

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

M.K. van der Klugt-van Asperen
BEL/BS

Telefoonnummer +31235143391
asperenm@noord-holland.nl

1 | 6

Betreft: Verkenning Sterke gemeenten, sterke regio's

Geachte leden,

In 2022 hebben wij de verkenning 'Sterke gemeenten, sterke regio's' uitgevoerd, als uitwerking van de Agenda bestuurlijke vernieuwing en participatie die op 18 januari 2021 in uw Statencommissie EFB is besproken. Tijdens de technische briefing van de Statencommissie EFB op 12 september 2022 is de verkenning kort toegelicht. Met deze brief willen wij u graag nader informeren over deze verkenning, de uitkomsten daarvan en u een aantal denkrichtingen meegeven om de lokale en regionale bestuurskracht te versterken.

De aanleiding voor deze verkenning is dat wij ons zorgen maken of de gemeenten en regio's de taken die behoren bij de huidige en toekomstige opgaven aankunnen en zo niet, dat daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur verslechtert. De kwaliteit van het openbaar bestuur, zowel lokaal als regionaal, is immers bepalend voor de uitvoering van de taken en opgaven.

Daar hechten wij als middenbestuur niet alleen aan, maar wij hebben ook groot belang bij sterke gemeenten en sterke regio's. Veel van de huidige en nieuwe maatschappelijke opgaven, zeker in regionale of gebiedsgerichte processen, kunnen wij als provincie alleen in samenwerking met gemeenten oppakken.

Onze zorgen komen voort uit een aantal ontwikkelingen:

- a. Er zijn verschillende transities en acute opgaven zoals de opvang van spoedzoekers of energietransitie, waarbij er steeds meer complexe taken op de decentrale overheden afkomen. Voor ontwikkelingen als netcongestie, stikstof en digitalisering is er nieuwe kennis en kunde nodig. De kennis(ontwikkeling) is niet vanzelfsprekend en is ook niet mee gedecentraliseerd. Er is bovenal

Verzenddatum

25 JAN. 2023

Kenmerk

1938042/1966008

Uw kenmerk

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

onvoldoende budget beschikbaar. De positie van gemeenten komt daarmee nog meer onder druk te staan.

- b. Wij constateren tegelijkertijd dat ons nationaal wettelijke toezichtinstrumentarium onvoldoende handvatten biedt en op momenten zelfs te kort schiet. Zo zien wij bijvoorbeeld vanuit het financieel toezicht dat gemeenten de begrotingen met de nodige creativiteit sluitend maken. Eén van de onderliggende problemen, namelijk het te kort aan middelen vanuit het Rijk om de gemeentelijke taken uit te voeren, komt dan niet boven water en wordt niet aangepakt.
- Uiteraard vervullen wij onze wettelijke taken voor het interbestuurlijk toezicht, maar wij constateren dat de mogelijkheden tot interveniëren op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht begrensd zijn. Enerzijds vanwege het beperkte instrumentarium. We kunnen gemeenten alleen ambtelijk en bestuurlijk aanspreken op tekortkomingen en als ultimium remedium in de plaats treden. Anderzijds heeft de provincie in haar toezichttaak slechts een bescheiden handelingsperspectief op de uitoefening van de gemeentelijke medebewindstaken. Het toezicht richt zich namelijk vooral op óf een gemeente haar medebewindstaken uitvoert en niet hoe ze deze uitvoert (beleidsvrijheid van de gemeente). Tot slot merken we soms dat wanneer we wijzen op het goed uitvoeren van de ene taak, een andere taak, door zowel financiële als personele krapte, daardoor helaas blijft liggen.
- c. Door het ontbreken van draagvlak in de Eerste en Tweede Kamer, heeft het instrument 'een gemeentelijke herindeling op provinciaal initiatief' aan kracht verloren. Naar aanleiding van gesprekken die onze portefeuillehouders kwaliteit openbaar bestuur met gemeenten voerden, merken wij dat men daardoor ook minder genegen is alle mogelijkheden voor het versterken van bestuurskracht te onderzoeken indien dat nodig is. Of zo ook het eerlijke verhaal op tafel gelegd wordt en wellicht een open gesprek daarover gevoerd wordt is dan nog maar de vraag. De wens om zelfstandig te blijven is bovendien zo sterk aanwezig dat dit in diverse coalitieakkoorden zwart op wit staat.
- d. Er is een schaarste op de arbeidsmarkt. Voor met name de kleinere gemeenten was het eerder al ingewikkeld om voldoende en goede werknemers aan te trekken. Bovendien is er de afgelopen jaren flink ingeteerd op investeringen in de eigen ambtelijke organisatie. De toegenomen krapte op de arbeidsmarkt is nu ook voelbaar bij grotere gemeenten en/of uitvoeringsdiensten. Taken vertragen of blijven liggen (zoals het afgeven van omgevingsvergunningen of handhaving) en de focus komt meer op het lokale waardoor de bijdragen aan regionale opgaven worden beperkt. Er ontstaat een

negatieve spiraal waarbij op termijn dit mogelijk ook effect heeft op de weerbaarheid van de gemeenten.

