

De komende maanden willen wij het stappenplan toe gaan passen op ons takenpakket. Bij Voorjaarsnota willen wij u dan informeren over hoe wij de bezuiniging op denken te vangen. Een complicatie hierbij is dat wij nog niet weten welke gevolgen enkele belangrijke werkgroepen, die in de notitie beschreven worden, hebben.

Omdat bezuiniging haast onvermijdbaar is hebben wij met ingang van heden tot tenminste de besluitvorming over de Voorjaarsnota enkele maatregelen getroffen: een selectieve vacatuurstop, beperking inhuur van externen, terughoudendheid in het aangaan van meerjarige (programma)-verplichtingen en uitstel van de besluitvorming rondom de nieuwbouw van de provinciale huisvesting. Wij voorzien dat deze exercitie consequenties heeft voor het ambtelijke apparaat en de apparaatslasten. Wij houden rekening met een inkrimping van het ambtelijke apparaat.

= = = = =

Aan Provinciale Staten

1. Aanleiding tot deze Startnotitie

► *Waarom moet er gekort worden?*

Ons college heeft naar aanleiding van de Miljoenennota 2010 in oktober jl. een “taskforce” ingesteld, die zich bezig houdt met de vraag hoe de bezuinigingen van het Rijk op het provinciefonds kunnen worden opgevangen (zie ook onze brief d.d. 19 november, PS2009-938). Gebaseerd op het werk van deze Taskforce hebben wij voorliggende notitie vastgesteld. De voorgenomen bezuinigingen van het Rijk betreffen een opgave van nog niet eerder vertoonde omvang. Ging het aanvankelijk om “alleen” een korting op de uitkering aan het Provinciefonds, inmiddels zijn op rijksniveau 19 ambtelijke werkgroepen aan de slag om onder de noemer “brede heroverweging” met elkaar tot een bezuiniging van € 35 miljard per jaar te komen. De voorstellen die zij doen zullen zeker ook invloed hebben op de provincies. Ten slotte is het vraagstuk van de inrichting van het openbaar bestuur hoog op de politieke agenda geplaatst. Op rijksniveau wordt door één van de genoemde ambtelijke werkgroepen gewerkt aan “fundamentele keuzes” in het openbaar bestuur. Keuzes die door een andere organisatie van taken tot 20% bezuinigingen op apparaats- en bestuurskosten moeten leiden.

Keuzes gevraagd

Hoewel voor Gelderland de omvang van de korting – waartegen wij ons overigens verzetten – nog niet helder is, zijn wij ook gestart met visievorming en voorbereiding op wat komen gaat. Ook veel andere provincies zijn met deze discussie bezig. In de pers verschijnen regelmatig berichten over wat andere provincies doen: vacaturestops, reductie van het aantal ambtenaren, etc.

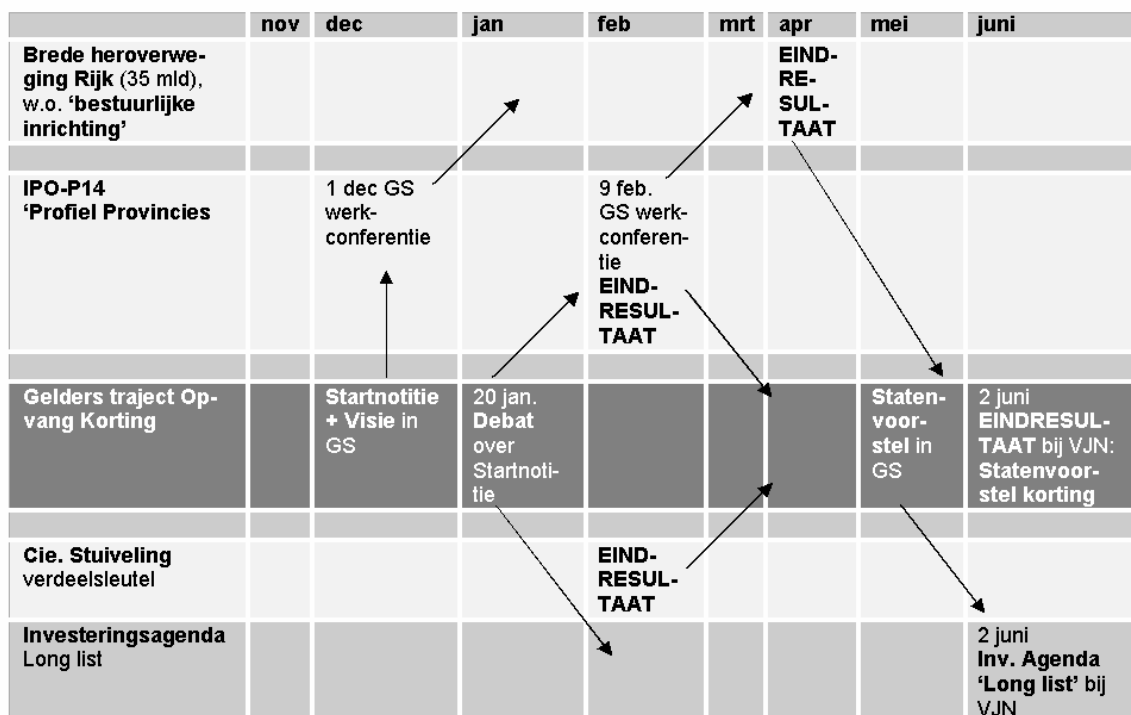
In het kader van deze discussie beschrijven wij in voorliggende notitie onze visie op de toekomstige positie van onze provincie en op de provinciale rol in het middenbestuur. Vanuit die nieuwe visie willen wij uiteindelijk het provinciale takenpakket opnieuw bepalen. De uitkomst daarvan willen wij u bij Voorjaarsnota 2010 voorleggen en in de daarop volgende begrotingen verwerken. Overigens gaan wij in deze startnotitie niet verder in op de door ons gewenste bestuurlijke inrichting van geheel Nederland. Ons college is vertegenwoordigd in de IPO-werkgroep P14 “Profiel Provincies”, die dit in opdracht van het IPO-bestuur oppakt. De uitkomsten daarvan zullen wij bij ons traject betrekken, naast de uitkomsten van de brede heroverwegingen en de besluitvorming daarover. Bij de discussie over de bestuurlijke inrichting zullen wij – in lijn met uw motie 79 - ook uw staten betrekken.

Wat betreft de opvang van de bezuiniging willen wij geen “kaasschaaf” gaan toepassen, maar krachtige keuzes maken voor onze provincie. Wij gaan daartoe uit van de in het Bestuursakkoord genoemde provinciale kerntaken en stellen, bij de uitwerking daarvan, behoud en ontwikkeling van de diverse kwaliteiten in onze provincie en het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen centraal.

Het traject starten wij zelfbewust. Wij zijn ervan overtuigd dat de provincie er toe doet. Er is onmiskenbaar behoefte aan bovenlokaal en (boven)regionaal bestuur op maatschappelijke hoofdopgaven. Wij baseren ons op het bestuursakkoord, waarin – naast taken voor het Rijk en voor de gemeenten – de provinciale kerntaken benoemd zijn. Maar wij zien ook, dat wij ons krachtiger kunnen profileren en dat wij bij moeten dragen aan verheldering van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden op het bovenlokale en (boven)regionale niveau.

2. Omvang en opvang van de bezuiniging

► *Wat is er precies aan de hand op financieel gebied?*



Figuur 1. Samenhang tussen de trajecten Brede heroverweging Rijk / IPO traject Profiel Provincies / Gelders traject Opvang Korting, Cie. Stuivering en Gelderse Investeringsagenda.

Dit alles wordt hierna toegelicht.

Korten op het provinciefonds

Een groot deel van de algemene middelen ontvangen de provincies uit het Provinciefonds. De verdeling van de middelen in dat fonds over de provincies is gebaseerd op een methode die in 1998 grondig is herzien. Sinds die tijd hebben zich ontwikkelingen voor gedaan waarmee in de verdeling geen of onvoldoende rekening wordt gehouden.

De eerste korting op de provincies is ontstaan bij de kabinetsformatie in 2007 (Regeerakkoord), op grond waarvan de provincies voor de periode 2008-2011 (4 jaren) worden aangeslagen voor € 200 mln per jaar onder de titel "Inlopen vermogensoverschotten provincies". Voor onze provincie is die aanslag uitgekomen op ongeveer € 25 miljoen per jaar. Met dit bedrag is rekening gehouden bij de opstelling van het Coalitieakkoord 2007-2011.

In de juni-circulaire 2009 heeft het kabinet vervolgens als technische exercitie een structurele uitname verwerkt van € 300 mln uit het Provinciefonds, ingaande 2011. Dit mede op basis van een advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv). Met deze korting zijn wij het absoluut oneens en wij hebben deze niet in de meerjarenbegroting verwerkt. Kabinet en IPO hebben afgesproken het advies van de Rfv aan een verdiepingslag te onderwerpen op basis van een contra-expertise door de commissie Boorsma, met als doel tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen.

