commissie adviseert naar analogie van het samenwerkingsvoorstel bij DLG te onderzoeken of de expertise bij het RACM kan worden gebundeld en georganiseerd zodat provincies als opdrachtgever gebruik kunnen maken van deze geconcentreerde expertise (behoud van schaalvoordelen). Zo mogelijk kan dit onderzoek in het traject van de modernisering monumentenzorg worden meegenomen.

## 3.2.3 Handhaving en toezicht

### ***Interbestuurlijk toezicht***

Het advies van de commissie Oosting bevat naar de mening van de commissie goede voorstellen voor het verminderen en uniformeren van het interbestuurlijk toezicht. Dit is volgens de commissie een belangrijke voorwaarde voor verbetering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen. De commissie realiseert zich dat het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Oosting nog moet worden vastgesteld, maar constateert tevens dat er draagvlak voor is bij de provincies en gemeenten.

De commissie hecht groot belang aan uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Oosting binnen deze kabinetsperiode. Rijk, provincies en gemeenten moeten in het overgangsproces de komende jaren zorgen voor het op peil brengen van de kwaliteit van uitvoering, adequate horizontale verantwoordingsprocessen, informatiearrangementen, herijking van het generieke toezichtinstrumentarium en vermindering van het specifieke toezichtinstrumentarium. Dit zal onder meer leiden tot de vaststelling van sectorspecifieke beleidskaders en het vormgeven van expertisecentra.

Invoering van het toezichtstelsel conform het advies van de commissie Oosting zal er tevens toe leiden dat delen van het rijkstoezicht gedecentraliseerd worden naar de provincies. Delen van de rijksinspectie zullen overgedragen kunnen worden aan de provincies. Op dit moment is geen inschatting te maken van het aantal fte's dat hiermee gemoed zal zijn. In het kader van het hierboven beschreven overgangsproces zal dit verder moeten worden uitgewerkt. De commissie heeft wel een poging gedaan de formatieve gevolgen in beeld te brengen, maar de departementale reacties hebben hiervoor onvoldoende informatie opgeleverd.

Om het momentum vast te houden, dringt de commissie erop aan het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Oosting op korte termijn vast te stellen. Het ziet ernaar uit dat de implementatie van het advies een taai traject wordt, mede door de mogelijk aanzienlijke formatieve en rechtspositionele gevolgen voor de rijksinspecties. De bestuurlijke afspraak van IPO, VNG en BZK om via een driemaandelijks bestuurlijk overleg gezamenlijk regie te voeren over de implementatie is des te meer van belang om knelpunten tijdig te kunnen signaleren en wegnemen.

### ***Vergunningverlening en handhaving***

Provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken kunnen met de komst van de Wabo op termijn gedecentraliseerd worden naar gemeenten, indien en voor zover de schaal en kwaliteit van de uitvoering op gemeentelijk niveau passend zijn en expertise aanwezig is. Met de komst van de Wabo ligt het immers voor de hand dat gemeenten het vergunningenloket vormen voor burgers, organisaties en bedrijven. In de back office kan de uitvoering van vergunningverlening en handhaving van verschillende overheden in een DCMR-achtige constructie<sup>6</sup> worden samengebond, als dat de deskundigheid en kwaliteit van de uitvoering ten goede komt.

6 DCMR: Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond

### 3.3 Fasering

De voorstellen die de commissie doet op de diverse beleidsterreinen kunnen niet allemaal gelijktijdig worden aangepakt. De commissie stelt zich daarom een fasering van de voorstellen voor die aansluit bij logische momenten, zoals (tussentijdse) evaluaties, afloop van regelingen etc. In tabel 2 wordt een beeld geschetst van de fasering waarin dat resulteert.

**Tabel 2: Fasering decentralisatievoorstellen**

Jaar	Regeling	Toelichting
2008	Natuurwetten Nota Ruimte middelen bovenlokaal MIRT Regionaal Spoor Friese taal RWS Interbestuurlijk toezicht	Aanpassing wet na thans lopende evaluatie Besluitvorming vindt veelal plaats in 2009 daarom decentralisatie voor eind 2008 regelen Pilots / maatwerk per direct relatie MIRT Opnemen in de mobiliteitsvisie In te stellen stuurgroep rapporteert Pilots / samenwerking per direct met RWS Kabinetsstandpunt advies van de commissie Oosting en start implementatie
2009	Faunafonds BDU Topper Pieken in de Delta, EFRO en BSRI Modernisering monumentenzorg Provinciale steunpunten monumenten en archeologie Wgr+ RACM DLG Vergunningverlening en handhaving BLS	Aanpassing wet na thans lopende evaluatie Evaluatie vervroegen en afstemmen op Wgr+ Opvolger huidige Topper-regeling van start Bundelen, uniformeren en regionaler verankeren  Uitgewerkte plannen naar Tweede Kamer  Overeenstemming voorwaarden IPO en OCW  Evaluatie voorzien in 2009 Meenemen bij modernisering monumentenzorg Pilot van start Pilots door provincies van start  Afloop huidige BLS-periode
2010	ISV ILG Bodemsanering  N-wegen en vaarwegen	Decentralere aanpak kan met ingang van 2010 Midterm review; optimaliseren sturingsrelatie Stedelijk deel loopt via het ISV, zie aldaar; landelijk deel naar ILG, zie midterm aldaar Overdracht uiterlijk 2010
2011	Externe Veiligheid  Regionale Historische Centra	Volgens kabinetsreactie op commissie Brinkman naar het provinciefonds Realiseren via wijziging Archiefwet



