

Discussienota over decentralisatievoorstellen, samenwerking bestuurlijke vernieuwing en Randstadprovincie

N.a.v. gestelde vragen over de Randstadprovincie is toegezegd dat het college ter voorbereiding op de te voeren discussie een discussienota zal leveren en dat met elkaar wordt nagedacht over de te voeren strategie. Deze nota gaat niet alleen over de Randstadprovincie. Aspecten als bestuurskracht, decentralisatie en samenwerking, zijn begrippen die in het kader van de Randstadprovincie om een nadere toelichting vragen.

Het stuk beoogt de discussie over de Randstadprovincie in perspectief te plaatsen. Deze discussienota dient als input voor een werkatelier waarin college en raad gezamenlijk en onder leiding van een gespreksleider de hiervoor beschreven vragen proberen te beantwoorden. Deze sessie, onder leiding van de heer Dirk Louter, is gepland op 15 februari 2012.

Leeswijzer: de eerste 5 hoofdstukken gaan over zaken als bestuurskracht en gemeenteomvang, decentralisatie en samenwerking. Vanaf hoofdstuk 6 spitst de nota zich toe tot de Randstadprovincie.

1. Historie

Vanaf de instelling van de gemeente Noordoostpolder in 1962 tot de vorming van de provincie Flevoland in 1986, hoorde de polder bij Overijssel. Voor die tijd viel het gebied bestuurlijk onder het Rijk. In 1986 werd Noordoostpolder onderdeel van de provincie Flevoland, samen met 5 andere gemeenten. Hoewel iedere gemeente een grote mate van zelfstandigheid had, ontstonden nieuwe samenwerkingsverbanden: regionale brandweer, provincie Flevoland, GGD, Concern voor Werk, etc.

2. Recente ontwikkelingen

De laatste jaren doen zich op een aantal terreinen ontwikkelingen voor die de discussie voeden over de minimale omvang van een gemeente. Al jaren wordt er gediscussieerd over de vraag hoe groot een gemeente moet zijn om op een adequate wijze haar kerntaken te behartigen. Vanuit verschillende invalshoeken, bestuurskracht, bestuurlijke drukte, ketensamenwerking, etc, staat de omvang van een gemeente ter discussie.

2.1 Omvang gemeente

De regelmatig terugkerende discussie over de ideale gemeenteomvang hangt samen met het gemiddelde inwoneraantal dat sinds 1814 is toegenomen van 2.000 tot 40.000 heden. Al enkele decennia wordt vanuit wetenschappelijke en bestuurlijke invalshoek nagedacht over de kritische ondergrens voor zelfstandige gemeenten. In de jaren tachtig werd nog uitgegaan van een ondergrens van 6.000 inwoners, inmiddels wordt in diverse nota's uitgegaan van een ondergrens van 40.000 inwoners, met de navolgende driedeling:

1. bij minder dan 20.000 inwoners bestaat een directe noodzaak om de kwetsbaarheid van gemeenten op te lossen;
2. tussen de 20.000 en 40.000 inwoners kunnen weliswaar de huidige opgaven worden uitgevoerd, maar wordt een gemeente onvoldoende toekomstbestendig geacht;
3. boven de 40.000 inwoners wordt een gemeente geacht voldoende massa te bezitten om ook toekomstige opgaven het hoofd te bieden.

Hoewel deze inwoneraantallen niet als wetmatigheid kunnen worden beschouwd, worden ze wel als algemeen gangbaar gezien.

2.2 Bestuurskracht

Zowel landelijk als provinciaal speelt de discussie over de bestuurskracht van gemeenten. Beschikt een gemeente over het bestuurlijke en organisatorisch vermogen om zelf en in samenwerking met anderen de democratisch vastgestelde bestuursopgaven op effectieve wijze te realiseren?

De discussie over de bestuurlijke organisatie richt zich daarbij op het bestaan van sterke gemeenten, die over de nodige ruimte en middelen moeten beschikken om een breed en samenhangend takenpakket te kunnen uitvoeren. De toezichthouders, Rijk en provincie, gaan op steeds meer fronten de bestuurskracht van gemeenten in kaart brengen. De vraag is of (in ieder geval drie) gemeenten in Flevoland in de toekomst aan de van bovenaf opgelegde kwaliteitseisen kunnen voldoen. De drie gemeenten Urk, Zeewolde en Dronten zitten qua gemeenteomvang (zie 2.1) in de onderste regionen.