Inmiddels weten wij dat de partijen niet tot een gezamenlijk gedragen visie komen. Het IPO heeft op 3 december 2009 in een bestuurlijk overleg met de fondsbeheerders – de Minister van Financiën en de staatssecretaris van BZK - aangegeven niet verder te willen gaan met een verdiepingslag, maar de korting te willen "parkeren" en een en ander te willen bezien in het licht van de andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de financiën van de provincies. Dit is echter voor het Kabinet geen reden om af te zien van de voorgenomen structurele korting van 300 miljoen euro op het provinciefonds.

Ontwikkelingen die van invloed zijn op de provinciale inkomsten

De volgende ontwikkelingen zijn de komende jaren van grote invloed op de provinciale inkomsten:

- a. De omvang van de korting op het provinciefonds;
- b. De ingangsdatum van de korting op het provinciefonds;
- c. De nieuwe verdeelsleutel van het provinciefonds;
- d. Een nieuw belastinggebied;
- e. De brede heroverweging bij het Rijk;
- f. De IPO-werkgroep Interprovinciale aanpak profiel provincies;
- g. De gevolgen voor de provinciale inkomsten door de "verkoop van de aandelen Nuon".

Ad a. De omvang van de korting op het provinciefonds

Zoals gezegd heeft het kabinet als technische exercitie vanaf 2011 een korting van € 300 miljoen per jaar op het Provinciefonds verwerkt. Ons aandeel in het Provinciefonds bedraagt circa 12%, hetgeen voor ons een korting zou gaan betekenen van € 36 miljoen per jaar.

Ad b. De ingangsdatum van de korting op het provinciefonds

Over de korting en over het ingangsjaar van de korting is geen overeenstemming met het kabinet. Het kabinet wil de korting in laten gaan in 2011. Echter, in dat jaar moet ook de laatste tranche van € 200 miljoen uit de korting van het regeerakkoord 2007 betaald worden. In dat jaar zou een stapeling van de kortingen kunnen gaan ontstaan, hetgeen in strijd is met het bestuursakkoord.

Ad c. De nieuwe verdeelsleutel van het provinciefonds

In opdracht van het IPO werkt de Commissie Stuivering aan een voorstel voor een nieuwe verdeelsleutel van de uitkeringen uit het Provinciefonds. Dit voorstel wordt begin februari 2010 verwacht.

In dit voorstel zullen naar verwachting de Overige Eigen Middelen (rente en dividend) een zwaardere factor toebedeeld krijgen, hetgeen in het nadeel van onze provincie uitwerkt. Het is nog onbekend tot welke vermindering van onze uitkering dat gaat leiden.

Ad d. Een nieuw belastinggebied

Het kabinet heeft overeenstemming bereikt over de invoering van de kilometerheffing, waardoor vanaf 2012 de Motorrijtuigenbelasting (en daarmee de provinciale opcenten) wordt afgebouwd.

In het bestuursakkoord rijk-provincies is afgesproken dat de provincies hiervoor in de plaats een ander belastinggebied krijgen. Wij gaan ervan uit dat de provincies een gelijkwaardig belastinggebied terug krijgen, inclusief vrije ruimte. Zeker is dat niet, aangezien er rond de kilometerheffing een maatschappelijke discussie over de noodzaak van een eigen belastinggebied voor provincies is ontstaan. Daarmee groeit de onzekerheid of de zogenoemde vrije ruimte terugkomt en mogelijk alleen het huidige heffingsniveau gecompenseerd mag worden.

Ad e. De brede heroverweging bij het Rijk

Op Prinsjesdag 2009 heeft het kabinet opdracht verstrekt aan 19 ambtelijke werkgroepen om voorstellen te bedenken voor een brede heroverweging van alle overheidstaken die vanaf 2011 jaarlijks € 35 miljard moet opleveren. De ambtelijke werkgroepen hebben van het kabinet opdracht gekregen om "in het begin van het tweede kwartaal van 2010", dus in april 2010, tot resultaat te komen. De resultaten van deze werkgroepen kunnen ingrijpend zijn en grote gevolgen hebben voor doeluitkeringen aan de provincie. Denk bijvoorbeeld aan de specifieke uitkeringen voor leefomgeving, natuur, mobiliteit, water, wonen en innovatiebeleid. Onze beleidslijn hierbij, die ook al jaren wordt toegepast, is dat de bezuiniging van een doeluitkering direct ook in de sector doorwerkt.

Naast gevolgen voor doeluitkeringen kunnen de bezuinigingen ook doorwerken in de rijkscofinanciering, waar wij tot nu toe steeds gebruik van maken bij projecten van het Rijk.

De heroverweging kan er ook toe leiden dat rijkstaken naar provincie dan wel gemeente worden gedecentraliseerd. Duidelijk moge zijn dat de heroverweging daarmee ook van invloed kan zijn op de visie, die in deze startnotitie wordt gepresenteerd.

Naast het effect op de doeluitkeringen moet rekening gehouden worden met het effect van de brede heroverweging op het provinciefonds via de normeringssystematiek. Dat is het systeem waarbij de uitkering uit het provinciefonds gelijke tred houdt met de rijksuitgaven. Groeien de rijksuitgaven, dan groeit de uitkering uit het provinciefonds en omgekeerd (gelijk de trap op en gelijk de trap af). In de brede heroverweging is het laatste aan de orde.

Ad f. IPO-werkgroep Interprovinciale aanpak profiel provincies

Om de discussies rondom de brede heroverwegingen, waaronder de bestuurlijke inrichting van Nederland (zie paragraaf 3) te beïnvloeden, wil het IPO uiterlijk in februari 2010 een eigen voorstel voor de bestuurlijke (her)inrichting presenteren, dat ook rekening houdt met bezuinigingen. Ons college is in de persoon van gedeputeerde Verdaas vertegenwoordigd in deze werkgroep, die dit voorstel voorbereidt.

Op 1 december jl. organiseerde deze IPO-werkgroep een werkconferentie voor alle colleges van Gedeputeerde Staten. Op die dag bleek er een grote bereidheid om in IPO-verband te werken aan een nieuwe visie op de provincie. Uitgangspunten zijn dat de provincie van de toekomst zich versterkt en zelfbewust als rechtstreeks gekozen middenbestuur profileert in een “drielagenmodel”, een open huishouding en een eigen belastinggebied heeft en zich qua taken vooral baseert op het bestuursakkoord 2008 (zie paragraaf 3).

Ad g. Verkoop “aandelen Nuon”

Voor de goede orde gaan wij op deze plaats ook nog in op de consequenties voor de provinciale inkomsten van de verkoop van aandelen van de commerciële activiteiten van Nuon. De totale transactie betekent voor onze provincie een opbrengst van circa € 4,4 miljard waarvan per 1 juli 2009 een bedrag van rond de twee miljard euro ontvangen is bij de levering van de eerste tranche (49%) van de aandelen. Van de totale opbrengst is door uw Staten besloten een bedrag van € 3,9 miljard te kwalificeren als stamkapitaal dat in tact moet blijven en een bedrag van € 0,5 miljard van de verkoopopbrengst te bestemmen voor een Gelderse investeringsagenda (PS2009-447). Hierna wordt ingegaan op de samenhang van de aanpak van de korting en deze investeringsagenda.

Het rendement uit het stamkapitaal wordt conform de door u vastgestelde beheersregels toegevoegd aan de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland. Dit rendement komt onder meer in de plaats van het dividend dat voorheen op de aandelen werd ontvangen. Over de inzet van de middelen in de Meerjarige Investeringsreserve wordt steeds separaat door uw Staten besloten bij de jaarlijkse actualisering van die reserve. In de zogenoemde transitieperiode, een periode van 6 jaar waarin het resterende aandelenbezit van Nuon Energy wordt geleverd, bestaan de inkomsten uit een mix van dividend en rendement. Dit alles is in de laatste actualisering van de MIG volledig verwerkt (zie PS2009-728 derde vervolgvorstel).

In het provinciale beleggingsbeleid wordt uitgegaan van een behoedzaam scenario en op grond van dit scenario wordt rekening gehouden met 2,5% rendement. De overwegingen en argumenten om hiervan uit te gaan zijn in het kader van de Voorjaarsnota 2009 gewisseld. Voorts is onzerzijds aangegeven dat jaarlijks bij voorjaarsnota zal worden bezien of inflatoire aanpassing van het stamkapitaal mogelijk is uit een eventueel behaald hoger rendement dan 2,5%.

Opvang van de bezuiniging in Gelderland

Zoals hiervoor is aangegeven, is de omvang van de bezuiniging voor de provincie Gelderland nog niet helder. Zolang er bovendien over de gevolgen van de brede heroverweging, het belastinggebied en het ingangsjaar (niet 2011, maar 2012) nog geen duidelijkheid is, is ook niet duidelijk hoe groot de totale negatieve impact op de provinciale financiële huishouding zal zijn. Met de huidige informatie schatten wij in dat de bezuiniging in totaal voor onze provincie minimaal € 60 miljoen zal gaan bedragen.