### 3.4 Beoordeling van het pakket

Met het hier voorgestelde pakket decentralisatiemogelijkheden zijn meerdere miljarden euro's gemoeid die, waar van toepassing structureel, worden overgedragen. Daar staat tegenover dat het pakket voorstellen dat nu integraal naar het provinciefonds wordt overgeheveld niet alleen uit componenten bestaat waarover de provincie nu geen enkele zeggenschap heeft. Daardoor is ééndimensionale of uitsluitend financiële weging van het pakket decentralisatievoorstellen enerzijds en de gevraagde provinciale bijdrage van € 600 mln. anderzijds niet mogelijk. Niettemin acht de commissie het pakket decentralisatievoorstellen in balans met de bijdrage die het kabinet van de provincies vraagt. Het pakket is een operationalisering van het wenkend perspectief zoals de commissie dat schetst: het werkt integrerend in het ruimtelijk-economisch domein, versterkt de regionale rol van de provincies en vermindert bestuurlijke drukte. Voor de financiële aspecten wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

#### ***Uitwerking decentralisatie naar het provinciefonds***

Bij de uitwerking van decentralisatievoorstellen in het financiële arrangement dient bepaald te worden hoe de decentralisatie het best vormgegeven kan worden. Dat kan via de algemene, de integratie- of decentralisatie-uitkering in het provinciefonds. Zo biedt de integratie-uitkering de mogelijkheid van een overgangstraject van bijvoorbeeld 3 jaar als de herverdeeffecten substantieel zijn. De decentralisatie-uitkering kan worden gebruikt als de decentralisatie niet voor alle provincies geldt of als de verdeelmaatstaven in het provinciefonds niet aansluiten op de taken die worden overgeheveld. Momenteel ligt de decentralisatie-uitkering via een wetswijziging van de Financiële-verhoudingswet voor in het parlement. Naast een keuze tussen bovengenoemde modaliteiten moet er bij decentralisatie naar het provinciefonds voor gezorgd worden dat het rijk, LNV in het bijzonder, haar EU-verantwoordelijkheden kan waarmaken.



## 4

# Invulling 600 miljoen

### 4.1

## Aanleiding

De commissie is gevraagd te onderzoeken op welke wijze een akkoord rijk – provincies voor de periode 2009 – 2011 mogelijk gemaakt kan worden. Onderdeel van dit onderzoek is de vraag hoe de provincies bereid gevonden worden met € 600 mln. aan provinciale middelen een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009 – 2011 te realiseren.

De commissie heeft ervoor gekozen om de financiële consequenties van de decentralisatievoorstellen in hoofdstuk 3 in financiële zin los te zien van de invulling van de € 600 mln. Dat neemt niet weg dat het voor een bestuursakkoord van belang is dat de decentralisatievoorstellen als pakket in balans zijn met de provinciale bijdrage van € 600 mln. aan de rijksbegroting.

### 4.2

## Verdeling over de provincies

De verdeling van € 600 mln. over de provincies is in principe een aangelegenheid van de provincies zelf. De commissie heeft begrepen dat er voor een eventueel bestuursakkoord wel sprake is van een indicatieve verdeling waarbij de vier provincies in de Randstad samen denken aan een bijdrage van € 70 mln. per jaar (totaal € 210 mln.) en de overige acht provincies samen € 130 mln. per jaar zouden willen bijdragen (totaal € 390 mln.).

### ***Randstadprovincies***

De vier Randstadprovincies hechten sterk aan het Urgentieprogramma Randstad (UPR). Deze provincies hebben op voorhand aangegeven dat ze voor hun bijdrage in de periode 2009 – 2011 prioriteit geven aan investeringen in het UPR. De door de vier Randstadprovincies getoonde ambitie om te investeren in belangrijke opgaven in de Randstad vindt de commissie goed aansluiten bij de in dit advies geschetste regisserende rol van de provincie waarbij ontwikkeling en gerichtheid op realisatie een grote rol spelen.

De commissie adviseert dan ook de bijdrage van € 210 mln. van de vier Randstadprovincies in te vullen met projecten uit het UPR voor de jaren 2009 – 2011 en daarover in het bestuursakkoord nadere afspraken te maken onder de voorwaarde dat de bijdrage van de vier Randstadprovincies in de genoemde periode tot een verlichting van de rijksbegroting leidt.