Als we het over kwaliteitseisen hebben, geldt dat ook voor de omvang van de ambtelijke organisaties. En het is nu eenmaal een wetmatigheid dat bij een grotere ambtelijke organisatie er meer kwaliteit binnengehaald kan worden dan bij een kleinere organisatie.

2.3 Bestuurlijke drukte

Daarnaast speelt ook de discussie over bestuurlijke drukte. Onder de term 'Bestuurlijke drukte' verstaat zij het verschijnsel dat veel bestuurders op allerlei terreinen actief zijn, maar dat tegelijkertijd de maatschappelijke effecten van deze inzet niet positief evenredig zijn.

Bestuurlijke drukte vindt plaats bij (een teveel aan) verticale bestuurslagen (Rijk, Provincie, Gemeente, Stadsdelen en eventueel tussenliggende regionale verbanden) met onduidelijke onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar ook bij horizontale samenwerking: (teveel) partijen en instanties die in de breedte betrokken zijn bij besluitvorming, zonder regie op de keten en zonder dat doorzettingsmacht en/of leiderschap is gedefinieerd. Denk aan: Regio's, Wgr-verbanden, uitvoeringsorganen, enz.

Belangrijk kritiekpunt is de ondoorzichtigheid van deze structuren, de geringe mate van democratische legitimatie en bovenal de effectiviteit van deze wirwar aan samenwerkingsverbanden en de daaruit voortgekomen overlegstructuren.

Zo klaagt de burgemeester van Zwolle dat de burgemeester van Nijmegen in de nieuw te vormen politieregio Oost de baas gaat worden over Zwolle. "Wat weet die burgemeester uit Nijmegen nou van Zwolle", roept die burgemeester uit Zwolle.

En! "In de politieregio Oost moeten we straks met 81 burgemeesters vergaderen met de korpsleiding om tot beleid te komen." Tsja, die burgemeesters toch! Ze hebben het maar moeilijk. Ze zouden ook eens creatief worden. Waarom moet de korpsleiding van de politieregio Oost met 81 burgemeesters om tafel? Waarom kan dat lokaal niet worden georganiseerd zodat de burgemeester uit Zwolle om tafel gaat met de politie-inspecteur die Zwolle onder zijn hoede heeft namens de korpschef?

Uit Binnenlands Bestuur- 14 okt 2011

Het is niet voor niets dat er landelijk een duidelijke roep is om het aantal bestuurlijke overlegorganen terug te brengen. Het voornemen tot één Randstadprovincie te komen, is daar een voorbeeld van. Uit trendstudies blijkt overigens dat het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden explosief blijft stijgen. Dat is ook niet vreemd, want het ene decentralisatievoorstel rolt na de andere op de gemeentelijke deurmat. De gemeenten worden op deze wijze wel "gedwongen" om samen te werken.

2.4 Taakdifferentiatie

In het regeerakkoord wordt de deur voor differentiatie van taken tussen gemeenten wijd open gezet. Uniformiteit naar taak en bestuursmodel is tot nu toe in gemeenteland het uitgangspunt.

Nu worden bij bijvoorbeeld decentralisatieoperaties in beginsel alle gemeenten belast met de over te dragen taken. Kleine gemeenten zijn niet altijd in staat dezelfde kwaliteit te leveren als grote en middelgrote gemeenten. Deze uniforme toedeling van taken wordt in de praktijk weliswaar niet altijd consequent aangehouden - ook nu is er al wel enige differentiatie - in het algemeen is echter uniformiteit het dominante uitgangspunt.

Dit uitgangspunt is echter niet langer vol te houden. Bij de uitvoering van het gemeentelijke medebewind begint de schaal van de kleinere gemeenten steeds meer te knellen, er is een enorme druk ontstaan om met andere gemeenten samen te werken of over te gaan tot schaalvergroting. Hoe meer taken uniform naar de gemeenten worden gedecentraliseerd, des te sterker wordt de roep om schaalvergroting en/of samenwerking.

Er is sprake van bestuurlijke drukte gezien de veelheid aan samenwerkingsverbanden en -structuren. Er zijn vele en van elkaar afwijkende vormen van bovenlokale en regionale samenwerkingsverbanden. Bij samenwerking op het bovenlokale vlak bestaat het risico dat eenzijdig de nadruk gelegd wordt op bestuurskracht. Het wegtrekken van taken uit de strikt gemeentelijke context kan schadelijk zijn voor het lokale bestuur in Nederland. Wordt daarbij ingezet op een steeds verdergaande schaalvergroting, dan kan dat eveneens schadelijk zijn voor het lokale bestuur.