Om geen tijd te verliezen, zijn wij ons gaan beraden over de situatie als wij met een bezuiniging geconfronteerd gaan worden, en welke mogelijkheden er dan bestaan om de bezuiniging op te vangen. Wij willen dit doen aan de hand van een nieuwe visie op ons provinciaal functioneren, die rekening houdt met een aanscherping van de rol in het middenbestuur (zie paragraaf 3) en een verminderde financiële ruimte. De nieuwe visie beschrijven wij in paragraaf 5. Hierna beschrijven wij louter de financieel-technische mogelijkheden voor het opvangen van de bezuiniging.

De begroting voor 2010 (PS2009-728) heeft een omvang van ca. 1,1 miljard euro (PS2009-728, Beleidsbegroting inclusief alle begrotingswijzigingen in uw novembervergadering 2009). De inkomsten bestaan, naast provinciefonds en belastingen, uit specifieke rijksuitkeringen (doeluitkeringen) en inkomsten uit vermogen (dividend en rente). De specifieke rijksuitkeringen (zoals jeugdzorg of ILG) zijn gelabeld en kunnen niet worden aangewend om de bezuiniging op te vangen. Zoals gezegd is nog wel te verwachten dat, als gevolg van de brede heroverweging, specifieke doeluitkeringen van het Rijk naar de provincie verlaagd zullen worden om de Rijksbezuinigingen te kunnen opvangen.

De bezuiniging moet dus opgevangen worden

- òf in de structurele uitgaven
- òf in de ruimte voor de investeringen in de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG)
- òf in een combinatie van die twee.

Uitgaande van een mogelijke bezuiniging van minimaal € 60 miljoen gaan wij op basis van de nieuwe visie de structurele begroting doorlichten. De structurele uitgaven - exclusief doeluitkeringen in de begroting - bedragen ongeveer € 318 miljoen. Ons college ziet dit als de “zoekruimte” voor de bezuiniging. Deze zoekruimte bestaat uit uitgaven die worden gedekt door inkomsten uit algemene middelen, te weten de uitkering uit het provinciefonds en de opcenten MRB. De eerste is voor de begroting 2010 geraamd op € 185 miljoen, maar daarvan is circa € 40 miljoen een integratieuitkering voor voorfinanciering rivierdijkversterkingen die in 2012 afloopt. De opcenten MRB zijn voor 2010 geraamd op € 173 miljoen.

Samenhang met extra investeringen via MIG en de Gelderse Investeringsagenda voor 2012 en verder (“long list”).

Onze provincie verkeert in de omstandigheid dat er naast de activiteiten die verminderd dan wel gestopt moeten worden ook nog ruimte is voor investeringen. De visie die we in deze notitie beschrijven zal niet alleen gebruikt worden voor bezuinigingen op de bestaande begroting maar zullen wij ook doortrekken voor de afweging en prioritering van de voorstellen voor genoemde investeringen. Hoe dit uitpakt, zullen wij u in de MIG-actualisatie bij Voorjaarsnota 2010 voorleggen.

Wat betreft de samenhang met de Gelderse Investeringsagenda verwijzen wij naar onze brief (PS2009-695) van 1 september 2009, behandeld in uw vergadering van 23 september, waarin wij een uiteenzetting hebben gegeven van onze visie op de Investeringsagenda. Daarin is een indicatieve verdeling gemaakt van € 150 en € 350 miljoen voor respectievelijk de korte termijn (deze bestuursperiode) en de lange termijn (volgende bestuursperiodes). In onze brief van 1 september 2009 zijn de prioritaire thema’s benoemd ontleend aan de investeringsagenda “Oost Nederland Maakt Het” (PS2009-813). Op basis van deze thema’s zijn voorts enkele specifieke accenten benoemd.

Uw staten hebben met motie 56 accenten aangegeven voor de investeringsagenda voor de korte termijn. Ons college heeft bij het tweede vervolgvorstel van de Begroting 2010 (PS2009-728) invulling gegeven aan deze motie; wij hebben voorstellen in het kader van de korte termijn investeringsagenda aan u voorgelegd van vooralsnog in totaal ruim € 102 miljoen. Wij hebben daarbij aangegeven dat tot de Begroting 2011 mogelijk nog voorstellen voor honorering aan u worden voorgelegd.

Ten aanzien van de investeringsagenda voor de lange termijn (“long list”) hebben uw staten met de aanvaarding van motie nr. 57 tevens op 23 september 2009 aanvullende accenten benoemd. Bij de behandeling van de Begroting 2010 in uw staten is tot slot een aantal moties aanvaard die eveneens een relatie hebben met de “long list”. Het gaat hierbij om de moties 65, 67 en 72.

De “long list” met investeringsmogelijkheden zal bij Voorjaarsnota 2010 aan uw staten worden aangeboden tegelijk met de voorstellen in het kader van de bezuinigingen.

Op basis van de uitkomst van het debat daarover met uw staten over deze “long list” zullen wij in het kader van de Begroting 2011 een verdere verdiepingsslag maken. Het resultaat van deze verdiepingsslag (“short list”) en het debat daarover tijdens de behandeling van de Begroting 2011, zal de input vormen voor de coalitiebesprekingen na 2 maart 2011, in welk kader vervolgens ook tot afspraken kan worden gekomen ten aanzien van de financiële inzet van middelen. In ieder geval in het kader van de “long list” voor de Voorjaarsnota 2010 is het onze bedoeling om een inventarisatie van investeringskansen en –mogelijkheden te presenteren, zonder dat daarbij voor elk onderwerp een concreet benodigd bedrag zal worden benoemd. De onderwerpen die op de “long list” komen zullen evenmin uitgebreid worden gedocumenteerd.

Een uitgangspunt zal zijn dat de “long list” inhoudelijk zal aansluiten op de visie van welke provincie wij willen zijn. De voorliggende visie op de provincie geeft – in haar toekomstige doorwerking ervan op de provinciale taken - aan op welke taakgebieden geen dan wel een beperkte rol resteert en waar anderzijds juist versterking wenselijk is. Daarmee ontstaat een consistente beleidsafweging voor zowel de reductie van onze taken als van een mogelijke versterking daarvan.

3. De provincie als middenbestuur

► *Waarom zijn er discussies over het middenbestuur?*

Van hiërarchisch georiënteerde naar netwerksamenleving

De Nederlandse eenheidsstaat komt oorspronkelijk voort uit de “provinciën”. Binnen die eenheidsstaat kreeg de provincie in het midden van de 19e eeuw als middenbestuur een eigen plek, als gebiedscorporatie met een open huishouding en een eigen belastinggebied.

Na de Tweede Wereldoorlog namen de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid sterk toe. Op regionaal niveau werden steeds meer taken uitgevoerd door gedeconcentreerde rijksdiensten, agentschappen en zbo’s. Ook het aantal taken van de provincie nam steeds meer toe. Bijzonder is dat de provinciale overheid de flexibiliteit in zich heeft om nieuwe taken op te pakken en taken weer af te stoten.

Door de complexer wordende samenleving bleken maatschappelijke organisaties op het lokale niveau steeds minder in staat hun taken uit te voeren. Dit leidde tot schaalvergroting, fusies en netwerkvorming in het maatschappelijk middenveld. Parallel hieraan speelde de Europese eenwording, globalisering en internationalisering, waardoor grenzen vervaagden of verdwenen. De rol en het belang van Europa als “vierde bestuurslaag” werd en wordt steeds groter. Verder veranderde - door de digitale informatievoorziening - de maatschappij steeds meer in een informatiesamenleving en een netwerkmaatschappij. Die maatschappij stelt andere eisen aan de overheid. In de verhouding tussen overheid en samenleving zien wij een verschuiving van government naar governance, oftewel van hiërarchische sturing naar netwerkbestuur.

Nieuwe ordening in Bestuursakkoord 2008

Gevolg van al deze ontwikkelingen is, dat minder helder is welke overheid op welk maatschappelijk vraagstuk eerste aanspreekpunt is. In 2008 is in het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies en het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten een goede aanzet gegeven tot herordening in het openbaar bestuur. Het Bestuursakkoord Rijk-provincies geeft duidelijk aan:

De provincies vormen samen met Rijk en gemeenten de decentrale eenheidsstaat. Er is geen hiërarchie tussen de bestuurslagen, zij zijn gelijkwaardig. Nederland kent wel een hiërarchie van regels. De provincies hebben een open huishouding: zij behartigen taken op eigen initiatief, naast de taken die zij in medebewind uitoefenen. Als autonoom bestuur heeft de provincie een eigen belastinggebied.