De commissie is tot de overtuiging gekomen dat deze benadering op instemming kan rekenen bij de vier Randstadprovincies. De commissie baseert zich daarbij op een gesprek dat zij op 8 januari jl. met een delegatie bestuurders heeft gevoerd, evenals op een brief van de vier Randstadprovincies en een nadere toelichting op deze brief aan de commissie. Wanneer op bovengenoemde wijze een bestuursakkoord tot stand is gekomen ziet de commissie in de door de vier Randstadprovincies geschetste ambitie ook enkele waardevolle bouwstenen om tot een gezamenlijk investeringsprogramma tussen rijk en provincies te komen (zoals geschetst in paragraaf 2.5).

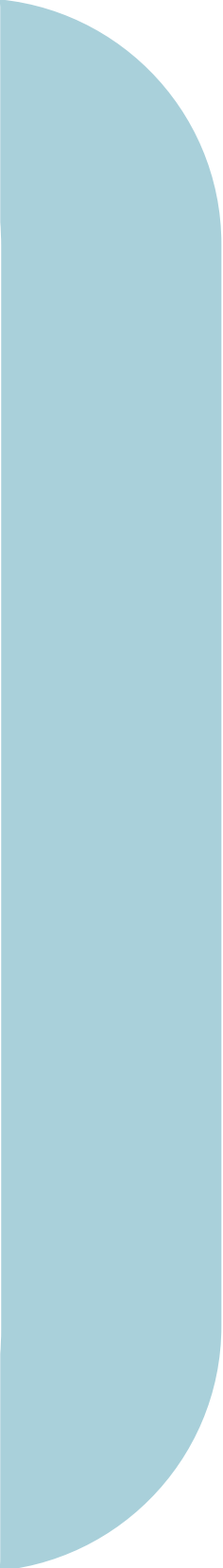
De commissie adviseert de provincies om medio mei 2008 helderheid te verschaffen over de exacte financiële verdeling tussen provincies, met het oog op een dan te sluiten bestuursakkoord, wanneer het kabinet gelijktijdig instemmend reageert op de decentralisatievoorstellen (zie hiervoor hoofdstuk 5). Op deze manier kan deze verdeling meegenomen worden in de meicirculaire van het provinciefonds. Mochten de provincies hier niet in slagen dan resteert een uitname uit het provinciefonds in de meicirculaire zoals voorzien in het coalitieakkoord.

#### ***Overige provincies***

De commissie heeft in de gesprekken ter voorbereiding op dit advies geconstateerd dat de overige acht provincies bereid zijn om jaarlijks een directe financiële bijdrage te leveren aan de € 600 mln., indien het pakket aan decentralisatievoorstellen als voldoende betekenisvol door deze provincies wordt beoordeeld. De commissie heeft met instemming kennisgenomen van deze bereidheid. Het ministerie van BZK dan wel het ministerie van Financiën zullen te zijner tijd de financiële afwikkeling hiervan voor hun rekening nemen.

### **4.3 Verdeling rijk**

Het kabinet heeft de commissie richtinggevende bedragen meegegeven voor de verdeling van de € 600 mln. over de beleidsonderwerpen van de departementen: V&W € 220 mln., LNV € 170 mln., VROM € 130 mln. en EZ en OCW elk € 40 mln. De commissie is van oordeel dat de in hoofdstuk 3 geschetste decentralisatie-agenda tegemoet komt aan deze verdeling. Zo geldt voor een departement als VROM dat met BLS en ISV aanzienlijk grotere bedragen gemoeid zijn dan € 130 mln., maar dat de toename in beleidsruimte hier voor de provincie minder groot is dan bij andere departementen. Daarentegen is de financiële omvang van de Topperregeling wat minder groot, maar de beweging in beleidsruimte die



wordt voorgesteld is aanzienlijk groter. Per saldo is de commissie dan ook van oordeel dat deze balans tussen de departementen recht doet aan de door het kabinet meegeven indicatieve verdeling.



## Voorstellen voor implementatie

### ***Smeed het ijzer wanneer het heet is***

De commissie heeft de mogelijkheden verkend voor een bestuursakkoord tussen rijk en provincies voor de periode 2009 – 2011 over (verdere) decentralisatie van een aantal onderwerpen enerzijds en een financiële bijdrage van de provincies van € 600 mln. aan de rijksbegroting anderzijds. Het pakket dat in dit rapport is beschreven, acht de commissie consistent en kan volgens de commissie rekenen op draagvlak en enthousiasme bij rijk en provincies. Het is hiermee mogelijk geworden zeer spoedig een bestuursakkoord te sluiten.