Bij die taakdifferentiatie moeten ook de provincies en andere vormen van bestuur, zoals het functionele bestuur en de figuur van de deconcentratie in ogenschouw worden genomen. Iedere vorm van bestuur heeft eigen voordelen en nadelen. Bij taaktoedeling moet zeer precies worden gekeken welke vorm en schaal het meest aangewezen zijn.

Al in 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het maken van onderscheid tussen gemeenten, maar toen voelde het Kabinet daar niets voor. Nu ligt dit anders. Bij de decentralisatievoorstellen laat het Kabinet weten dat decentralisatie van taken alleen kan plaatsvinden naar gemeenten met voldoende stabiliteit, capaciteit en kwaliteit.

Er dreigt zodoende een tweedeling tussen 'zwakke' en 'sterke' gemeente. De werkgroep 'Openbaar Bestuur' concludeerde al het volgende: 'De decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten vraagt om een gemeentelijke organisatie met voldoende stabiliteit, capaciteit en kwaliteit. Het schaalniveau van de kleinste gemeenten is hiervoor niet toereikend. (...). Bij de huidige schaal van gemeenten is het niet voor elk beleidsterrein mogelijk om dit te decentraliseren naar zelfstandige gemeenten. In de transitiefase naar grotere gemeenten kan op deze beleidsterreinen differentiatie, waarbij bevoegdheden en middelen selectief worden toegedeeld aan provincies en gemeenten, tijdelijk een oplossing vormen. Dat betekent voor gemeenten dan een keuze voor opschalen, verplicht samenwerken of geen taakoverdracht.

Vandaar dat bij sommige decentralisatievoorstellen gekozen wordt voor decentralisatie naar een centrumgemeente. Zelfs de financiën worden toegekend aan die centrumgemeente.

2.5 Inhoud zwaarder

Om aan de eis van "Overheid heeft antwoord" in 2015 te kunnen voldoen, zal er op ICT-gebied nog wel wat moeten gebeuren. Met de verdergaande digitalisering worden de ICT-systemen complexer, maar vooral ook duurder. Daarnaast nemen de inhoudelijke eisen aan de uitvoering van gedecentraliseerde taken ook toe. Naar verwachting zal op termijn sprake zijn van een verdubbeling van de omvang van gemeentelijke taken. Kwaliteitseisen (denk bijvoorbeeld aan de RUD) noodzaken tot samenwerking met andere gemeenten.

De decentralisatie van de jeugdzorg, het opgaan van delen van de AWBZ in de Wmo, Werken naar vermogen laten het zelfde beeld zien. De gemeenten nemen onder meer de

Jeugdzorg over, een deel van de taken uit de zorgwet AWBZ en de nieuwe wet Werken naar Vermogen, waarin de bijstand, de uitkering voor jonggehandicapten Wajong en de sociale werkplaatsen worden gebundeld.

De samenwerking wordt al snel opgezocht om als gemeente het hoofd boven water te kunnen houden. Het is de vraag of alles in één regio gewenst is. Het kan efficiënter zijn, maar daarmee bestaat de kans dat je specialismen en maatwerk op moet geven. In kleinere samenwerkingsverbanden is vaak meer invloed uit te oefenen.

2.6 Krimp

Ongeveer de helft van alle Nederlandse gemeenten zal voor 2025 met een bevolkingsdaling te maken krijgen. Niet alle voorzieningen zullen dan nog in stand kunnen worden gehouden. Bij krimp dreigt een gemeente de kritische ondergrens voor een zelfstandige gemeente (zie 2.1). De Leefbaarheid neemt af en de aantrekkelijkheid om zich in een dergelijke gemeente te vestigen wordt minder. Met een krimpende en vergrijzende samenleving zullen de financiële omstandigheden eveneens achteruitgaan. Ook in de gemeentelijke organisatie zullen de gevolgen van krimp merkbaar zijn. Er zijn weinig ontwikkelingen, de groei is er uit. Aan kwaliteit moet worden ingeleverd en nieuwe kwalitatief goede medewerkers zullen niet geneigd zijn direct naar een krimpgemeente te gaan. Er ligt een grote uitdaging voor de gemeente zich staande te houden in tijden van krimp.

3. Samenwerking

De gemeente Noordoostpolder werkt op een aantal terreinen al samen. Soms vanuit een gemeenschappelijke regeling, soms omdat partijen elkaar gevonden hebben. Bevindingen uit een inventarisatie van samenwerkingsverbanden staat in bijlage 2.