Het Bestuursakkoord Rijk-provincies positioneert de provincies als gebiedsautoriteit op het terrein van ruimtelijke, economische en culturele infrastructuur. Dit vloeit voort uit het rapport van de commissie Lodders, die de provincies oproept zich te “focussen en beperken tot het ruimtelijk-economische domein en cultuur”. Op deze terreinen ligt het zwaartepunt van de provinciale verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling van de regio. Het Bestuursakkoord stelt:

Provincies vormen de bestuurslaag die in dialoog met gemeenten, waterschappen, organisaties en bedrijfsleven op het niveau van de regio de gewenste lange termijn ontwikkeling stimuleert en de bijpassende beleidsagenda formuleert en richting geeft aan de uitvoering waar het gaat om:

- duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer;
- milieu, energie en klimaat;
- vitaal platteland;
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;

- regionale economie;
- culturele infrastructuur en monumentenzorg;
- bovenregionale en internationale samenwerking;
- kwaliteit van het openbaar bestuur;
- tweede lijnstaken op het gebied van zorg en welzijn.

Decentralisatie van taken

Als gevolg van het bestuursakkoord werden diverse rijkstaken naar de provincies (en ook naar de gemeenten) gedecentraliseerd om tot betere ordening te komen. Een ingrijpende verandering in de bestuurlijke verhoudingen komt als gevolg van het rapport van de Commissie Oosting. Er wordt gewerkt aan het instellen van "omgevingsdiensten": uitvoeringsorganisaties voor provinciale, gemeentelijke en waterschapsomgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Een andere belangrijke verandering in de bestuurlijke verhoudingen is het interbestuurlijk toezicht (ibt), dat naar de provincies gaat. Het ibt gaat over de invulling van het tweede lijnstoezicht op gemeenten en geeft daarmee kleur aan wie wij als provincie zijn naar onze partners: een andere rol dan die van stimulator of ontwikkelaar.

Op grond van de brede heroverweging bij het Rijk komen wellicht nog meer decentralisaties van taken - al dan niet met een stuk verrekenende bezuiniging - op provincies en gemeenten af.

Meer profiel voor provincie Gelderland

Ons college kan zich voorstellen dat, gelet op alle discussies, de provincies zich met hun kerntaken nadrukkelijker en krachtiger zouden moeten positioneren. Ook premier Balkenende sprak daarover op het IPO-congres eind september 2009. Hij zei, dat de provincies moeten zoeken naar functionele en doelgerichte bestuurlijke verandering. De provincies moeten daarbij werk maken van hun provinciale eigenheid en hun ruimtelijk economisch profiel. Daarbij past differentiatie van taken tussen de provincies. Zij hoeven niet allemaal hetzelfde te doen: Drenthe mag een breder pakket hebben dan Zuid-Holland, aldus de minister-president.

Zoals vermeld werkt ook het IPO in het kader van de discussie over het middenbestuur aan een scherper profiel voor de provincies. Op 1 december jl. werden op een bestuursconferentie de uitgangspunten geschetst. Voor de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland zijn er drie lagen. Voor de provincie zijn een democratische legitimatie (rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers), een open huishouding en een eigen belastinggebied voorwaarden. Voor de positionering van het middenbestuur vormt het Bestuursakkoord het inhoudelijke uitgangspunt voor het generieke profiel van de provincie. Gegeven de verschillen in aard van de provincies moet er ruimte zijn voor gedifferentieerde, gevarieerde invulling per provincie. Daarbij hoort een financiële vertaling die vorm gegeven wordt met voldoende oog voor het leveren van een bijdrage aan het oplossen van de nationale financiële problematiek.

Ons college kan zich in deze uitgangspunten vinden: het middenbestuur is een gegeven, maar er kan nog wel wat gebeuren om het beter te profileren.

4. Beschrijving huidig takenpakket provincie Gelderland

► *Wat doet de provincie Gelderland nu?*

Wat betreft onze activiteiten hebben wij op dit moment een stevig takenpakket. Onze partners bevestigen ons in onze overtuiging dat de provincie er toe doet. Er blijkt onmiskenbaar behoefte aan een democratisch gelegitimeerd, regionaal bestuur voor de maatschappelijke hoofdopgaven. Er spelen teveel zaken waar gemeenten of andere partijen zelf noch in onderlinge samenwerking uitkomen, waar wij het verschil maken. Wij kunnen dan regie voeren en de uitvoering zoveel mogelijk in partnerschap organiseren.

Wij nemen in deze Startnotitie ons huidige takenpakket op, omdat wij dit later aan de nieuwe visie willen herijken. Daaruit zal dan blijken welke taken nog passen en welke (deels) moeten worden beperkt of versterkt.

In een notendop bestaat ons takenpakket op dit moment uit:

- taken die ons bij wet zijn opgelegd, zoals interbestuurlijke toezichtstaken; ruimtelijke ordeningstaken, openbaar vervoer, natuur, milieutaken en jeugdzorg;
- onderwerpen die vanwege het bovenlokale karakter dan wel door belangentegenstellingen niet door gemeenten (kunnen) worden opgelost, zoals ruimtelijke verdelingsvraagstukken;
- (maatschappelijke) vraagstukken, die voor veel partijen in de regio belangrijk zijn en waarvoor (soms tijdelijk) extra impulsen nodig zijn om tot oplossing te komen. Dit zijn onderwerpen als schooluitval, bevolkingskrimp, arbeidsmarktbeleid of klimaatverandering.

Als provincie willen wij nadrukkelijk niet alle problemen zelf gaan oplossen. Wij proberen ons steeds te richten op de vraagstukken waar wij als regionaal bestuur toegevoegde waarde kunnen leveren.

De uitvoering van ons takenpakket doen we op diverse manieren. Steeds terugkerende activiteiten zijn:

- initiëren en regisseren van ontwikkelingen;
- partijen bij elkaar brengen, lobbyen, verbinden;
- belangen afwegen, geschillen beslechten.
- zorg dragen voor uitvoering;
- vergunning verlenen, handhaven en toezicht houden;
- signaleren/initiëren;
- dienstverlening/ondersteunen.

Op dit moment bestaat het Gelderse takenpakket voor een deel uit wettelijk verplichte taken (zoals jeugdzorg), maar ook voor een groot deel uit autonome taken. Een belangrijk verschil met andere provincies is dat veel autonome taken voorzien worden van dekking uit de Meerjarige Investeringsreserve. Bijdragen uit de MIG-reserve zijn eenmalig, maar kunnen wel meerjarig worden uitgevoerd. Aldus worden bijvoorbeeld het Regionale Samenwerkingsprogramma "Stad en Regio", het Programma Klimaat en Energie, het programma Veluwe 2010 en het programma Gebiedsontwikkeling gedekt.

De huidige taken van de provincie zijn te scharen rondom de vier pijlers van het Coalitieakkoord 2007-2011.

- In pijler I werken we aan "daadkrachtig partnerschap" als nieuwe Gelderse bestuursstijl. Centraal in deze pijler staat het Regionaal Samenwerkingsprogramma, waarbij samen met steden en regio's een impuls wordt gegeven aan de uitvoering van de fysieke omgevingsplannen en de sociale agenda's. Belangrijk instrumenten hierbij zijn de regiocontracten en de daaraan gekoppelde meerjarige subsidies.
- Pijler II gaat over de sociale ambities, waarbij activiteiten worden verricht ter vergroting van de sociale cohesie in de stad en op het platteland en voor jeugd en gezin. Beleidsaccenten zijn gezet bij het preventieve jeugdbeleid, de nazorg, bij de aanpak van dakloosheid, bij sport en bewegen, samenhang in wonen, welzijn en zorg en ambulancevervoer. Belangrijk instrumenten hierbij zijn de regionale sociale agenda's, de daaraan gekoppelde subsidies en de subsidiëring van ondersteuningsinstellingen.
- Pijler III focust op de fysieke omgeving en streeft vooral een duurzame inrichting na. De pijler bestaat uit de hoofdprogramma's Klimaat en Milieu, Cultuur en cultuurhistorie, Wonen en Ruimtelijke ordening, Economie, Natuur, landbouw en water. Belangrijk instrumenten hierbij zijn de meerjarencontracten met de waterschappen en met partners in het landelijk gebied, subsidies op het gebied van klimaat, energie, economische innovatie, ISV, monumenten en cultuurproductie, terwijl op milieugebied vergunningverlening, handhaving en toezicht van groot belang zijn.

- Pijler IV uit het Coalitieakkoord beschrijft de ambities op het gebied van openbaar vervoer, fiets en infrastructuur. Beleidsaccenten zijn het bevorderen van gebruik en kwaliteit van het openbaar vervoer, verbeteren van de ov-bereikbaarheid van bedrijventerreinen, bevorderen van fietsgebruik, aanleg van nieuwe infrastructuur en aanpak van bereikbaarheidsknelpunten en onderhoud van de provinciale wegeninfrastructuur. Belangrijke instrumenten zijn de OV-concessies, de opdrachtverlening voor aanleg, beheer en onderhoud van wegen en de (innovatie)subsidies.