De commissie dringt er bij kabinet en provincies op aan om het ijzer te smeden nu het heet is. Voorkom dat de belangstelling en motivatie van dit moment weglekken naar nieuwe kwesties en discussies en streef naar een bestuursakkoord medio mei. Zowel kabinet als provincies hebben bovendien nog ruim de helft van hun huidige regeerperiode voor de boeg. Een inspirerend en effectief bestuursakkoord kan beiden van dienst zijn in het behalen van gewenste en beloofde maatschappelijke resultaten.

### ***Veranker in de regio***

Tegelijk met deze commissie is een Interbestuurlijke taakgroep gemeenten ingesteld, die in juni 2008 een rapport zal uitbrengen. De commissie en de taakgroep hebben beiden de DG Bestuur en Koninkrijksrelaties mevrouw Van Es als secretaris. De mogelijkheden voor afstemming tussen taakgroep en commissie waren beperkt doordat het verschil in planning en moment van oplevering groot is: op het moment dat de commissie haar rapport afrondt, moet de taakgroep de werkbezoeken en gesprekken in het veld nog beginnen. De commissie hoopt niettemin dat haar lijn van redeneren en werkwijze de taakgroep zal aanspreken en zal passen bij de visie en voorstellen van de taakgroep.

Afgezien van de afstemming tussen taakgroep en commissie, adviseert de commissie de provincies om na de totstandkoming van het bestuursakkoord in hun regio een gesprek te organiseren met de gemeenten. Een gesprek rond de vraag hoe gaan wij hier met elkaar en in de regionale praktijk invulling geven aan de relevante afspraken uit het bestuursakkoord. Evenzo kan omgekeerd door gemeenten het advies van de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten worden ingebracht als meebepalend richtsnoer van onderlinge afspraken en arrangementen.

### ***Doe het de volgende keer vooraf***

De commissie heeft in dit rapport geconstateerd dat Nederland baat heeft bij meer gezamenlijk optrekken van overheden in de toekomst

als het om investeringen in het ruimtelijk-economisch domein gaat. De commissie adviseert rijk en provincies om in de aanloop naar een nieuwe kabinetsperiode hun plannen en voornemens meer gelijk te schakelen, zodat een nieuw kabinet een afgestemd of zelfs gezamenlijk investeringsprogramma kan opstellen. Hierbij zullen natuurlijk eerder gemaakte meerjarenafspraken gerespecteerd moeten worden, zowel naar hun inhoud als hun ritmiek (veelal Europese meerjarenprogrammering).

### ***Begeleid de verandering***

De commissie ziet veel heil in de nieuwe manier van werken waarbij heldere verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking centraal staan. Deze nieuwe manier van werken zal echter niet automatisch ontstaan en vraagt van zowel rijk als provincies intrinsieke belangstelling en aandacht. Omdat er zo veel onderwerpen zijn die aandacht vragen en het dikwijls gemakkelijker is een oude situatie te handhaven dan een nieuwe te ontdekken en te verinnerlijken, pleit de commissie voor een gezamenlijk en goed gedefinieerd implementatietraject onder leiding van een gezaghebbend en onafhankelijke persoon die hiervoor door kabinet en IPO is aangesteld.

In het implementatietraject wordt onder andere gericht gewerkt aan het sturen op hoofdlijnen door het rijk en de versterking van ambtelijke en bestuurlijke competenties bij provincies. Nieuwe vormen van samenwerking kunnen in het implementatietraject worden ontwikkeld, waarbij denken vanuit partnerschap de nieuwe standaard zou kunnen worden. Ook de voorbereiding op een afgestemd of zelfs gezamenlijk investeringsprogramma kan onderdeel uitmaken van het implementatietraject.



## Bijlagen

### Bijlage 1 Samenstelling commissie

Bij de samenstelling van de commissie is gelet op een evenwichtige deelname van de betrokken partijen en is gekozen voor een onafhankelijke voorzitter. De secretaris van de commissie is tevens secretaris van de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten en fungeert zo als 'linking pin' tussen beide gremia.

De commissie bestaat uit de volgende leden:

mw. mr. P.C. Lodders-Elfferich (voorzitter)  
dhr. J.G.M. Alders  
dhr. drs. G. Beukema  
mw. drs. A.C. van Es (secretaris)  
dhr. prof.dr. A.N. van der Zande

De commissie werd ondersteund door een ambtelijk secretariaat bestaande uit:

dhr. drs. J.A. van Dommelen  
mw. dr. H. te Grotenhuis  
mw. Th. Kroezen  
dhr. mr. T.P.M. van der Lelij  
mw. ir. M.C. Remmers  
dhr. drs.H.J. Schartman (tot 1-2-08)  
mw. mr. Y.C.C. Sinnige  
mw. mr. M.F.Th. Stam  
dhr. drs. M.G. Visser



## Bijlage 2 Instellingsbesluit

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum  
27 november 2007

Ons kenmerk

Onderdeel  
DG Bestuur

Blad  
1 van 5

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en het  
Interprovinciaal Overleg (IPO)

### Besluit

#### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. commissie: Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies;
- b. minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- c. staatssecretaris: de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

#### Artikel 2

Er is een Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies.