- e. Op inhoudelijke dossiers springt de provincie op dit moment al bij op verschillende manieren, zoals de flexibele schil voor wonen of de inzet voor de energietransitie.
- f. Daar waar de oplossing wordt gezocht in ambtelijke fusie-organisaties, blijken deze veel tijd en investeringen te vergen om tot de beoogde kwaliteit van dienstverlening te komen. Vaak ontbreekt een duidelijke bestuurlijke stip op de horizon, wat het nog uitdagender maakt om dit soort organisaties goed te laten functioneren. Ook speelt bij het aantrekken van werknemers steeds vaker mee dat ze niet dezelfde inschaling kunnen bieden, zoals individuele gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal dat wel kunnen doen.

Om effectief op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen en om de huidige en toekomstige taken, opgaven en ambities vorm te kunnen geven zijn sterke gemeenten en regio's nodig. De opgaven worden omvangrijker en complexer. Provincie, gemeenten en regio's zullen meer en meer gezamenlijk als partners moeten optrekken. Het antwoord lijkt steeds meer te liggen in (regionale) samenwerking.

Wij leveren daar graag onze bijdrage aan. Wederkerigheid is daarbij het uitgangspunt. Dat gemeenten zelfstandig functioneren en verantwoordelijk zijn voor hun eigen bestuurskracht is een groot goed, al merken wij daarbij wel op dat de daaruit voortkomende verantwoordelijkheden niet vrijblijvend zijn.

Verkenning Sterke gemeenten, sterke regio's

Begin 2022 startte de verkenning 'Sterke gemeenten, sterke regio's'. Daarbij stelden wij ons de vraag: wat hebben gemeenten nodig om hun taken goed uit te kunnen voeren en regionaal goed samen te werken? En wat betekent dat voor onze rol als provincie?

De verkenning bestond uit verschillende onderdelen. Zo zijn overzichten opgesteld van beleidsperspectieven voor de kwaliteit van het openbaar bestuur bij andere provincies en van de mogelijke rollen die wij als provincie kunnen aannemen. Daarnaast is een (ambtelijke) expertmeeting georganiseerd, is een enquête onder gemeenten gehouden en zijn er aanvullende interviews gedaan. Met een bestuurlijke conferentie op 26 oktober 2022 werd de verkenning afgesloten.

Wat opviel tijdens het proces was de bereidheid en ook de behoefte van betrokkenen, zowel bestuurders, als volksvertegenwoordigers,

ambtenaren, griffiers en andere provincies, om mee te werken aan deze verkenning. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toonde interesse. Het blijkt een relevant en actueel onderwerp, zonder dat er een kant en klaar recept voor een oplossing is. Wel hebben wij op basis van de conferentie nu een 'Recept voor de Toekomst' ontwikkeld, wat in de verdere gesprekken over dit onderwerp kan helpen.

Het Recept voor de Toekomst en andere bevindingen per onderdeel zijn te vinden op onze website ([noord-holland.nl/bestuur/regionale bestuurskracht](http://noord-holland.nl/bestuur/regionale_bestuurskracht)).

Sterke gemeenten, sterke regio's: denkrichtingen

De verkenning biedt waardevolle informatie en inzichten die wij u graag meegeven. Het gaat daarbij om denkrichtingen over het vergroten van de bewustwording bij partners, het intensiveren van het bestaande instrumentarium en de mogelijke ontwikkeling van nieuwe instrumenten.

Bewustwording partners

Een goed openbaar bestuur begint met kennis, elkaar kennen, zelf inzicht, vertrouwen en realisme. Als gesproken wordt van een sterke gemeente, dan zijn veel respondenten van gemeenten geneigd zich te beperken tot het doen en laten binnen de eigen gemeentegrens. Over het algemeen vindt men dat de eigen gemeente het redelijk tot goed doet. Paradoxaal is dat gemeenten tegelijkertijd aangeven dat uitdagingen juist ook in die hoek liggen (financiën op orde, wettelijke taken uitvoeren, participatie) en vervolgens een beroep op de provincie doen om, weliswaar incidenteel, via de verschillende portefeuilles bij te springen of zelfs regie over te nemen. De vraag is dan ook hoe realistisch het zelfbeeld is.

Daarnaast blijft regionale samenwerking belangrijk en is dat meer en meer nodig gelet op de omvang en complexiteit van de opgaven. In de praktijk is dit echter niet vanzelfsprekend. Het vraagstuk van democratische legitimiteit en gebrek aan kennis spelen hierbij een rol, evenals de onderlinge verhoudingen waarbij gemeentegrootte en (gevoel) van gelijkwaardigheid zich soms moeilijk tot elkaar verhouden. Samenwerking vraagt bovendien om een intrinsieke motivatie voor deelname die verder strekt dan het eigen belang en de korte termijnresultaten.