In bijlage 1 is de huidige activiteitenlijst op hoofdproductgroepenniveau opgenomen. De hoofdproductgroepen komen uit de productbegroting.

In bijlage 1 is aangegeven of onderdelen van de productgroepen uit een wettelijke verplichting voortvloeien. Wettelijk is daarbij smal gedefinieerd: als de wet ons in de gebiedende wijs tot een activiteit verplicht, is een activiteit wettelijk. Zo is het een autonoom besluit of wij overgaan tot gemeentelijke herindeling. Dus dat is een autonome activiteit. Maar zodra we daartoe overgaan, gelden er wettelijke kaders.

Over sommige activiteiten hebben wij langjarige afspraken vastgelegd in bestuursakkoorden of subsidiebeschikkingen. Deze activiteiten vallen ook niet onder de noemer “wettelijk”. De overeenkomsten zijn immers eindig. Een voorbeeld is het Klimaatprogramma, dat is gebaseerd op het Klimaatakkoord.

5. Naar een nieuwe visie op de provincie Gelderland

► *Wat wil de provincie in de toekomst zijn?*

5.1 Visie op onze taken: vertrekken vanuit Bestuursakkoord 2008

Ons college is er van overtuigd dat het huidige provinciale werkpakket in Gelderland “verschil maakt”. Er zullen wel degelijk zaken in negatieve zin veranderen wanneer er geen provinciale overheid zou zijn. Daarom gaat het college deze discussie zelfbewust aan.

Thematische beperking

Wij willen vertrekken vanuit het bestuursakkoord Rijk-IPO 2008, dat gebaseerd is op het rapport van de commissie Lodders. In dat rapport krijgt de provinciale overheid de verantwoordelijkheid voor het bovenlokale en ruimtelijk-economische beleid inclusief cultuur, oftewel voor het regionale omgevingsbeleid.

De commissie Lodders stelt dat zij op het gebied van zorg en welzijn primair een rol ziet voor de gemeenten en niet voor de provincies. Decentraal wat kan dus.

Echter, in het bestuursakkoord Rijk-IPO is voor het sociale domein de volgende toevoeging overeengekomen:

“De taak van de provincies op sociaal gebied concentreert zich op periodiek signaleren en agenderen van vraagstukken en tekortkomingen. De uitvoering van taken op dit terrein geschiedt primair door gemeenten. Alleen in overleg met gemeenten en ingebed in een integrale aanpak van vraagstukken ligt hier een taak voor provincies, vooral vanuit de rol van gebiedsregisseur bij het aanbrengen van samenhang en het leggen van verbandingen tussen de fysieke en de sociaal-culturele infrastructuur (tussen omgevings – en sociale kwaliteiten). Provincies stellen ook dan géén nieuwe beleidsvoorwaarden, en zij richten hun bijdrage bestuurlijk, ambtelijk en administratief zo efficiënt mogelijk in.”

Samenvattend benoemt het Bestuursakkoord de volgende kerntaken van de provincies:

- gebiedsontwikkeling, duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting
- infrastructurele projecten
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
- regionale economie
- vitaal platteland
- natuur
- landschap
- milieu, energie en klimaat
- waterbeheer
- jeugdzorg
- culturele infrastructuur en monumentenzorg
- bovenregionale en internationale samenwerking
- tweedelijnstaken in het sociale domein.

Wettelijk of (half-)autonoom

Bij het zoeken naar een nieuw toekomstprofiel onderscheiden we een aantal gradaties van hardheid:

- Wettelijke taken blijven wij uitvoeren wanneer deze gekoppeld zijn aan een specifieke doeluitkering. Zodra de taken gevoed worden door het Provinciefonds of door eigen middelen, willen we het niveau van invullen (“dun of dik”) ter discussie stellen aan de hand van onze toekomstvisie.
- Als gevolg van de lopende heroverwegingen - die momenteel in 19 ambtelijke werkgroepen worden voorbereid - kunnen wettelijke taken toegevoegd (- gedecentraliseerd) of afgenomen worden. Hoe dit doorwerkt en hoe dit past met onze ambities moeten wij te zijner tijd, naar verwachting in april 2010, bekijken.
- Er zijn veel taken waar bestuurlijke afspraken met het Rijk over bestaan. Dat zijn dus geen wettelijke taken, maar “half autonome” taken. Of wij met deze taken doorgaan hangt af van hoe de nieuwe visie daarvoor uitpakt.
- Tenslotte zijn er de puur autonome taken, die ook onderdeel van de discussie over de nieuwe visie zijn.

Operationele uitgangspunten

De zoektocht naar een nieuw, scherper profiel kan volgens ons alleen slagen als helder is wie je bent, welke rol je vervult en met welke inhoud je je profileert.

Wie wij zijn ligt vast in de Grondwet/Provinciewet. Wij zijn een autonoom middenbestuur met een open huishouding. Wij kunnen ons opstellen als partner van een gemeente of een WGR, want juist als de opgaven op een bovenlokaal schaalniveau liggen hebben wij als provincie een nadrukkelijke rol. Wij zijn speler in een netwerksamenleving. Het spel spelen wij niet alleen, maar in overleg en samenwerking met (maatschappelijke) partners. Immers, maatschappelijke vraagstukken zijn niet (meer) op te lossen door één bestuurslaag. Samenwerking is noodzakelijk.

Wat betreft onze rol willen wij nadrukkelijk aanspreekbaar zijn op ontwikkeling van de regio's. Wij kunnen verschil maken als wij kansen zien om ontwikkeling te initiëren en te regisseren. Dit geldt zeker als kansen niet worden opgepakt, wij moeten echter voorkomen dat wij verantwoordelijkheden van anderen overnemen.

Wij zijn als middenbestuur uitstekend in staat om partijen bij elkaar te brengen, te lobbyen en te verbinden, belangen af te wegen en geschillen te beslechten. Wij willen ons in ons nieuwe profiel vooral focussen op taken waarmee aantoonbaar het verschil gemaakt wordt. Wij willen geen dingen dubbel doen en niet meer de fout maken om taken en verantwoordelijkheden van partners over te nemen. Wij zien ook dat er nieuwe helderheid nodig is in de onderlinge verantwoordelijkheden, zeker waar het om de inzet van geld gaat. Dat betekent dat wij alleen indien het ècht nodig is onze partneroverheden zullen ondersteunen, meestal zal dit dan tijdelijk zijn.

Hierna gaan wij naar de inhoud toe (5.2 en 5.3), vervolgens komen wij weer terug bij onze rol.

5.2 Inhoudelijke visie: Gelderse kwaliteiten

De “opdracht” van de Cie Ladders om te “focussen en beperken tot het ruimtelijk-economische domein en cultuur” (= thematische beperking) nemen wij over en willen wij met het oog op onze visie verder invullen middels het belangrijke aspect “Gelderse kwaliteit”. Wij willen als provinciebestuur ook in de toekomst de Gelderse kwaliteiten op ruimtelijk-economisch gebied en op het gebied van cultuur behouden, beschermen en verder ontwikkelen.

De beschrijving van de Gelderse kwaliteiten ontleen wij aan het bestaande beleid; wij hebben daarvoor gebruik gemaakt van het streekplan. Wij streven naar een mooie dynamische provincie, gekenmerkt door groene en rode kwaliteiten. Wij willen deze ontwikkelen en beschermen. Wij streven naar een gezonde natuur met toekomst, naar goed functionerende watersystemen, behoud en ontwikkeling van specifieke cultuurhistorische, landschappelijke en andere kwaliteiten. Wij streven naar goede afwikkeling van de mobiliteit voor mensen en bedrijven. Een gezonde duurzame omgeving (lucht, geluid, licht), waarin het goed ondernemen en recreëren is. Een fijne plek voor de mensen in Gelderland in sociaal-cultureel opzicht en in een gezonde, mooie omgeving met volop ruimtelijke kwaliteit.