#### Artikel 3

1. De commissie heeft tot taak de uitvoering van het akkoord rijk – provincies 2008 te bevorderen en daartoe:

a. concrete decentralisatievoorstellen voor provincies te inventariseren op de beleidsterreinen van de ministeries van VROM, V&W, EZ, LNV en OCW waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn.

b. te onderzoeken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de in het akkoord rijk – provincies 2008 afgesproken inzet van € 600 mln provinciale middelen waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009 – 2011 kan worden gerealiseerd.

2. De commissie wordt gevraagd uiterlijk 1 februari 2008 te rapporteren aan de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de overige betrokken bewindslieden en de provincies.

3. Na het uitbrengen van het rapport is de commissie opgeheven.

**Datum**  
27 november 2007

**Ons kenmerk**

**Blad**  
2 van 5

#### **Artikel 4**

1. De commissie bestaat uit de volgende leden:
  - mw. Mr. P.Ch. Lodders-Efferich (voorzitter)
  - dhr. J.G.M. Alders
  - dhr. prof.dr. A.N. van der Zande
  - dhr. drs. G. Beukema
  - mw. drs. A.C. van Es (secretaris)
2. De minister benoemt en ontslaat de voorzitter en leden van de commissie.
3. Het secretariaat van de commissie wordt gevoerd door ambtenaren van het rijk en de provincies.
4. Het secretariaat wordt bij de uitoefening van zijn taak rechtstreeks aangestuurd door de commissie en voert zijn werkzaamheden onafhankelijk van de betrokken ministers, IPO en provincies uit.
5. De commissie kan, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit, zijn werkwijze en die van het secretariaat regelen.
6. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt met inachtneming van de beheersregels, op grond van de Archiefwet en het Archiefbesluit. De bescheiden worden na het beëindigen van de werkzaamheden overgedragen aan het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Artikel 5**

De leden van de commissie kunnen op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 een vacatiegeld van € 200,- per vergadering ontvangen voor hun werkzaamheden. De voorzitter van de commissie kan op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 een vacatiegeld van € 260,- per vergadering ontvangen voor zijn werkzaamheden.

#### **Artikel 6**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

**Datum**  
27 november 2007

**Ons kenmerk**

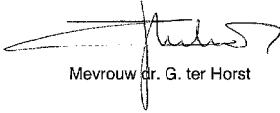
**Blad**  
3 van 5

**Artikel 7**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,  
MEDE NAMENS DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst



Datum  
27 november 2007

Ons kenmerk

Blad  
4 van 5

## **Toelichting**

### **Algemeen**

In september 2007 hebben het kabinet en het IPO financiële afspraken gemaakt voor het jaar 2008. Onderdeel van deze afspraken is het instellen van een gemengde commissie die decentralisatievoorstellen voor de provincies voorbereidt, die betrekking kunnen hebben op de periode 2009-2011 en structureel doorwerken. Op basis van het advies van deze commissie streven kabinet en IPO ernaar in het voorjaar van 2008 een bestuursakkoord tussen rijk en provincies voor de jaren 2009 – 2011 te sluiten.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel 3**

De commissie heeft de opdracht concrete decentralisatievoorstellen voor de provincies te inventariseren op de beleidsterreinen van de departementen van VROM, V&W, EZ, LNV en OCW waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn.

Daarbij wordt ook onderzocht of en op welke wijze er met de betreffende decentralisatievoorstellen invulling kan worden gegeven aan de nadere financiële afspraken tussen het Rijk en de provincies voor de periode 2009- 2011. De provincies zijn bereid € 600 miljoen in te zetten waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting van 2009 – 2011 wordt gerealiseerd. Een van de opties daarbij is om de contante waarde van de met de decentralisatie gemoeide structurele budgetten aan te merken als invulling van deze € 600 miljoen, binnen de randvoorwaarde dat in totaal een besparing van € 600 mln. op de rijksbegroting in 2009 – 2011 wordt gerealiseerd.

Vanuit het kabinet wordt op voorhand aangegeven dat deze invulling niet mag worden afgewenteld op de burger en dus niet mag leiden tot een extra verhoging van de provinciale lasten.

Het streven is om met deze invulling ook voor de periode 2009-2011 te voorkomen dat het kabinet uitvoering geeft aan het voornemen de vermogens van de provincies af te romen door uitsluiting uit het provinciefonds.

Vanuit het kabinet wordt een richtinggevende verdeling van de € 600 mln. over de beleidsonderwerpen van de departementen aan de commissie meegegeven: VROM € 130 mln., V&W € 220 mln., LNV € 170 mln., EZ € 40 mln. en OCW € 40 mln.