Globaal kunnen de volgende samenwerkingsvormen onderscheiden worden:

- ambtelijke samenwerking: uitwisseling van kennis, vacatures of inkoop;
- samenwerkingsverband: bijvoorbeeld Concern voor Werk;
- Samenwerken, maar toch apart: bv. outsourcing van belastinginning bij één partij;
- Fusie: één nieuwe gemeente.

4. Provinciale herindeling

Het verschijnsel van provinciale herindeling is niet vreemd. In de jaren zeventig van de vorige eeuw ging de roep al door het land om te komen tot 44 gewesten (1974), 26 provincies (1975), 24 provincies (1977) en 17 provincies (1978). Alles bleef echter bij het oude.

Vervolgens ging de blik naar samenwerking. Allerlei andere ideeën passeerden aan het eind van de vorige eeuw. Landsdelen, stadgewesten, stadregio's en agglomeratiegemeenten. Veel verder dan regionale samenwerking is het echter nooit gekomen. Terwijl gemeentelijke herindelingen wel plaatsvonden, bleven de provincies goeddeels wat ze waren.

4.1 Commissie Geelhoed

In 2002 opperde de commissie Geelhoed, ingesteld door het IPO, om terug te gaan van twaalf naar vijf of zes provincies. Inderdaad was de kracht van de provincies tussen het Rijk en de steeds verder uitdijende gemeenten verminderd. Maar dat wilde, toen en nu, nog niet zeggen dat je dan de grenzen van de provincies maar moet verleggen.

Sinds het rapport van de commissie Geelhoed hebben de provincies hun taken en bevoegdheden wel versterkt en is er meer evenwicht tussen de drie bestuurslagen gekomen.

Dat wat gemeentelijk niet kan en niet tot de competentie van de centrale overheid behoort, dient door de provincies te worden opgepakt. Er moet een zekere regie zijn en evenwichtige afweging bij die zaken die meer dan lokaal zijn. De gemeenten - de dichtst bij de burger staande overheid — moeten die taken behartigen die de burgers ook het

meest direct raken. Daarom zijn de diverse decentralisatievoorstellen ook logisch, hoewel daar ook een gevaar aankleeft.

5. De valkuil van decentralisatie

Onder het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet" wil het Rijk een groot aantal taken op (vooral) het gebied van welzijn en werkgelegenheid naar de gemeente decentraliseren. Leg bij de gemeenten die taken neer die de burger het meest direct raken. De overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten gaat gepaard met autonomie in de uitvoering voor gemeenten om de resultaten zoals beoogd in het bestuursakkoord te kunnen realiseren.

Deze trend van decentralisatie zadelt gemeenten op met steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Dat gaat niet altijd gepaard met het beschikbaar stellen van middelen om deze taken en verantwoordelijkheden uit te voeren. De overheveling van de jeugdzorg is daar een voorbeeld van. Het kabinet heeft besloten om de jeugdzorg de verantwoordelijkheid van de gemeente te maken, maar heeft daar nauwelijks geld tegenover staan. Daarnaast staan de gemeenten voor grote bezuinigingen, wegens stijgende lasten, tegenvallende inkomsten en kortingen van het rijk. Voor kleinere gemeenten neemt de druk alleen maar toe.

Het risico is dat de provincie en Den Haag maar één uitweg zien en pleiten voor gemeentelijke herindeling van kleine gemeenten die de druk niet meer aankunnen. Maar dat is een paradoxale situatie. Doordat het Rijk decentraliseert naar de gemeente zonder de daarbij horende middelen, dreigt diezelfde gemeente gecentraliseerd te worden in een grotere gemeente. Decentralisatie leidt tot centralisatie. Dat is de valkuil van decentralisatie.

En wanneer taken worden gedecentraliseerd naar steeds minder, steeds grotere gemeenten, dan komt de het bestuur niet dichterbij de burger te liggen, maar juist verder weg.

Decentralisatie mag geen doel op zich zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen. Decentralisatie kan in theorie leiden tot een kostenbesparing en verbetering van beleid. Decentralisatie kan leiden tot beleid dat beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elke gebied hetzelfde zijn. Waarom zouden we inwoners van Staphorst koopzondagen opdringen, of waarom zouden we die aan inwoners van Amsterdam ontzeggen? Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie kan maatwerk zijn. Decentralisatie bevordert bovendien innovatie van beleid. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, kan bekeken worden welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen. Alle voordelen van decentralisatie hebben één gemene deler: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk.