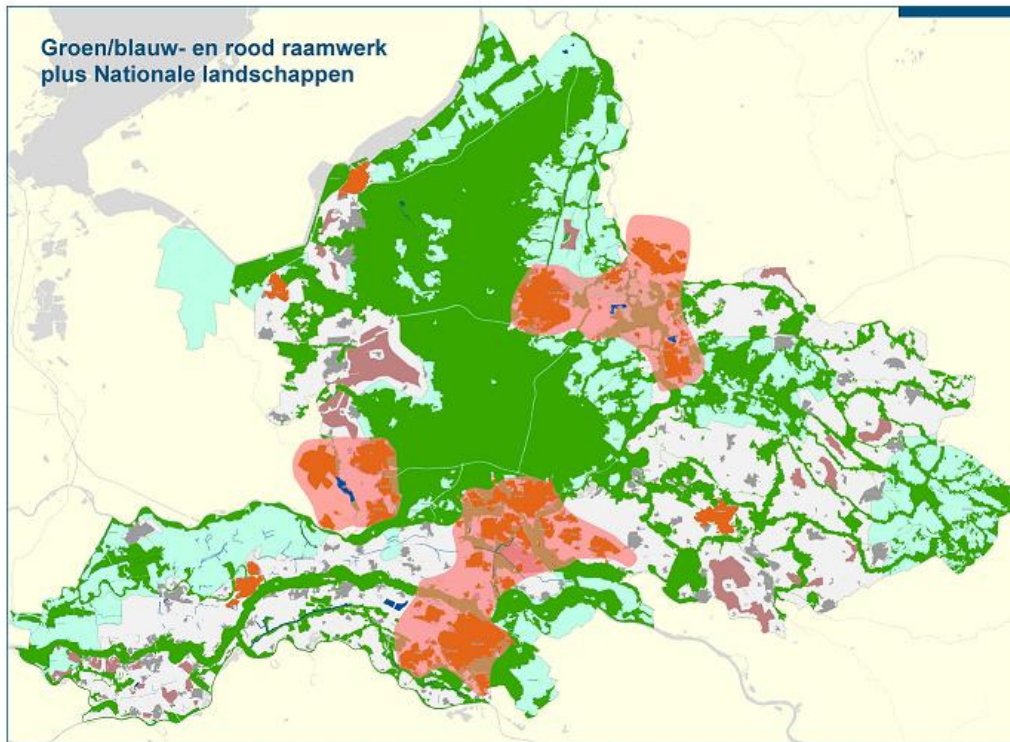
Kwaliteiten in de ruimtelijke structuur

De te behouden/beschermen en verder te ontwikkelen kwaliteiten die van provinciaal belang zijn en gelegen zijn in de provinciale ruimtelijke hoofdstructuur, zijn vastgelegd in het streekplan 2005 in par. 4.2.1 (pag. 227) en in de daarna volgende uitwerkingen/herzieningen. Tot de provinciale hoofdstructuur behoren gebieden gelegen binnen het 'groen-blaauwe raamwerk' en gebieden binnen het “rode raamwerk”. Het gaat om de volgende kwaliteiten:

- In het **Groenblauwe raamwerk** ligt het beleidsaccent op het beschermen en versterken van aanwezige kwetsbare waarden en belangen. De gebieden waar deze kwaliteiten liggen, zijn kwetsbaar voor intensieve vormen van ruimtegebruik. Het raamwerk bestaat uit de ecologische hoofdstructuur (EHS), de zeven Nationale Landschappen Veluwe, Graafschap, Winterswijk, Gelderse Poort, Rivierengebied, Nieuwe Hollandse Waterlinie en Eemland-Arkemheen, de waterbergingsgebieden en de waardevolle open gebieden;
- In het **Rode raamwerk** ligt het accent op ontwikkelingsbeleid. Het gaat om de “hoogdynamische” functies, die samenhangen met de hoofdinfrastructuur en intensieve vormen van ruimtegebruik zoals stedelijke functies, intensieve vormen van recreatie, met stedelijke ontwikkeling samenhangende groenontwikkeling (groen in en om de stad) en intensieve agrarische teelten. Concreet zijn dit de stedelijke functies in de stedelijke netwerken en de regionale centra Stadsregio Arnhem Nijmegen, WERV en de Stedendriehoek en de centrumgemeenten Doetinchem, Harderwijk en Tiel, de concentraties intensieve teelten, de hoofdwegen en regionale ontsluiting, de hoofdvaarwegen en de bovenregionale en regionale knooppuntlocaties.

Alles wat buiten de provinciale hoofdstructuur ligt wordt aangeduid als “multifunctioneel gebied”. Dit multifunctionele gebied beslaat een groot deel van de provincie. In het provinciaal planologisch beleid vormen deze gebieden niet het speerpunt.

Figuur 2. Kaart van de Gelderse Kwaliteiten



Kwaliteiten op het gebied van cultuur

De Gelderse kwaliteiten op het gebied van cultuur spitsen zich toe op het provinciale belang van de culturele infrastructuur¹ en de cultuurhistorische waarden². De culturele infrastructuur is opgehangen aan de culturele identiteiten van onze regio's en aan de regionale cultuurbehoeften. Een en ander hangt sterk samen met onze ambities: wat wij fysiek willen, heeft consequenties voor de culturele infrastructuur. Daarnaast is cultuur van provinciaal belang voor de ruimtelijke kwaliteit van Gelderland en – tenslotte - voor de Gelderse identiteit. De cultuurhistorische waarden maken ook weer deel uit van de identiteit van de regio's.

Kwaliteiten op het gebied van zorg en welzijn

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken op het gebied van zorg en welzijn bij gemeenten ligt, hebben wij op grond van het bestuursakkoord een tweede lijnstaak. Deze bestaat uit het periodiek signaleren en agenderen van vraagstukken en tekortkomingen op dat terrein, zonder daar als provincie in te interveniëren of te investeren (dat blijft namelijk een taak van de gemeenten). Met het signaleren en agenderen willen wij bereiken dat de juiste partijen hun verantwoordelijkheden daadwerkelijk gaan oppakken.

Voor het rode raamwerk kiezen wij een andere benadering, waarbij de fysieke ambities met de daaruit voortvloeiende randvoorwaardelijke sociale opgaven worden gecombineerd.

¹ Hiermee bedoelen we niet alleen de gebouwen, maar ook zaken als festivals en culturele instellingen zoals orkesten en theatergezelschappen. Kortom, de belangrijkste bouwstenen voor een cultureel klimaat dat recht doet aan de diversiteit van onze provincie. Zie 'Verbindingen 3'.

² In de beleidsnota 'Belvoir 3 (2009-2012)' is vastgelegd hoe de provincie haar cultuurhistorisch erfgoed wil bewaren en versterken. De Gelderse identiteit blijft hierbij de rode draad. De provincie zet nadrukkelijk in op gebiedsgericht beleid, op basis van de cultuurhistorische kenmerken die voor de tien gebieden in Gelderland zijn bepaald.

5.3 Visie en majeure ontwikkelingen

In de Statennotitie “Oost Nederland Maakt Het”, waarop het Statenvoorstel met de programma-lijnen is gebaseerd (PS2009-813), worden de ontwikkelingen beschreven die van groot belang zijn voor welvaart en welzijn in de regio. De ontwikkelingen brengen grote uitdagingen met zich mee voor de regio’s; zij kunnen uiteraard per regio verschillend uitwerken. Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

- Demografische ontwikkelingen, die leiden tot bevolkingskrimp, vergrijzing, meer multiculturele en integratieproblemen, terwijl ook de groeiende tweedeling genoemd moet worden;
- De klimaatverandering, die leidt tot wateroverlast, droogte en hitte, wat gevolgen heeft voor de biodiversiteit, de landbouw, het toerisme, de natuurwaarden en de waterkwaliteit en – kwantiteit;
- De energievoorziening. Vanwege eindige hulpbronnen is er de noodzaak van transitie’s;
- De kenniseconomie. De kenniseconomie neemt toe, wij willen werken aan een voorsprongpositie via de Lissabonagenda en zien de behoefte aan bedrijventerreinen afnemen;
- Technologische ontwikkelingen, die leiden tot nieuwe oplossingen, zoals robots in de zorg, bio-/nanotechnologie, 3D-printen, etc...
- Globalisering: mondiaal neemt de concurrentie toe, ook om arbeidskrachten. Als reactie ontstaat er (her)waardering van regionale identiteit;
- Tenslotte is de groeiende behoefte aan mobiliteit een majeure ontwikkeling.

Wij zien deze ontwikkelingen als zeer belangrijk, omdat ze van grote invloed (kunnen) zijn op de Gelderse kwaliteiten en daardoor aanleiding kunnen zijn om als provincie bepaalde activiteiten op te pakken of te versterken. Aan het omgaan met deze ontwikkelingen ontlene wij ook weer een stuk profiel.

5.4 Profiel en rol

Nu wij ons hiervoor zowel qua taken als op inhoudelijk gebied helder hebben geprofileerd door ons te verbinden aan de Gelderse kwaliteiten – te meer wanneer deze beïnvloed worden door de ontwikkelingen - komen wij weer terug bij de vraag of we ook een heldere, onderscheidende rol kunnen spelen. Daarvoor is het van belang of we onze activiteiten baseren op een wettelijke plicht of een autonoom besluit. Korteheidshalve verwijzen we naar paragraaf 5.1.

Zeker als het gaat om een autonome taak, komt de vraag aan de orde of we ècht het aangewezen orgaan zijn. In het verleden zijn we soms op de stoel van een andere overheid gaan zitten. Voor ons toekomstige profiel moeten we voortaan veel scherper de vraag beantwoorden of het uitvoeren van een taak echt niet bij een andere overheid thuishoort. Ter voorkoming van onnodige bestuurlijke drukte en ter bevordering van een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en een eenduidige taakuitvoering, moeten wij geen taken van anderen overnemen of in het gat springen dat anderen laten vallen. Dit kan ook betekenen dat we taken voortaan “dunner” uitvoeren.