Datum  
27 november 2007

Ons kenmerk

Blad  
5 van 5

Aan de commissie wordt gevraagd in het perspectief van de uitgangspunten en de ontwikkelde voorstellen zo mogelijk een voorstel te maken voor de verdeling van de financiële taakstelling over de provincies.

Cruciaal onderdeel van de opdracht van de commissie is het creëren van draagvlak bij de provincies, gemeenten en de betrokken departementen. Dit draagvlak is nodig om de benodigde informatie te verkrijgen, voor de uitvoering van het advies en voor het nog af te sluiten bestuursakkoord 2009-2011. De commissie wordt gevraagd haar werkproces open en transparant te organiseren.

Vanuit de provincies wordt op voorhand aangegeven dat de Randstadprovincies voor hun bijdrage voor de periode 2009 – 2011 prioriteit geven aan investeringen in het Urgentieprogramma Randstad (UPR). Daarmee sluiten de Randstadprovincies ook aan bij de nieuwe werkwijze zoals neergelegd in het UPR. De Randstadprovincies zijn wel bereid dit in het perspectief van nieuwe decentralisatievoorstellen de discussie hierover met het kabinet en de andere provincies aan te gaan.

#### Artikel 4

De samenstelling van de commissie is tot stand gekomen in goed overleg tussen de betrokkenen in het Kabinet, het IPO en de VNG. Bij de samenstelling van de leden van de commissie is gelet op een evenwichtige deelname van de betrokken partijen onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter. De commissie kan externe deskundigen bij haar bijeenkomsten uitnodigen. Aan de commissie wordt een deskundig secretariaat ter beschikking gesteld. De afstemming tussen de werkzaamheden van de Interbestuurlijke Taskforce Gemeenten en de Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies is gewaarborgd via mevrouw drs. A.C. van Es, directeur-generaal Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die als lid en tevens secretaris aan beide commissies zal deelnemen.

#### Artikel 5

De voorzitter en externe leden kunnen een financiële bijdrage ontvangen conform het Vacatiegelden besluit 1983. Ambtelijke leden in de taskforce hebben daar volgens dat besluit geen recht op. Daarnaast is er een budget beschikbaar voor onderzoek.



### Bijlage 3 Literatuur

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, De, R. Bakker (2005), Ontwikkel kracht!

Interprovinciaal Overleg, L.A. Geelhoed (2002), Op schaal gewogen: Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw.

Interprovinciaal Overleg (2007), Afroming Vermogens Provincies.

Interprovinciaal Overleg (2005), De provincie als publieke ontwikkelaar: Rol en ambitie van de provincies in het landelijke gebied

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr.dr. M. Oosting (2007), Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, W. Kok (2007), Advies Commissie Versterking Randstad.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, L.C. Brinkman (2004), Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht

Rijk, IPO, VNG (2004), Code interbestuurlijke verhoudingen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

## Bijlage 4 Werkbezoeken

### *Deelnemers aan de gesprekken in Eindhoven, High Tech campus, 25 januari 2008*

**Dhr. G. Kerpen** (directeur bureau Overheidsrelaties Philips Electronics Nederland, lid VVD-programmacommissie TK-verkiezingen 2006)

**Dhr. F.W.M. Boekema** (hoogleraar Regionale Economie Radboud Universiteit Nijmegen, verbonden aan de vakgroep Regionale Economie van de Universiteit van Tilburg)

**Dhr. R. van Elderen** (lid Raad van Bestuur Fontys Hogescholen)

**Mw. E.P.J. Lemkes-Straver** (directeur van het programma Horizon en van Brainport Eindhoven, plv directeur NV REDE, Economische Ontwikkelingsmaatschappij Regio Eindhoven)

**Dhr. G.J. Swinkels** (Voorzitter SER Brabant, president-commissaris Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen)

