



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

Datum  
Zie datum linksonder

Ons kenmerk  
PZH-2021-786910925  
DOS-2019-0008364

Bijlagen  
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp  
GS-reactie rapport Droomland of niemandsland

Geachte Statenleden,

Tijdens uw Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen van 15 september jl. heeft u gevraagd om vanuit het college van Gedeputeerde Staten een reactie te ontvangen op het rapport *Droomland of niemandsland?* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). In dit advies schetst de ROB uitgangspunten voor het besturen van de regio's. Via deze brief geven wij invulling aan de toezegging om de door uw gevraagde reactie te verzorgen.

### Achtergronden

Het advies *Droomland of niemandsland?* is het derde rapport dat de ROB dit jaar heeft uitgebracht over het vraagstuk van de vastgelopen bestuurlijke en financiële verhoudingen op regionaal niveau. Deze "trilogie over de regio" bestaat uit:

1. *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (maart 2021). De Raad betoogt in dit advies dat het evenwicht in taakverdeling en financiën tussen de verschillende overheden is verstoord. De financiële verhoudingen zijn uit het lood geraakt. De ROB pleit voor het borgen van spelregels, opschonen van de bekostiging en organisatie van taken, en innovatie van financiële instrumenten. Het grondwettelijk onderscheid tussen autonomie en medebewind moet weer helder worden vertaald bij de financiering van de decentrale overheden.
2. *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking* (mei 2021). Interbestuurlijke samenwerking – de zgn. 1-overheidsgedachte - gaat uit van gelijkwaardigheid tussen de overheidslagen, maar er is in de praktijk geen sprake van gelijkwaardigheid. Het Rijk gaat over de toedeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen over de verschillende overheidslagen. En gaat daarbij ondanks integrale opgaven en ambities sectoraal en versnipperd te werk. Het gevolg is chaotisering van de bestuurlijke inrichting. De Raad bepleit een meer gelijkwaardige en samenhangende aanpak, die per regio mag verschillen. Integrale opgaven vergen regie door een coördinerend minister en de bestuurlijke inrichting vergt regie van BZK.
3. *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's* (juni 2021) analyseert de discrepantie tussen enerzijds de noodzaak van een samenhangende en slagvaardige aanpak van opgaven op regionale niveaus en anderzijds de onmogelijkheid

om dat in de praktijk te realiseren. De raad opteert voor drie bewegingen om uit de impasse te komen:

1. Start bij aanvang van de nieuwe kabinetsperiode met het vormgeven van bestuurlijk maatwerk bij een aantal maatschappelijke transitie die (zonder nadere wetgeving) gedifferentieerd kunnen worden aangepakt.
2. Formuleer een afwegingskader over het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal en maak op basis daarvan een kwaliteitskaart per regio.
3. Versterk de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK.

In het recente rapport *Reflecties op rust-reinheid-regelmaat* (september 2021) reflecteert de ROB op de bestuurlijke en maatschappelijke dialoog die naar aanleiding van deze rapporten is verwoord. Zeer waardevol is de analyse in dit rapport hoe de regionale “chaos” de afgelopen decennia is ontstaan: totaal verschillende – elkaar vaak tegensprekende – ordeningsprincipes die gefragmenteerd en zonder centrale visie of regie wisselend zijn toegepast.

De minister van BZK heeft juli jl. een voorlopige reactie aan de Kamer gestuurd over het advies *Rol nemen, ruimte geven*. De minister geeft aan de probleemstelling van de raad te herkennen en onderschrijft grotendeels de aanbevelingen. Daarbij stelt zij onder meer: “de rol die de ROB ziet voor de minister van BZK om, als stelselverantwoordelijke, kaders te scheppen voor een integrale werkwijze binnen het Rijk ten behoeve van goede interbestuurlijke samenwerking, acht ik uitvoerbaar en van meerwaarde. Dit ook tegen de achtergrond dat de medeoverheden vragen om een dergelijke rol van de minister van BZK”. Voor het overige – in het bijzonder ook de financiële verhoudingen - verwijst de minister naar het volgende kabinet. De gezamenlijke provincies hebben in juni positief [gereageerd](#) op het advies *Droomland of Niemandsland?*.