Afgeleid van deze vraag komt aan de orde of we als provincie verschil kunnen maken. Dit hangt samen met de vraag of - als wij een bepaalde activiteit niet oppakken – er dan ook echt niets gebeurt en of er dan iets “ernstig mis gaat” met de Gelderse Kwaliteiten.

Een tweede aspect is of de provincie haar rol kan invullen, of ze over instrumenten beschikt om het verschil te kunnen maken. De zogenoemde “realisatiemacht” of “doorzettingsmacht”. Daarbij gaat het om regelingen en verordeningen, maar ook om het inzetten van “gezag”. Met gezag wordt bedoeld dat de provincie - zonder formele basis - ontwikkelingen in beweging kan brengen, bijv. door partijen bij elkaar te brengen (“vermogen om te bundelen”).

6. Toepassing van de visie: Gelders afwegingskader

► *Levert de nieuwe visie ook wat op?*

In het voorgaande visiehoofdstuk hebben wij beschreven wie wij willen zijn, wat wij willen doen en waar wij voor gaan. In dit hoofdstuk vertalen wij die visie naar een afwegingskader, dat in verband met de korting op het provinciefonds toegepast kan worden op provinciale taken en activiteiten. Het afwegingskader is bedoeld om te bekijken of activiteiten al dan niet passen bij de nieuwe visie. Het kan behulpzaam zijn om zicht te krijgen op een mogelijke invulling van de bezuiniging. Ook kan er een indicatie ontstaan waar - in termen van investeringen - versterking aan de orde zouden kunnen zijn. De uitkomsten kunnen dus ook gebruikt worden voor de Gelderse Investeringsagenda 2012 e.v. (zie hoofdstuk 2).

De visie hebben wij vertaald in een stappenplan. Toepassing van het stappenplan op het provinciale takenpakket leidt - met het oog op de bezuiniging – grofweg tot de volgende uitkomsten:

- (De ambitie van) het takenpakket wordt thematisch beperkt;
- (De ambitie van) het takenpakket wordt geografisch beperkt;
- (De ambitie van) het takenpakket wordt qua rol beperkt.

Vooraf geven wij aan dat het model niet “wiskundig” bedoeld is. Niet alles is op grond van de modelafwegingen klip en klaar in te delen; het moge duidelijk zijn dat de uiteindelijke afweging een politieke is.

6.1 Stap 1. Legitimatiekader

De legitimatie van wat wij doen is naar de opvatting van ons college vooral gelegitimeerd door de Gelderse kwaliteiten: wij zijn een regionaal bestuur, dat met het oog op de provinciale kwaliteiten en belangen opereert.

Voor een aantal taken zijn wij formeel gelegitimeerd:

- In het **Bestuursakkoord** (BA) is – op basis van het rapport van de commissie Lodders – opgesomd welke **kerntaken** Rijk en provincie zijn overeengekomen. Zolang de Brede Hero-verweging zich hiertegen niet verzet, pakken wij deze taken in elk geval op. Het gaat om (zie ook paragraaf 5.1):

Bestuursakkoordtaken voor de provincie

- gebiedsontwikkeling, duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting
- infrastructurele projecten
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
- regionale economie
- vitaal platteland
- natuur
- landschap
- milieu, energie en klimaat
- waterbeheer
- jeugdzorg
- culturele infrastructuur en monumentenzorg
- bovenregionale en internationale samenwerking
- in tweede lijn: zorg en welzijn

- Bepaalde activiteiten zijn **wettelijk**. Daar gaan wij mee door, maar of dit “dun of dik” doen hangt af van de latere afweging.
- Is een activiteit **autonoom** - niet genoemd in het bestuursakkoord, noch wettelijk - dan moeten we goed bekijken of we nog met deze activiteit door blijven gaan.

Het bovenstaande legitimatiekader vormt als het ware de thematische beperking. Deze kan de volgende resultaten hebben:

Activiteit	Provinciale kerntaak volgens Bestuursakkoord?	Wettelijk of Autonoom	Legitimatie-conclusie
Act. 1	+	<i>wettelijk</i>	<i>Naar stap 2, ambitie bepalen</i>
Act. 2	+	<i>autonoom</i>	<i>Naar stap 2, ambitie bepalen</i>
Act. 3	-	<i>wettelijk</i>	<i>Naar stap 2, ambitie bepalen</i>
Act. 4	-	<i>autonoom</i>	<i>Overwegen om te stoppen</i>

6.2 Stap 2. Afbakeningskader

Het ambitieniveau waarmee wij in de toekomst onze activiteiten willen verrichten, bakenen wij af op basis van drie aspecten:

- We bekijken of de **ontwikkelingen** uit het visiehoofdstuk van deze Startnotitie (par. 5.3) de activiteit - en het belang daarvan voor de provincie - nóg belangrijker maken.

Ontwikkelingen (uit deze Startnotitie, zie par. 5.3):

- *Demografie*
- *Klimaatverandering*
- *Energievoorziening*
- *Kenniseconomie*
- *Technologische ontwikkelingen*
- *Globalisering*

- Voorts kijken wij of wij als provincie **instrumenten** hebben om met die activiteit het verschil te maken. Hebben wij doorzettingsmacht? Doen wij geen dingen dubbel t.o.v. anderen? Zie ook paragraaf 5.4 van de visie. Deze beschouwing kan leiden tot het beperken van onze rolinvulling.
- Verder beoordelen wij, of je de activiteiten kunt focussen/beperken tot de **Gelderse kwaliteiten**, of dat dat ècht niet lukt. De focus is dan – in lijn met onze visie, paragraaf 5.2 - beperkt tot het rode raamwerk en het groen-blauwe raamwerk.
 - Als dat echt niet lukt, moeten activiteiten wellicht *generiek* uitgevoerd worden (bijv. milieuvergunningverlening), of
 - ...is er een combinatie wenselijk van *grotendeels focussen* naar de gebieden met de provinciale kwaliteiten, en *daarbuiten* op een “basaal” niveau uitvoeren om een minimumkwaliteit te garanderen. Voorbeeld: aanpak geluidshinder.

Stap 3. Eindambitie

In de derde stap bekijken wij de uitkomsten van de hiervoor gedane afwegingen en komen wij tot een eindambitie.

Acti viteit	Stap 1 Legitimatie			Stap 2 Afbakening			Stap 3 Eindambitie	
	Provinciale kerntaak volgens Bestuursakkoord?	Wettelijk of Auto- noom?	Legiti- matie- conclusie	Nog belang rijker voor Gelder- land van- wege de ont- wikke- lin- gen?	Kunnen we het verschil maken? Hebben we instru- men- ten?	Kun je je be- perken tot de Gel- derse kwali- teiten, of lukt dat echt niet?	Afweging ambitie	Kan het 'dunner' worden uitgevoerd?
Act. 1								
Act. 2								
Act. 3								
Act. 4								

Nogmaals, het model is niet “wiskundig” bedoeld, de uiteindelijke afweging is uiteraard een politieke. Uit de voorgaande stappen 1 en 2 kan dan de afwegingsambitie luiden:

- Met de activiteit stoppen;
- De activiteit qua rolinvulling (instrumenten) beperken;
- Met de activiteit generiek doorgaan;
- De activiteit focussen op de Gelderse kwaliteitsgebieden;
- De activiteit focussen op de Gelderse kwaliteitsgebieden en ‘basaal’ inzetten daarbuiten.

Wanneer de ambitieconclusie is om op een bepaalde manier met de activiteit door te gaan, is de laatste te beantwoorden vraag of de activiteit – met behoud van het beleidsresultaat – “dunner”, “efficiënter” of “soberder” uitgevoerd kan worden. De wijze waarop betreft een implementatievraagstuk voor het management van onze provinciale organisatie. Op deze wijze kan ook bijgedragen worden aan het vinden van opvangruimte voor de bezuiniging.

Richting Voorjaarsnota

Bij de Voorjaarsnota 2010 willen wij dit afwegingsmodel hebben toegepast op onze activiteiten en bezien of met de nieuwe visie tevens de korting op het Provinciefonds kan worden opgevangen, door activiteiten thematisch, geografisch of qua rol te beperken of zelfs te stoppen.

Als college hebben wij dit model inmiddels op enkele activiteiten binnen onze portefeuilles toegepast. Wij hebben daarbij gemerkt dat het afwegingskader dienstbaar is om goede afwegingen te kunnen maken in de richting van beperken of juist intensivering. Goed, omdat – in aanvulling op de taakomschrijving uit het bestuursakkoord - rekening wordt gehouden met de Gelderse kwaliteiten.

7. Wat gaan wij nu al doen, en wat straks

► *Hoe en wanneer vangen we de bezuiniging op?*

Op weg naar het Statenvoorstel

Op 20 januari 2010 hopen wij met uw staten het debat te voeren over de toekomstvisie en ons nieuwe profiel. Deze discussie is bedoeld om richting te geven aan ons voorstel voor de opvang van de bezuiniging.

