

**Uitwerking
Thorbeckebrief
over de toekomst van
het openbaar bestuur**

Verslag online BZK en Provincie Limburg

Woensdagochtend 25 november 2020



Gedeputeerde Andy Dritty trapt af met een pleidooi voor langjarige samenwerking, als gelijkwaardige overheden. Ziet met instemming BZK weer steeds meer zichtbaar worden (regio- en woondeals, NOVI, proeftuinen). Deze stapeling van samenwerkingsvormen vraagt financiële akkoorden en maatwerk. Provincie wil graag met het rijk vanuit de inhoud samenwerking ondersteunen.

In reactie legt Chris Kuijpers vraagstukken voor:

- Hoe het interbestuurlijk samenspel te versterken? Resultaatgerichtheid is cruciaal.
- Hoe regionale verschillen optimaal te accommoderen?
- Hoe om te gaan met drukte in de regio: meer uniformeren of niet?
- Hoe om te gaan onrust/zorgen in Huis van Thorbecke? (geen rustig bezit, denk aan financiële positie van gemeenten)

De gesprekken met de provincies hierover leveren bouwstenen op die het nieuwe kabinet richting geven.

Over de worsteling met schaal in het openbaar bestuur

Paul Frissen, bestuursvoorzitter en decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University:

- Ga verstandig om met de 1000-voudige schaalvariëteit in de werkelijkheid: ruimte geven en verschil maken in allerlei vormen van regionale samenwerking in het perspectief van een beperkt aantal bestuurslagen. Democratische verantwoording niet over te veel lagen spreiden!
- Accepteer ongelijke uitkomsten: decentralisatie resulteert in decentrale variëteit. Waak voor valse argumentatie dat maatwerk efficiencywinst oplevert.
- Vermijd het misverstand dat de wereld bestaat omdat hij bestuurd wordt! Bestuur heeft slechts een randvoorwaardelijke functie.
- Sluit met samenwerkingsvormen aan bij de gefragmenteerde en gedifferentieerde werkelijkheid; integrale aanpak levert vaak te veel vergadercircuits op.
- Kernvraag: hoe geven we ruimte aan democratische verantwoording, hoe betrekken we burgers, hoe geven we het politieke vorm? De kracht van de provincie ligt in het omgaan met regionale samenwerking: partijen bij elkaar brengen, toezien op democratische verantwoording en op inhoud terughoudend zijn.

Ofwel: regionale samenwerking is politiek: keuzes maken.

Frissen waarschuwt voor het gewenste Eén Overheid: voor de burger zeer onwenselijk!

Regionale samenwerking - groepsgesprekken - plenaire noties:

- Spel tussen schalen vraagt differentiatie
- Leer van voorgaande decentralisaties; differentiatie!
- Geen centralisatie-eigening; decentralisatie wel goed equiperen
- Rol raden en horizontale verantwoording: zwaarte van dossiers niet te onderschatten
- Grensoverschrijdende (landsgrenzen) samenwerking: juridische / bureaucratische belemmeringen (rijk)
- Regionale verschillen niet in modellen vatten
- Focus op stevige slagkracht, uitvoeringskracht
- Coalition of the willing stelt regierol provincie op prijs

(verdere uitwerking groepsgesprekken zie bijlagen)

Slotreflectie

Paul Frissen pleit voor variëteit als beoogde vorm én beoogde uitkomst. Eenvoud is mooi maar juist in complexiteit is bestuur relevant. Voorwaarde: regionale samenwerking met focus op publieke waarden.

Gedeputeerde Andy Dritti benadrukt belang van lerend vermogen: in ruimtelijk beleid lessen trekken van decentralisaties sociaal domein. En roept het rijk op tot langjarige duidelijkheid, ook ten aanzien van financiële positie gemeenten.

Chris Kuijpers constateert: hoe verder van Den Haag, hoe belangrijker de rol van de provincie.

We zijn niet Eén Overheid maar moeten wel zo werken, juist in het belang van de burger. Meer differentiëren in de uitvoering om slagkracht te vergroten en daarmee meer resultaat te behalen. Daarbij vooral ook externe partijen betrekken (zie succesvolle Brainport Eindhoven).

Gouverneur Bovens brengt “Wil tot Verschil - gemeenten in 2015” (2006) in herinnering: met de burger zelf als startpunt de juiste schaal/structuur bepalen aan de hand van de vraag wie echt toegevoegde waarde levert. Lijkt - opnieuw - een aanbeveling. Plus: organiseer de gemeentelijke democratie vooral heel praktisch.