### **Inhoudelijke reactie**

Het college heeft grote waardering voor de genoemde adviezen/rapporten van de ROB. Tezamen geven deze een goed beeld van de complexiteit van het vraagstuk van “de regio” in ons land, het grote aantal verschillende oorzaken en het even grote aantal mogelijke oplossingsrichtingen. De Raad is daarbij uitvoerig in dialoog gegaan met vele gezaghebbende wetenschappers en auteurs (o.a. Elzinga, Boogaard, Boogers, Van den Berg, Allers, Kok). De rapporten laten vooral zien dat het een vraagstuk van zeer grote urgentie is. Wij gaan er dan ook van uit dat het nieuw te vormen kabinet actief en prioritair werk zal maken van de oplossingsrichtingen. De koepels VNG, UvW en IPO hebben hier de afgelopen maanden veelvuldig aandacht voor gevraagd. Zodra het nieuwe kabinet daadwerkelijk met oplossingsrichtingen komt – maar zeker ook indien dit uitblijft – zullen wij als GS daarover een standpunt uitbrengen.

Voor de discussie in Provinciale Staten geven wij graag een aantal overwegingen mee, waarbij wij overigens geen recht kunnen doen aan de volle rijkheid en reikwijdte van de ROB-rapporten:

1. De adviezen van de ROB hangen sterk onderling samen. Voor de kans van slagen van de drie oplossingsrichtingen uit *Droomland of niemandsland?* is het een noodzakelijke voorwaarde dat werk wordt gemaakt van betere financiële verhoudingen en een meer op gelijkwaardigheid gerichte attitude bij zowel de vakdepartementen als bij BZK en het Ministerie van Financiën. Dit hebben wij als decentrale overheden (IPO, VNG, UvW) ook uitdrukkelijk benoemd in ons Manifest [Krachtig groen herstel van Nederland](#).

2. In lijn met dit Manifest en de ROB zien wij een krachtiger kaderstellende rol van de minister van BZK richting de vakdepartementen als een noodzakelijke randvoorwaarde voor betere bestuurlijke en financiële verhoudingen. Hierbij kan gedacht worden aan het medeondertekenen van wetten die gevolgen hebben voor het takenpakket, de financiën of bevoegdheden van decentrale overheden, het (in organieke wetgeving) steviger verankeren van de coördinatiefunctie van de minister van BZK rondom beleid dat decentrale overheden aangaat, en het opstellen van een beleidskader als uitgangspunt voor de omgang van het Rijk met het decentraal bestuur. Gelet op de ervaringen in de afgelopen decennia vragen wij ons af of – zelfs als dit in de praktijk daadwerkelijk gaat gebeuren – dit een voldoende randvoorwaarde kan zijn. Wij geven in overweging of niet de eindverantwoordelijkheid van het parlement voor ons bestuurlijk bestel versterkt moet worden met een toetsende en arbitrerende instantie. Wij zijn binnen de EU vrijwel het enige land zonder Constitutioneel Hof of een variant daarvan.
3. De eerste twee oplossingsrichtingen van *Droomland of niemandsland?* roepen naast adhesie ook indringende vragen op. Daarom geven wij hierover graag een nadere beschouwing mee.

#### ***Nadere beschouwing over twee oplossingsrichtingen uit Droomland of niemandsland?***

De oplossingsrichting van bestuurlijk maatwerk per regio kan ertoe leiden dat de bestuurlijke inrichting er bijvoorbeeld wat betreft taaktoedeling en financiering heel anders uit komt te zien in provincies als Zeeland en Friesland ten opzichte van provincies als Brabant en Zuid-Holland. Op het eerste gezicht is dit niet onlogisch. De verschillen tussen de provincies zijn substantieel. In sommige provincies, zoals Zeeland en Friesland, valt de schaal van verplichte en vrijwillige regionale samenwerking – ook als het gaat om het verlengd lokaal bestuur -- goeddeels samen met de provinciegrens, in andere niet. Juist in Zuid-Holland zien we een veelheid aan verschillende schalen voor regionale samenwerking die zelden tot nooit samenvallen met de provinciegrenzen. Hierdoor kan en moet een provincie als de onze zich op een andere manier tot het vraagstuk van regionale samenwerking verhouden.