Voordelen van decentralisatie kunnen er wel zijn, maar als het gaat om identiteit, culturele diversiteit en andere wijze van werken, moeten we vooraf wel weten of een gemeente inderdaad de mogelijkheid heeft om af te wijken van het beleid van de buurgemeenten. Als dat niet zo is, heeft decentralisatie alleen nut als die leidt tot kostenverlagingen voor gemeenten.

Gelet op de vele taken die de afgelopen jaren van het Rijk naar gemeenten zijn gegaan c.q. nog komen, en gegeven het feit dat veel gemeenten momenteel zwaar moeten bezuinigen, zal decentralisatie niet gauw tot kostenverlaging leiden.

Decentralisatie zal in deze economische ongunstige tijden naar verwachting juist leiden tot meer centralisatie. Wanneer het Rijk gemeenten geen financiële middelen aanreikt om hun taken adequaat te kunnen uitvoeren, zal decentralisatie kunnen leiden tot het saneren van kleine(re) gemeenten.

6. Nieuwste plannen: Randstadprovincie

De Randstad is een belangrijke regio. In Europees verband kan deze regio als geheel een belangrijke rol gaan spelen. Er staan ook grote belangen op spel. De drie provincies raken elkaar op dit punt. Zowel in de problemen als in het oplossen daarvan zijn de huidige Randstadprovincies onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Veel wordt al samen gedaan of op elkaar afgestemd. Natuurlijk zijn dit de argumenten om aan te voeren dat de drie provincies bij elkaar horen, maar die argumenten zijn nog weinig onderbouwd.

Het Kabinet maakt onderscheid tussen een zuidvleugel met als zwaartepunten Den Haag, Rotterdam, Leiden en de Drechtsteden en een noordvleugel met Amsterdam, Almere en Utrecht. Het Kabinet wil de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samenvoegen. Met de vorming van een Randstadprovincie wordt beoogd de economie een stimulans te geven; economie is de invalshoek.

Het streven naar één bestuur voor de gehele Randstad is niet het doel, maar een middel om de slagvaardigheid te vergroten en een economische impuls te bewerkstelligen. Bestuur is ondersteunend. Infrastructuur en Ruimte worden er eveneens bij betrokken.

De Randstadprovincie is één van de grote hervormingen in het kader van de 'compacte overheid' die het kabinet Rutte voor ogen heeft. Hierover verderop meer

De drie Commissarissen van de Koningin van deze provincies hebben echter laten weten daar niets voor te voelen. Zij dringen aan op eerst een gedegen onderzoek naar de mogelijkheden voor een fusie. Dat zou een niet vrijblijvend onderzoek moeten zijn. Zij wijzen een fusie dus niet zondermeer af, maar dat moet gebeuren op basis van gedegen analyses, argumenten en feiten. Dat is volgens de drie CdK's ook de enige manier om draagvlak te krijgen. Het moet voor burgers, bedrijfsleven en gemeenten wel uit te leggen zijn, waarom je tot opschaling komt.

6.1 Provinciegrens

Wat de geografische indeling betreft, komt het Kabinet in haar Visienota van 10 oktober 2011 niet tot een duidelijk standpunt. Letterlijk schrijft het Kabinet het: "De economische dynamiek in en van het gebied is zodanig dat het weinig zinvol is om tot een geografisch omliggende gebiedsafbakening te komen. Beter is het om het gebied "af te bakenen" aan de hand van de samenhang die verschillende steden en gebieden binnen de noordvleugel in economisch opzicht vertonen." Er wordt gekeken naar logische regio's.

Onder de noordvleugel verstaat het Kabinet "het samenhangende stedelijke netwerk van het Noordzeekanaalgebied tot en met de provincie Utrecht, met inbegrip van Almere en met als belangrijkste kernen de steden Amsterdam en Utrecht en de luchthaven Schiphol."

Uit het feit dat alleen Almere wordt genoemd, kan men concluderen dat een ongedeeld Flevoland niet onbespreekbaar is. Wellicht dat Lelystad nog aanhaakt vanwege de Luchthaven Lelystad. Maar verder laat het Kabinet de geografische indeling aan het gebied zelf over. Daarom is het van belang dat de gemeente Noordoostpolder een standpunt bepaald over deze ontwikkeling en dit het provinciale bestuur van Flevoland laat weten.

Naast de vorming van één Randstadprovincie maakt het Kabinet in de Visienota nog meer duidelijk over de toekomst van de overheid. Zie hiervoor bijlage 1.