Deelnemers:

Limburg: Dritti

BZK: Kuijpers, Kroeskamp

Gemeenten: Beekdaelen (w Van der Broek), Gennep (b Teunissen), Gulpen-Wittem (b Ramaekers-Rutjens), Heerlen (w De Beer), Horst aan de Maas (w Kuipers), Landgraaf (b Vlecken), Maastricht (b Penn-te Strake), Meerssen (b Clermonts-Aretz), Mook en Middelaar (w Wienhoven), Nederweert (b Op de Laak), Peel en Maas (b Delissen), Stein (b Leurs-Mordang, w Wingelaar), Vaals (w Kompier, gemsecr Bertram), Valkenburg aan de Geul (b Schrijen), Venray (b Winants, w Vervoort), Weert (b Leppink-Schuitema)

Waterschap Limburg: Van der Broeck

Frissen (pitch)

Gespreksleider: Gouverneur Bovens

BIJLAGE I VERSLAG - UITWERKING GROEPSGESPREKKEN

Regionale samenwerking:

- moet gedreven zijn vanuit publieke waarden: inhoud bepaalt wie aan tafel zit
- Daar waar de bestuurlijke grenzen van de veiligheidsregio niet passen bij de maatschappelijke oriëntatie van de gemeente is financiële tegemoetkoming noodzakelijk (denk aan frictiekosten)
- als oplossing voor beperkte capaciteit kleine gemeenten, maar beperkt wel de politieke beïnvloeding en volgens sommigen bedreigend voor de eigenheid.
- vereist betere toerusting van raadsleden: kennis en instrumentarium
- als oplossing voor gebrek aan strategische denkkraft; coalition of the willing vergt wel regierol van de provincie
- die organisch tot stand komt: agenda voor plattelandsgemeenten (naast de stedelijke agenda)
- uitvoering en beleid scheiden om uitvoeringskracht te vergroten
- externe partijen betrekken: zij geven urgentie en zijn resultaatgericht
- Overschat je rol als openbaar bestuur binnen een regio niet. De grootste werkgevers in de regio zijn Universiteit Maastricht en MUMC. Daarmee: overschat ook de noodzaak van democratische legitimatie niet. Er moet meer evenwicht komen tussen wat partners kunnen en willen bijdragen en wat openbaar bestuur kan. Rol BZK hierin: langs deze lijnen samenwerking versterken.

Internationale context:

- BZK moet aandacht hebben voor grensoverschrijdende dimensie (bijvoorbeeld juridische knelpunten oplossen)

Decentralisatie:

- geef gemeenten de bijbehorende beleidsruimte om maatwerk te leveren
- maatwerk kost geld
- gun gemeenten zorgvuldige procesgang, kost tijd
- differentieer in taken; val niet in de bestuurskrachtkuil. De legitimiteit van de overheid om te acteren in een bepaald domein moet je verdienen en onderhouden in het debat (publiek en met volksvertegenwoordiging). Ook als het je wettelijke taak is!
- differentiatie kan ook binnen bestaande structuur (denk aan functie van centrumgemeente); we moeten beschikbaar instrumentarium beter benutten.

Druk in de regio:

- kan slimmer en slanker, kwestie van vertrouwen (dat je goed vertegenwoordigd bent)
- opschoning vele overlegstructuren wenselijk, maar scherpe afbakening tussen overheidslagen vaak onmogelijk

BIJLAGE II VERSLAG - INTEGRALE VERSLAGEN GROEPSPREKKEN

GROEP 1

Deelnemers:

Martin de Beer, wethouder gemeente Heerlen

Theo Bovens, Gouverneur Limburg

Cor Vervoort, wethouder gemeente Venray

Nicole Ramaekers-Rutjens, burgemeester gemeente Gulpen-Wittem

Annemarie Penn-Te Strake, burgemeester Maastricht

Patrick van der Broeck, dijkgraaf Waterschap Limburg

Chris Kuijpers, Ministerie BZK

Paul Baeten, gespreksleider

Hélène Smulders, verslag

- Opschonen van vele overlegstructuren is wenselijk maar scherpe afbakeningen tussen overheidslagen zijn vaak onmogelijk.
- Samenwerking moet gedreven zijn vanuit publieke waarden. De inhoud bepaalt wie aan tafel moet zitten.
- Het helpt om externe partijen te betrekken, zij geven de urgentie aan van de samenwerking en zijn resultaatgericht.
- Het spel wordt dus noodzakelijkerwijs vaak op verschillende schaalniveaus, ook grensoverschrijdend, gespeeld.
- Differentiatie is cruciaal. Dat geldt niet alleen per regio maar ook per gemeente. Maak afspraken tussen gemeenten zodat niet elke gemeente alles zelf hoeft te doen. De legitimiteit van de overheid om te acteren in een bepaald domein moet je verdienen en onderhouden in het debat publiek en met volksvertegenwoordiging. Ook als het je wettelijke taak is!
- Overschat je rol als openbaar bestuur binnen een regio niet. De grootste werkgevers in de regio zijn Universiteit Maastricht, en UMCM.
- Differentiatie kan ook binnen huidige structuur bijvoorbeeld via centrumgemeenteconstructie. We hebben de instrumenten maar gebruiken ze nog te weinig
- Samenwerking moet makkelijker kunnen, er zijn te veel regels.