Wij zien ook dat als men het heeft over samenwerking het veelal gaat over samenwerking tussen gemeenten en niet met andere overheden, zoals het waterschap of de provincie. Dit terwijl de opgaven groter en complexer worden en dat ook tussen verschillende overheden meer

samengewerkt zal moeten worden. Tegelijkertijd is er waardering voor onze provinciale helicopterview.

Verder merken wij op dat het goed is ook het Rijk structureel in de bewustwording mee te nemen. Er wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewerkt aan een actieagenda Bestuur met een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden. Dat waarderen wij, maar wij constateren ook dat het goed is om de minister en haar organisatie meer te betrekken bij wat er lokaal en regionaal speelt.

Intensiveren bestaand instrumentarium

Hierboven gaven we reeds aan dat de provincie nu sectoraal via de verschillende portefeuilles incidenteel bijspringt. Dat kan het zicht op de kwaliteit van het bestuur bij een gemeente en/of een regio ook belemmeren. Bij sommige andere provincies wordt een programmatische aanpak toegepast. Zo kunnen zij de achterliggende bestuurlijke vraagstukken meer integraal benaderen en nadrukkelijker letten op de veerkracht van de gemeenten.

Gemeenten geven ook aan dat de provincie meer daadkracht mag tonen en initiatief mag nemen. Over het hoe noemen respondenten veel zaken die al door de provincie worden toegepast zoals het faciliteren en het financieel ondersteunen, het leveren van capaciteit en expertise, meedenken en bijdragen aan kennisdeling. Respondenten geven ook aan dat bij het voeren van gesprekken met gemeenten het wenselijk is om hen een spiegel met een scherpere reflectie voor te houden en dat het gesprek eveneens gevoerd mag worden als het goed gaat. Daarnaast zou de provincie volgens de gemeenten vaker de rol van partner kunnen kiezen in regionale samenwerking, met een (nog) meer verbindende rol.

In zekere zin lijken gemeenten dus te vragen om een doorontwikkeling of intensivering van de bestaande instrumenten die de provincie hanteert.

Ontwikkeling nieuwe instrumenten?

Met belangstelling hebben wij ook gekeken naar de beleidsperspectieven op dit thema van andere provincies en het bijbehorend instrumentarium. Een onderdeel dat daarbij opvalt en aansluit bij de hierboven genoemde behoeften is 'kennisdeling'. Een goed bestuur begint met kennis of het samenbrengen van kennis. Wat dat betreft ontlenen wij aan de Gelderland Academie en de Zuid-Holland Academie inspiratie en vragen wij ons af of een Noord-Holland Academie bij zou kunnen dragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit zou een invulling kunnen zijn van hetgeen genoemd staat in het addendum bij de begroting 2023 die uw Staten op 14 november

2022 hebben vastgesteld. Daarin wordt een mogelijke pilot met data en kennisdelen genoemd. Daarnaast heeft de Vereniging Noord-Hollandse Gemeenten ons gevraagd om met hen het oprichten van een Noord-Holland Academie te onderzoeken.

Verder staat in het addendum bij de begroting 2023 ook de mogelijkheid voor de ondersteuning van experimenteren met nieuwe vormen van democratische besluitvorming. Aangezien samenwerking zo essentieel is evenals de roep om democratische legitimatie, vraagt dit wellicht een meer actieve provinciale inbreng op dit punt.

Tot slot

De Uitvoeringsregeling Versterken Bestuurskracht is per 1 januari 2023 vervallen. Deze regeling wordt momenteel geëvalueerd, wat ons handvatten biedt voor een nieuwe regeling zoals aangeven in het voorstel (addendum) bij de begroting voor 2023. Wij verwachten dat de evaluatie van de regeling in het voorjaar van 2023 wordt opgeleverd. Daarna zullen wij zo spoedig mogelijk een nieuwe regeling vaststellen en u daarover informeren.

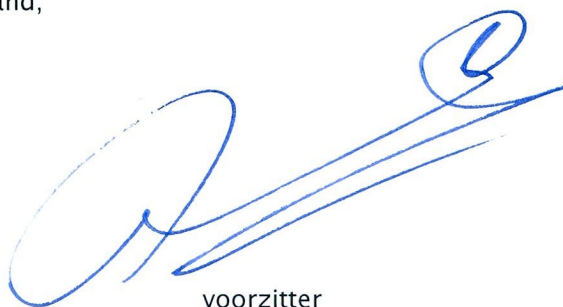
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

R.M. Bergkamp



voorzitter

A.Th.H. van Dijk

Bijlagen: zie noord-holland.nl/bestuur/regionale_bestuurskracht