**Dhr. L.P. Dubbeldam** (secretaris SER Brabant)

**Dhr. B.A.S. Pollmann** (algemeen directeur Kamer van Koophandel Oost-Brabant)

**Dhr. J. Jorritsma** (directeur Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij)

**Dhr. J.C. Gerritsen** (gedeputeerde provincie Groningen)

**Dhr. E.J. de Vries** (plv. DG Ondernemen en Innovatie ministerie van Economische Zaken)

**Dhr. J.M.F. Diris** (hoofdingenieur-directeur RWS, Noord Brabant )

**Mw. A. Moons** (gedeputeerde provincie Noord-Brabant)

**Dhr. G.H.M. Driessen** (gedeputeerde provincie Limburg)

**Mw. C.J.P. Moonen** (plv. directeur Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën)

**Dhr. S.H. Galema** (gedeputeerde provincie Fryslân, voorzitter IPO-adviescommissie Economie)

**Mw. J.R.H. Maij-Weggen** (Commissaris van de Koningin, provincie Noord-Brabant)

**Dhr. Th. C. de Graaf** (burgemeester Nijmegen, voorzitter visitatiecommissie ILG)

**Dhr. S. Jansen** (Directeur Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij)

**Dhr. J. Dagevos** (onderzoeker Telos/universiteit van Tilburg, lector duurzame stads- en streekontwikkeling)

**De heer W.E.J.M. Bens** (directeur van TU/e Innovation Lab)

**Dhr. J.H.A. Hillebrand** (Habiforum en InnovatieNetwerk)

**Dhr. L.W.L. Pauli** (wethouder Den Bosch)

***Deelnemers aan de gesprekken in Zwolle, 29 januari 2008-02-05***

**Dhr. G.J. Jansen** (Commissaris van de Koningin Overijssel)

**Dhr. J. Buskens** (projectleider van het project IJsseldelta)

**Dhr. P. Noordanus** (bestuursvoorzitter van projectontwikkelaar AM)

**Mw. M.A.J. van der Tas** (lid Vromraad, voorzitter provinciale planologische commissie Overijssel)

**Dhr. R. Gremmen** (ANWB Regioconsulent oost)

**Dhr. L.C. Brinkman** (voorzitter Bouwend Nederland, vice-voorzitter VNO-NCW, voorzitter van de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer)

**Dhr. J.J. de Graeff** (algemeen directeur Natuurmonumenten)

**Dhr. A.B. van Luin** (directeur van Habiforum)

**Dhr. P.D.A. Boel** (senior accountmanager voor Zuid-, Oost- en Noord-Nederland bij de directie Realisatie en Ontwikkeling van DG Ruimte, VROM)

**Dhr. B.F. van Burken** (hoofd Coördinatie decentrale overheden, DG Rijksbegroting, Ministerie van Financiën).

**Dhr. I.J. de Boer** (programmadirecteur Ruimte voor de rivier, Rijkswaterstaat, Ministerie V&W)

**Dhr. T.W. Rietkerk** (Gedeputeerde RO Overijssel en lid van het IPO-bestuur).

**Dhr. M.A.E. Calon** (Gedeputeerde RO Groningen en lid van het IPO-bestuur)

**Dhr. R.P. van Brouwershaven** (Directeur Regionale Zaken van het Ministerie van LNV)

**Dhr. J. Osinga** (directeur strategie Overijssel)

**Dhr. S. Haven** (directeur Strategie van de gemeente Zwolle)

**Dhr. E. Helder** (wethouder Economie en Onderwijs van de gemeente Enschede)

**Dhr. J. Oosterhof** (burgemeester Kampen en oud-gedeputeerde van Overijssel)

**Dhr. B. Koopman** (adviseur en betrokken bij werk van de Commissie Bakker en bij visitatiecommissie ILG).

**Dhr. P.C.G. Glas** (bestuurslid Unie van Waterschappen, watergraaf van De Dommel).



**Datum**  
19 december 2007  
**Kenmerk**

**Aantal bijlagen**

**Postadres secretariaat**  
Ministerie van BZK  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Onderwerp  
In gesprek met Gemengde commissie  
decentralisatievoorstellen provincies

Geachte heer, mevrouw,

In november 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de Gemengde commissie provincies ingesteld. Een commissie die ondermeer als opdracht heeft voorstellen te doen voor overheveling van taken van rijk naar provincies en het verruimen van de provinciale beleidsruimte.

De commissie bestaat uit mevrouw P.C. Ladders-Elfferich (voorzitter), de heer J.G.M. Alders, de heer G. Beukema, mevrouw A. van Es, en de heer A.N. van der Zande.

De commissie wil zich in zijn werk laten informeren en voeden door mensen met een combinatie van visie en ervaring waar het om de rol en het functioneren van provincies gaat. Graag zou de commissie daarom ook met u willen spreken.

De commissie nodigt u hierbij uit voor een gesprek op **vrijdag 25 januari 2008** van 11.00 tot 12.30 of van 14.30 tot 16.00 op de High Tech Campus te Eindhoven.

In het gesprek, waaraan ook nog 4 of 5 andere personen zullen deelnemen, willen wij onder andere stilstaan bij vragen als:

- Wat moeten we verstaan onder regionale economie en onder regionaal economisch beleid?
- Moet economisch beleid gericht zijn op het benutten van regionale kansen, of heeft regionaal economisch beleid ook een doelstelling op het terrein van gelijke verdeling van welvaart? En wat betekent dit voor nationaal economisch beleid?
- Moet regionaal economisch beleid dat door de provincie wordt gevoerd zich beperken tot de relatie economie-ruimtelijke ordening en mobiliteit, of moet de bemoeienis zich ook uitstrekken naar stimuleren van de werkgelegenheid in de regio en innovatiebeleid?
- Wat kan de provincie nu al waar het gaat om regionale economische ontwikkeling?