7. Flevolandse buurgemeenten

Almere en Lelystad hebben zich al uitgesproken voor de Randstadprovincie. Burgemeester de Jonge van Dronten heeft zich al eens uitgesproken voor aansluiting bij Overijssel: "Beter de poort van Overijssel dan de periferie van de Randstad". In zijn Nieuwjaarspeech van 2011 stelde burgemeester Kroon van Urk voor om Flevoland bij Noord-Holland aan te sluiten, mocht het tot een provinciale herindeling komen. Zeewolde richt zich nadrukkelijk op de Veluwe gemeenten.

Naast de vraag of wij ons zouden moeten aansluiten bij bijvoorbeeld een Overijssel, moeten we moeten ons beraden of we in deze discussie met de andere, 'kleinere' gemeenten kunnen optrekken.

Met Urk vormen we geografisch gezien al één gebied. Ook Dronten zou kunnen aanhaken. Deze drie gemeenten vertegenwoordigen meer dan 100.000 inwoners - meer dan Lelystad (75.000) - en kunnen zo gewicht in de schaal leggen. Noordoostpolder en Urk vertegenwoordigen samen 65.000 inwoners.

Bijna driekwart van de gemeentelijke bestuurders van Flevoland is tegen een fusie van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland. Zo blijkt uit een enquête van onderzoeksbureau Ergo. Twaalf procent van de ondervraagde, burgemeesters, wethouders en raadsleden is voor de fusie.

7.1 (On)deelbaar Flevoland

De Flevolandse bestuurders houden vast aan een ondeelbaar Flevoland. Ze zien op dit moment niets in een provinciale opschaling naar een Randstadprovincie. Maar als Flevoland bij de Randstad moet dan wel helemaal. Het is de vraag of wij daar in mee moeten gaan.

8. Waar horen we bij?

Nadat beide gemeenten (Noordoostpolder en Urk) na de oorlog rechtstreeks onder het "bewind" van Binnenlandse Zaken vielen, werd de Noordoostpolder in 1962 ingedeeld bij de provincie Overijssel. Dat bleef zo totdat Noordoostpolder deel uit ging maken van de provincie Flevoland in 1986. De provincie Overijssel was en is ook in het vizier als het gaat om samenwerking.

Zwolle is één van de snelst groeiende regio's van Nederland. De regio is als infrastructureel en economisch knooppunt tussen de Randstad en noordoost Nederland een goede plek om zich te vestigen. Ook de komst van de Hanzelijn is een belangrijke impuls voor de regio. Door de handen in een te slaan en het bestaande bestuurlijke netwerk te versterken, wil men de regio Zwolle meer profiel geven. Dit kan door de regionale economie in samenhang met de mobiliteit te bezien en te ontwikkelen. Gemeenschappelijke vraagstukken zijn grensoverschrijdend. Oplossingen zullen binnen de samenwerking of bestuurlijke netwerken gezocht moeten worden.

In september heeft onze gemeente een intentieovereenkomst voor economische samenwerking in de regio Zwolle Kampen ondertekend. Met de samenwerking Zwolle Kampen Netwerkstad (ZKN) is een start gemaakt met regionale samenwerking tussen overheden. De bestuurlijke wil is er om de samenwerking meer vorm te geven, waarbij alle gemeenten hebben aangegeven de samenwerking op het gebied van regionale economie te willen versterken. Het *Bestuursteam Economie* van ZKN tracht samen met ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheid te komen tot een economische investeringsagenda.

Daarnaast heeft de gemeente Noordoostpolder zich aangesloten bij het regionaal Kernteam Regio Zwolle. Het kernteam wordt gevormd door de burgemeesters van 16 gemeenten uit de regio Zwolle. De gemeenten zetten zich gezamenlijk in voor het versterken van de regionale economie en bereikbaarheid.

8.1 Economie

De Randstadprovincie zal rechtstreeks zaken doen met Europa. Meer dan in Overijssel zal het in de Randstad bruisen van activiteit en kunnen we meeliften op de voordelen van de Randstadprovincie.

De vorming van een Randstadprovincie is door economische motieven ingegeven. Om de opties tegen elkaar te kunnen afwegen, moeten we ons het volgende afvragen:

1. Waar halen wij economisch het meeste uit?
2. Bij wie worden we op de juiste waarde geschat?
3. Waar hebben wij een toegevoegde waarde?