GROEP 2

Deelnemers:

burgemeester Marion Leurs-Mordang

Burgemeester Wilma Delissen-van Tongerlo

Wethouder Thijs Kuipers

Burgemeester Raymond Vlecken

Gespreksleider Guido Houben (gem Maastricht)

Verslag Rachel Castermans

- Goed dat gesprek gevoerd wordt, deels herhaling van zetten. Terugkerende discussie, weinig vernieuwend, begrip voor continu gesprek maar wel graag de internationale context schetsen, die ontbreekt nu. Let op grensoverschrijdende dimensie, die ontbreekt nu, moet BZK aandacht voor hebben. Wordt door iedereen onderschreven.
- Die dimensie geldt bij heel veel thema's, waaronder pregnante voorbeeld van grote problematiek bij ondermijning.

- Constatering:

We worstelen met decentralisatie, gaat niet goed, we moeten het roer omgooien. Namelijk: per regio kijken wat hebben wij nu nodig om het goed te laten gaan? Dat is in het belang van de burger.

Als je maatwerk wil bieden, moet je die ruimte ook van het rijk krijgen. Laat dan ook op gemeentelijk niveau beleidsruimte om dat maatwerk te bieden, je loopt nu vaak tegen rijksregels aan.

- Het is druk in de regio, wat doen we eraan?

Bijvoorbeeld thema's zorg en veiligheid, daar zijn op Zuid-Limburgse schaal wel acht overleggen over, met verschillende deelnemers. Dat kan anders, slimmer, kleiner qua samenvoeging en deelnemers. Maar: dan moet je vertrouwen hebben dat je goed vertegenwoordigd wordt en niet zelf aan het roer willen zitten. En niet per se altijd centrumgemeente aan tafel laten zitten, dat is niet altijd nodig.

- Maatwerk is duur maar wel noodzakelijk, want dan kunnen we er goed zijn voor de burger.

- Continuïteit belangrijk. Bij uitwerken regionale investeringsagenda ontbreekt ons soms aan body. Je hebt uitvoeringskracht nodig, van alle gemeenten samen, dat zien ze nu bij de regionale investeringsagenda, de slagkracht is wat dun.

- Voorbeeld Parkstad Limburg kan werken, maar hangt wel van het gebied af. Is ook maatwerk. Geen onze size fits all, geen keurslijf.

- Wieden: duidelijkere scheiding beleid en uitvoering: dan kun je schaalwinst behalen. Maar dan moet je eerst eenduidige uitgangspunten hebben, dan kun je de uitvoering efficiënt organiseren. En tegelijkertijd moet je vanuit gemeente wel je eigen beleidsruimte houden.

Samenvattend:

- oog hebben voor regionale context grensgebieden, grensoverschrijdende dimensie mist vanuit rijk;
- maatwerk nodig maar dan loop je tegen rijksregels aan, als je decentraliseert dan geef je ook de ruimte aan gemeente om het zelf beleidsmatig in te richten;
- regionaal organiseren kan efficiënter, dan moet je wel vertrouwen hebben dat je door een ander goed vertegenwoordigd wordt, daar begint het bij;
- regionaal uitvoeren mist soms slagkracht, is nog dun, uitvoering en beleid scheiden kan dit versterken, maar ook kwestie van maatwerk. Een bedrijfsbureau à la Parkstad Limburg werkt goed, maar moet je per regio bekijken.
-

GROEP 3

Deelnemers:

- Mw. Wingelaar (Gemeente Stein, wethouder)
- Dhr. Wienhoven (Gemeente Mook en Middelaar, wethouder)
- Mw. Clermonts-Aretz (Gemeente Meerssen, burgemeester)
- Dhr. Teunissen (Gemeente Gennep, burgemeester)
- Mw. Op de Laak (Gemeente Nederweert, burgemeester)
- Dhr. Dritty (Provincie Limburg, gedeputeerde)
- Mw. Kroeskamp (Ministerie van BZK, directeur)
- Dhr. Bijlmakers (Provincie Limburg, adviseur, gespreksleider)
- Dhr. Rumpen (Provincie Limburg, strateeg, verslaglegger)