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

- En van welke mogelijkheden maakt de provincie eventueel (te) weinig gebruik? Hier ook relatie leggen met Europees (subsidie-)beleid.
- Wat zou de provincie kunnen willen, wat nu nog niet kan?
- Hoe beleven externe stakeholders (waaronder het bedrijfsleven) de provincie in regionale economische ontwikkeling? Ook vergeleken met de rol en positie van rijk en gemeenten?

Het secretariaat neemt begin januari contact met u op om te vernemen of de uitnodiging u schikt.

De commissie hoopt u op 25 januari te kunnen begroeten.

Met vriendelijke groet, namens de commissie,

H.J. Schartman,  
Adjunct-Secretaris

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

**Datum**  
19 december 2007  
**Kenmerk**

**Aantal bijlagen**

Onderwerp  
In gesprek met Gemengde commissie  
decentralisatievoorstellen provincies

**Postadres secretariaat**  
Ministerie van BZK  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Geachte heer, mevrouw,

In november 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Gemengde commissie provincies ingesteld. Een commissie die ondermeer als opdracht heeft voorstellen te doen voor overheveling van taken van rijk naar provincies en het verruimen van de provinciale beleidsruimte.

De commissie bestaat uit mevrouw P.C. Ladders-Elfferich (voorzitter), de heer J.G.M. Alders, de heer G. Beukema, mevrouw A. van Es, en de heer A.N. van der Zande.

De commissie wil zich in zijn werk laten informeren en voeden door mensen met een combinatie van visie en ervaring waar het om de rol en het functioneren van provincies gaat. Graag zou de commissie daarom ook met u willen spreken.

De commissie nodigt u hierbij uit voor een gesprek op **dinsdag 29 januari 2008** van 11.00 tot 12.30 op het provinciehuis van Overijssel op de Luttenbergstraat 2, te Zwolle.

In het gesprek, waaraan ook nog 4 of 5 andere personen zullen deelnemen, willen wij onder andere stilstaan bij vragen als:

- Wat kan de provincie nu al waar het gaat om integrale gebiedsontwikkeling?
- En van welke mogelijkheden maakt de provincie eventueel (te) weinig gebruik?
- Wat zou de provincie kunnen of moeten willen, wat nu nog niet kan?
- Hoe beleven externe stakeholders de provincie in gebiedsontwikkelingsprojecten? Ook vergeleken met de rol en positie van rijk en gemeenten?

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

- De Nota Ruimte en de nieuwe WRO bieden de provincies veel mogelijkheden voor ontwikkelingsplanologie. Heeft de provincie desondanks last van rijksbeleid dat het gebruik van de nieuwe mogelijkheden hindert? Of zijn er nog aanvullende wensen?

Het secretariaat neemt begin januari contact met u op om te vernemen of de uitnodiging u schikt.

De commissie hoopt u op 29 januari te kunnen begroeten.

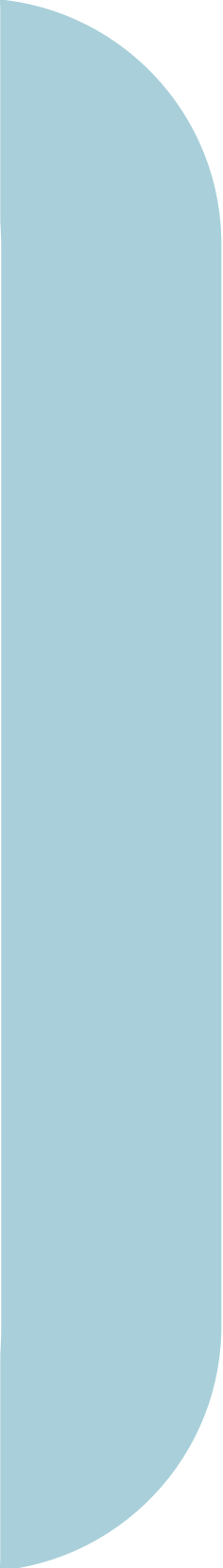
Met vriendelijke groet, namens de commissie,

H.J. Schartman,  
Adjunct-Secretaris

*Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*

## Bijlage 5 Gebruikte afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BDU	Brede doeluitkering voor integraal verkeer- en vervoerbeleid
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BSRI	Besluit subsidies regionale investeringsprojecten
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Ministerie van Economische Zaken
ILG	Investeringsbudget landelijk gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
RACM	Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten
RHC's	Regionale Historische Centra
RWS	Rijkswaterstaat
Sisa	Single information, single audit
UPR	Urgentieprogramma Randstad
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr+	Wet gemeenschappelijke regelingen +
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWI	Wonen, Werk en Integratie
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan





## Colofon

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies  
Onder voorzitterschap van mw. mr. P.C. Lodders-Elfferich

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties  
Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
info@minbzk.nl  
www.minbzk.nl

### **Productiebegeleiding**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

### **Ontwerp**

Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **Druk**

1500 exemplaren

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

16102/496-GMD32

**Maart 2008**