Het lijkt erop dat de Randstadprovincie hoge ogen scoort als het gaat om economie. Of Noordoostpolder ook op toegevoegde waarde worden geschat, is niet zo eenduidig te zeggen.

8.2 Cultuur

Net als wij, werken andere Flevolandse gemeenten ook met partners over de (provincie)grens. Het lijkt erop dat Noordoostpolder in cultureel opzicht en qua mentaliteit meer aansluiting heeft met de Overijsselse gemeenten dan met de gemeenten in de Flevopolder. Cultuur laat zich moeilijk duiden, maar is een niet uit te sluiten factor bij succesvolle samenwerking.

9. Hoe verder?

Op dit moment is nog onduidelijk hoe de Kabinetspoging tot provinciale herindeling zal verlopen. De meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer lijkt tegen deze opschaling en samenvoeging van de drie provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te zijn. Het kan dus nog alle kanten opgaan.

Los van de ontwikkelingen ten aanzien van de Randstadprovincie is het van belang om - gelet op de bestuurlijke vernieuwingen, decentralisatievoorstellen nu en in de toekomst - een strategie te gaan bepalen, eerst alleen en daarna eventueel met andere gemeenten.

Het is niet alleen de vraag met welke bestuurlijke inrichting onze gemeente het meest gebaat is. Even zo belangrijk is dat het standpunt van onze gemeente breed gedragen wordt. Een breed gedragen en gelijkloidend standpunt zal ook onze invloedspositie ten goede komen. Om die reden is het college van mening dat raad en college hierin gezamenlijk moeten optrekken.

Tot slot moet nagegaan worden op welke wijze de bevolking bij deze discussie betrokken kan worden.

10. Discussie

Op grond van het voorgaande zijn de stellingen en vragen geformuleerd die tijdens het werkatelier aan bod zullen komen.

- a) Om een standpunt te bepalen over onze bestuurlijke toekomst, is het van belang eerst na te gaan wie we zijn en welke doelen wij nastreven.
- b) Welke type relaties helpen ons verder te komen?

Vervolgens:

- c) Waar het gaat om de mogelijke vorming van een Randstadprovincie, moeten we in ieder geval van ons laten horen.

- d) Beperkt de discussie zich tot de mogelijke komst van een Randstadprovincie of gaat het over de principiële vraag bij welke provincie we willen horen?
- e) Gelet op de actuele bestuurlijke ontwikkelingen, decentralisaties etc. is het gewenst om nauwer samen te gaan werken.
- f) Welke samenwerking geniet de voorkeur van de raad en in hoeverre stelt de raad zich hierbij proactief op? Met andere woorden: wil de raad er werk van maken?
- g) Het verdient de aanbeveling te onderzoeken met wie de gemeente Noordoostpolder het meest effectief kan samenwerken ten einde haar opgaven en ambities te realiseren.
- h) Binnen Flevoland kunnen we een nog sterkere vuist maken, wanneer we andere gemeenten betrekken.

Bijlage 1: Kabinetsplannen over de toekomst van de overheid

1. Bestuurlijke vernieuwing

Het Kabinet wil in de komende periode de grondslagen leggen voor "een compacte overheid". Daaronder wordt verstaan: een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die slagvaardig kan opereren. Zes "ontwikkelingslijnen" staan het Kabinet voor ogen: meer ruimte voor burgers en samenleving, minder regels en betere dienstverlening, verbetering informatiegebruik, een efficiëntere, slimmere bedrijfsvoering, een flexibelere arbeids- organisatie van de overheidssectoren en een doelmatigere taakverdeling van de overheid.

1.1 Drie overheden.

Het Kabinet houdt vast de drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. Bij de bestuurlijke herinrichting van ons land blijft dat het uitgangspunt. Tevens ziet het Kabinet de bestuurlijke herinrichting niet als een doel, maar als een middel.

1.1.1 Compacte overheid

Onder een compacte overheid verstaat het Kabinet een kleiner overheidsapparaat, zowel wat de omvang betreft als in het functioneren (minder bemoeienis overheid). Uitgaande van de drie bestuurslagen laat het Kabinet weten dat de regeling van deelgemeenteraden en van de WGR-plus zal worden ingetrokken.

Tevens komt het Kabinet met een voorstel om de waterschapsbestuurders indirect door gemeenteraden te laten verkiezen. Het aantal parlementsleden, gemeenteraadsleden en provinciale Statenleden zal echter wel worden verminderd.