Toch moet de vraag worden gesteld of uitwerking langs deze lijnen niet een grote inbreuk betekent op het grondwettelijk uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Binnen dat uitgangspunt is het goed mogelijk gebleken dat van Amsterdam tot Alblasserdam, van Zwolle tot Zoeterwoude gemeenten bestaan met totaal verschillende takenpakketten en budgetten, maar met dezelfde wettelijke status. Die gemeenten verschillen feitelijk veel meer van elkaar dan bijvoorbeeld Zeeland en Zuid-Holland. Dit staatsrechtelijk aspect zal – met inachtneming van de achterliggende dilemma's - door het nieuwe kabinet meer expliciet moeten worden geadresseerd.

Het in het rapport als oplossingsrichting bepleitte afwegingskader en de per regio op te stellen kwaliteitskaarten gaan uit van enige overeenstemming tussen betrokken partners over wat de regio is en wat binnen die regio de toegevoegde waarde van gemeenten en provincies voor de democratische legitimatie kan zijn. Of althans, dat die overeenstemming in goed onderling overleg kan worden bereikt. Alleen in dat geval wordt het ook zinvol om de door de ROB bepleitte handhaving van de regionale afspraken door de provinciebesturen te overwegen. Wij voorzien dat het bereiken van die overeenstemming weleens een zaak van zeer lange adem kan worden. Bij wijze van denkoefening geven wij als voorbeeld - en ter inspiratie voor uw debat over deze

reactie - ons voor te stellen hoe een discussie tussen betrokkenen over de gewenste democratische legitimatie en taaktoedeling op niveaus van bijvoorbeeld de MRDH, Haaglanden, Holland-Rijnland, Leidse regio, Zuid-Holland-Zuid, Drechtsteden en de Alblasserwaard nu gevoerd zou kunnen worden en hoe vruchtbaar die discussie zou zijn.

Aan de andere kant sluiten deze door de ROB voorgestelde oplossingsrichtingen uitstekend aan op het in ons programma *Beter Bestuur* voorgestelde proces van regionaal (her)ontwerp en de oplossingsrichtingen in het rapport *Als één overheid* van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Het lijkt ons verstandig de door ons in het programma voorgestelde pragmatische werkwijze te blijven volgen – gericht op het vergroten van onze gezamenlijke slagvaardigheid en resultaatgerichtheid als decentrale overheden. Indien discussies over taaktoedeling aan gemeenten of provincies en over budgetten in dit proces van meet af aan worden meegenomen kan het proces uitmonden in conflicten en terugtrekking in plaats van overeenstemming en commitment. Wat ons betreft kunnen nieuwe afspraken over taken en budgetten het sluitstuk vormen van een gezamenlijke zoektocht van de decentrale overheden naar een optimale invulling van ons samenspel op regionaal niveau. Het gaat helpen als kabinet en Kamer daarbij uitdrukkelijk kaders en tijdspaden meegeven.

De ROB hoopt dat met de voorgestelde maatregelen er zowel meer bestuurlijke slagkracht als meer democratische legitimiteit op regionaal niveau ontstaat. Wij constateren dat het succesvol realiseren van de voorgestelde maatregelen een enorme krachtsinspanning van zowel Rijk, provincies als gemeenten gaat vergen. Succes is niet gegarandeerd, maar wel zeer wenselijk.

Wij hopen met deze reactie een aanzet te hebben gegeven voor een vruchtbaar debat in uw Staten over de problematiek en potentiële oplossingsrichtingen rond de regio. Bij die discussie zou u – mede aan de hand van de eerder in deze brief geschetste denkoefening - kunnen betrekken in hoeverre u de geschetste problematiek rond de regio herkent, of u de regio eerder als droomland of als niemandsland ziet, op welke wijze de rol van de minister van BZK verder versterkt zou kunnen worden en in hoeverre u als Staten een rol voor uzelf ziet weggelegd in het bereiken van de gewenste democratische legitimatie en taaktoedeling op het regionale niveau.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris, plv. voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J.N. Baljeu

Bijlagen:

- Rapport Droomland of niemandsland?