Dhr. Teunissen: oriëntatie van gemeente Gennep gaat ook sterk buiten de provinciegrenzen, terwijl veel samenwerking toch binnen de provincie is georganiseerd;

Mw. Op de Laak: samenwerking op basis van inhoud vraagt goed samenspel en samenwerking op maat. Dat vraagt ruimte van rijk, conform Thorbeckebrief. De verdeling van middelen vraagt soms ook samen coalities vormen met andere gelijksoortige / gelijkgestemde gemeenten om met het rijk in gesprek te komen. Goede ervaringen met de aangeboden quick scan participatie;

Dhr. Wienhoven: de stadsregio Nijmegen is vervallen. De veiligheidsregio's hebben geleid tot harde bestuursgrenzen met Venlo als centrumgemeente, wat niet strookt met de maatschappelijke oriëntatie. Provincie Limburg ondersteunt met alle mogelijkheden, maar dit moet ook doorwerken in de financiële tegemoetkoming, vanwege het extra afstemmingen en frictiekosten die nodig zijn;

Mw. Clermonts: de raad schiet in details en praktische uitvoeringskwesties, terwijl de afstand toeneemt tot grotere vraagstukken, beleid en samenwerkingsverbanden. De kennis en instrumenten van de raadsleden in het gelaagde bestuur vragen meer aandacht;

Dhr. Drippy: gemeenten hebben te maken met grote inhoudelijke taken vanuit de decentralisaties, financiële taakstellingen en samenwerkingsvraagstukken. Dit vraagt een tijdsspanne die op gespannen voet staat met het tempo van de decentralisaties en de snel ingevoerde kortingen. Er is behoefte om ruimte te houden voor gemeenten om dit proces goed te kunnen doorlopen;

Mw. Kroeskamp: gemeenten en rijk geven erkenning voor de te hoge verwachtingen en onvoldoende aanpak van de decentralisaties. Gemeenten blijken inderdaad tegen financiële grenzen aan te lopen. De neiging tot een centralisatie wordt niet gezien. Wel worden er vragen gesteld bij de uitvoeringskracht van gemeenten, bijvoorbeeld op specialistische jeugdzorgtaken. Dat verschilt en vraagt differentiatie;

Mw. Op de Laak: in reactie op mw. Kroeskamp. De lichte jeugdzorg past prima bij gemeenten. Zware jeugdzorg organiseer je niet nabij, is gespecialiseerd en past niet bij gemeenten. Hierin mag ook gedifferentieerd denken. Val niet in de bestuurskrachtkuul;

Dhr. Drippy: vraagt om te leren van de eerdere decentralisaties ten opzichte van nieuwe decentralisaties in het ruimtelijke domein;

Dhr. Wienhoven: ook bij decentralisaties moet nagedacht worden over verschillende oriëntaties en frictiekosten, zeker voor kleine gemeenten aan de rand van provinciegrenzen.

GROEP 4

Deelnemers:

Roy van der Broek, wethouder Beekdaelen

Jan-Paul Kompier, wethouder Vaals

Jan Schrijen, burgemeester Valkenburg aan de Geul

Gespreksleider: Anja Lelieveld, BZK

Verslag: Laura Cappetti, BZK

- Zuid-Limburg ervaart een hoge mate van bestuurlijke drukte.
- Door de schaalgrootte van veel gemeenten in Limburg is de ambtelijke capaciteit soms kwetsbaar. Daardoor zijn veel taken in regionale samenwerkingen geduwd, maar de politieke beïnvloeding staat daarvan weer op afstand.
- De bestuurders tonen bereidheid om taken te beleggen op een grotere schaal maar ervaren in de regio nog wel het gebrek aan dit besef (verlies van eigenheid door grotere schaal vindt men nog altijd van belang).

- Door de versnippering in Zuid-Limburg wordt een gebrek aan strategische denkkraft ervaren. Door regionale samenwerking kan een vuist worden gemaakt via een 'coalition of the willing'. Daarbij wordt de rol van de provincie op prijs gesteld. Voor effectiviteit en slagkracht zou de provincie soms dan ook meer regie moeten pakken.
- Er is veel wil tot regionale samenwerking. Via de beweging van het Middengebied Zuid-Limburg wordt met twee kruizen een meer organische samenhang aangebracht en ontstaat een agenda voor plattelandsgemeenten (tegenover de stedelijke agenda).
- Tot slot, er moet aandacht zijn voor de regionale context van Limburg. Er is daarom behoefte aan meer vrijheid vanuit het rijk rondom grensoverschrijdende regionale samenwerking. Bijvoorbeeld het juridische knelpunt rondom afvalwerking, dat niet over de grens mag, terwijl dit in Duitsland wellicht efficiënter zou kunnen.