1.1.2 Taken en verantwoordelijkheden helder neerzetten

In het streven naar een compacte en slagvaardige overheid gaat het Kabinet "de samenhang tussen het handelen van de verschillende bestuursorganen versterken". De drie bestuurslagen moeten ieder een duidelijker profiel krijgen.

Bij de verdeling van de publieke taken houdt het Kabinet een heldere lijn aan: decentraal wat kan, centraal wat moet. In dat licht wordt een groot aantal verantwoordelijkheden overgedragen "aan een andere bestuurslaag".

1.1.3 Herindeling

Het Kabinet ziet herindeling niet als een oplossing voor de schaalproblemen, die zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoen. Aan de andere kant laat het Kabinet weten dat herindeling een geëigend instrument kan zijn, maar dat deze herindeling dan wel "van onderop " tot stand moet komen.

Zoals al eerder opgemerkt, kunnen gemeenten die veel taken toegewezen krijgen, in problemen komen. Wanneer ze het gezamenlijk met andere gemeenten ook niet aan kunnen, dan worden die gemeenten wel via natuurlijke weg gedwongen om tot fusie over te gaan. Dan komt het wel van onderop maar onder dwang.

1.1.4 Versterken samenwerking

Het Kabinet wil de "uitvoeringskracht" van gemeenten vergroten door de huidige samenwerkingspraktijk te versterken en te verbeteren. Opnieuw wordt hier het middel gemeentelijke herindeling genoemd, maar daarnaast "verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking." Bij de decentralisaties ten aanzien van Werken naar vermogen en Jeugdzorg gaat dit direct al spelen.

De Wet gemeenschappelijke regelingen zal worden aangepast om samenwerking te vereenvoudigen en te verbeteren. Tevens zal worden nagegaan of het mogelijk is de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen beter te verankeren zodat gemeenteraden meer invloed kunnen uitoefenen en meer grip kunnen krijgen op de financiën van de gemeenschappelijke regelingen.

1.1.5 De burger

Het Kabinet wil komen tot het versterken en verruimen van “betrokken burgerschap”. Het gaat dan om het vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Het is de vraag hoe realistisch zo’n voornemen is in een individualiserende maatschappij. Al eerder is beschreven dat de door het kabinet zo gewenste decentralisatie juist kan leiden tot een grotere afstand tot de burger.

Bijlage 2: quickscan huidige samenwerkingsverbanden

Overall wordt er veel samengewerkt met andere Flevolandse gemeenten, maar lang niet altijd met alle. Het lijkt voor de hand te liggen met Flevolandse gemeenten samen te werken. Maar net als wij, werken andere Flevolandse gemeenten ook met partners aan de andere kant van de provinciegrens. Er is in die zin niets nieuws onder de zon. Cultuurverschil tussen de Noordoostpolder en de Flevopolder is daarbij een aspect dat zich moeilijk laat vangen, maar steeds weer boven komt. Er wordt vervolgens gekeken naar gemeenten in Overijssel en Friesland waar we kennelijk meer mee hebben. Het komt ook voor dat er een samenwerking ontstaat met een andere gemeente omdat een marktpartij, bv. een zorgaanbieder, in beide gemeenten opereert.

Ten aanzien van het beleidsterrein Werk worden we geacht meer te gaan samenwerken vanwege het Bestuursakkoord. De bestaande samenwerkingsverbanden betreffen vrijwel allemaal Flevolandse gemeenten, overigens niet altijd alle gemeenten. Dit zijn geen harde verbanden. Het is wenselijk na te denken over wie onze logische partners zijn.

Op het gebied van Welzijn wordt er al succesvol samengewerkt met gemeenten buiten onze provincie, vooral op het gebied van inkoop van zorg.

Veiligheid is een domein waarbij de kaders voor een groot deel worden aangegeven. De uitbreiding van Veiligheidsregio Flevoland met Gooi en Vechtstreek en later Utrecht is al een rijdende trein. Onderdelen hiervan, zoals de GHOR, zijn al ver gevorderd. De discussie concentreert zich op het opgaan in een regio versus het aangaan van shared services.

Toerisme en Cultuur zijn beleidsterreinen waarin het wringt met het keurslijf van de provincie. Samenwerking binnen deze beleidsterreinen ontstaat vanuit vraag en aanbod in het gebied. 'Bemoeienis' van de provincie wordt eerder als lastig ervaren.

Onlangs is SamenWerken in Flevoland (SwiF) toegevoegd. Dit is het mobiliteit- en kennisportaal van de Flevolandse gemeenten.