Wij zijn voornemens om na het debat de (al dan niet te wijzigen) toekomstvisie ook te gaan bespreken met externe partijen, zoals gemeenten. Wij willen daartoe een conferentie organiseren en vervolgens op portefeuilleniveau verdere verdieping zoeken.

Na het debat zullen wij dan onze taken en activiteiten in detail gaan doornemen aan de hand van de nieuwe visie. Wij gaan ervan uit dat wij als resultaat daarvan activiteiten kunnen aanwijzen die voor beëindiging of beperking in aanmerking komen, zodanig dat we daarmee de bezuiniging in de begroting op kunnen vangen.

Een complicatie in deze voornemens is, dat wij niet weten

- welke gevolgen de brede heroverweging met de 19 rijkswerkgroepen heeft. Deze leveren naar verwachting in april 2010 hun resultaten op. De heroverwegingen kunnen mogelijk leiden tot extra bezuinigingen (op uitkeringen) of gedeeltelijke verrekeningen van de bezuiniging (bij decentralisatie van taken);
- wat de uitkomst is van de werkgroep die gaat over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Met het oog op beïnvloeding van die werkgroep komt het IPO in februari 2010 met een eigen visie. Beide trajecten kunnen nog leiden tot (noodzakelijke) aanpassingen van onze visie;
- wat de uitkomst zal zijn van discussies met het Rijk t.a.v. het belastinggebied en het “stapeljaar 2011” (ingang van de korting op het provinciefonds);
- wat de uitkomst voor Gelderland is van de Commissie Stuivering, die gaat over de verdeelsleutel van de algemene uitkering van het provinciefonds en indirect dus ook voor de korting.

Wat wij nu al willen doen

Met het oog op een haast onvermijdbare bezuiniging willen we nu “geen-spijtmategelen” gaan treffen, om te voorkomen dat het opvangen ervan in de begroting alleen maar moeilijk wordt.

- Per 15 december 2009 stellen wij een selectieve vacaturestop in (“nee tenzij-beleid”), tot ten minste de vaststelling van de Voorjaarsnota 2010. Invullingsprocedures van vacatures door middel van externe werving kunnen alleen worden gestart na een besluit van de directie;
- Per 15 december 2009 beperken wij de inhuur van externen tot ten minste de vaststelling van de Voorjaarsnota 2010: inhuurprocedures kunnen alleen worden gestart na een besluit van de directie;
- Wij zijn per 1 december zeer terughoudend geworden in het aangaan van meerjarige (programma)-verplichtingen; d.w.z. dat wij erop toezien dat bij vaststelling van beleid, subsidiebeschikkingen en aangaan van contracten met publieke en private partijen rekening gehouden wordt met de problematiek van de bezuiniging;
- Wij stellen tot ten minste de vaststelling van de Voorjaarsnota 2010 de besluitvorming rondom de nieuwbouw van de provinciale huisvesting uit, omdat deze samenhangt met de besteding van de efficiency-opbrengst uit de recente reorganisatie “Gelderland in Beweging” (i.e. een bedrag van € 4,2 miljoen structureel vanaf 2012).

Wij realiseren ons dat met vorengenoemde maatregelen de realisering van de begroting in gedrang kan komen met een vergrote kans op een toenemende onderbesteding over het begrotingsjaar 2010. Wij komen bij de Voorjaarsnota 2010 hierop terug.

Bezuiniging provinciefonds en het ambtelijke apparaat

De korting op het provinciefonds en de heroverweging van de provinciale taken als gevolg daarvan, hebben consequenties voor het ambtelijke apparaat en de apparaatslasten. Hoewel het exacte aantal fte's in dit stadium niet is vast te stellen, houden wij rekening met een inkrimping van het ambtelijke apparaat. Deze inkrimping mag niet leiden tot verlies van kwaliteit bij het ambtelijk apparaat en wij moeten voorkomen dat er capaciteitsproblemen ontstaan.

De bestuurder zal de OR tijdig in het proces betrekken. Een goede samenwerking vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid is van groot belang.

Ons college zal deze aspecten meenemen in het Georganiseerd Overleg. In het Georganiseerd Overleg (GO) wordt onderhandeld tussen werkgever (GS) en werknemers (vakbonden) over de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van ambtenaren.

Ten slotte

Zoals aangegeven in onze brief d.d. 16 november (PS2009-938) stellen wij ons voor dat wij deze Startnotitie op 20 januari a.s. met uw staten kunnen bespreken. Deze discussie kan dan ook richting geven aan ons voorstel voor de opvang van de korting, welke wij u bij Voorjaarsnota 2010 willen voorleggen.

Arnhem, 15 december 2009 – zaaknr. 2009-023294
Gedeputeerde Staten van Gelderland
C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koningin
dr.ir. C. Volp - wnd. Secretaris

+ + + + +

Bijlage 1: Huidige provinciale activiteiten

Onderstaande lijst van huidige provinciale activiteiten is gebaseerd op de productgroepen binnen de programmabegroting.

In de laatste kolommen is aangegeven of er binnen een productgroep taken voorkomen, waarvoor er een wettelijke *plicht* ligt om ze uit te voeren. Dat is iets anders dan dat de taak wettelijk geregeld is. Zo zijn er rondom gemeentelijke herindeling wettelijke voorschriften, maar is het een autonoom besluit van de provincie om hiertoe over te gaan. Geen wettelijke taak dus.

Sommige niet-wettelijk verplichte taken liggen vast in een bestuursakkoord of convenant. Deze taken hebben dan ook een eindige looptijd. Zij worden niet in de kolom "wettelijk verplicht" opgenomen. Een voorbeeld is het Klimaatprogramma, dat is gebaseerd op het Klimaatakkoord.

	Bevat wettelijk verplichte taken	Autonoom
Programma: 1.1 - Bestuurlijk partnerschap		
Regionale samenwerkingsprogramma's		*
Commissie beroep- en bezwaarschriften	*	
Beleidsadvisering en -uitvoering rijkstaken CvdK	*	
Communicatie	*	
Openbare orde en veiligheid	*	
Regionale uitvoeringsprogramma's		*
Toezicht op gemeenten	*	
Programma: 1.2 - Provinciale organisatie		
Toezicht op gemeenten	*	
Bestuurlijk Partnerschap		*
Bestuur	*	
Archiefinspectie	*	
Programma: 1.3 - Stad en Regio		
Regionale samenwerkingsprogramma's		*
Programma: 2.0 - Sociaal beleid		
Sociaal beleid	(steunfunctie lokaal welzijnsbeleid)	*
Thuisgeven in Gelderland		*
Vitaal platteland: sociaal economische vitaliteit (leefbaarheid)		*
Ontgroening en vergrijzing		*
Programma: 3.0 - Jeugd en gezin		
Jeugd	*	
Programma: 4.1 - Klimaatprogramma		
Klimaat en energie		*
Programma: 4.2 - Milieu en bedrijven		
Milieu(omgev.) kwaliteit landelijk gebied	*	
Inpassing bedrijvigheid		*
Milieu(omgev.) kwaliteit stedelijk gebied	*	
MKIC		*
Vergunningverlening	*	

	Bevat wettelijk verplichte taken	Autonoom
Beleidsontwikkeling algemeen	*	
Milieu-informatie	*	
Uitvoering GMP	*	
Handhaving	*	
Programma: 4.3 - Bodem en afval		
Informatievoorziening en bedrijfsvoering		*
Bodembeheer	*	
Programma: 5.1 - Cultuur		
Cultuur	(omroep)	*
Programma: 5.2 - Cultuurhistorie		
Cultuurhistorie	(archeologie)	*
Cultuur		*
Programma: 6.1 - Wonen		
Wonen	(huisv. statush.)	*
Provinciebreed		*
Programma: 6.2 - Ruimtelijke ordening		
Ruimtelijke ordening	*	
Programma: 6.3 - Ontgrondingen		
Ontgrondingen	*	
Programma: 6.4 - Gelderse gebiedsontwikkeling		
Gelderse Grote Rivieren		*
Programma: 7.1 - Economische ontwikkeling		
Regionale samenwerkingsprogramma's		*
Economische ontwikkeling		*
Programma: 7.2 - Recreatie en toerisme		
Recreatie en toerisme		*
Programma: 8.1 - Vitaal platteland		
Vitaal platteland: bodem		*
Vitaal platteland: natuur	*	
Vitaal platteland: landschap		*
Vitaal platteland: reconstructie		*
Vitaal platteland: landbouw		*
Vitaal platteland: water	*	
Vitaal platteland: recreatie		*
Vitaal platteland: sociaal economische vitaliteit (leefbaarheid)		*
Programma: 8.2 - Water		
Waterbeheer	*	
Gelderse Grote Rivieren		*
Programma: 9.0 - Openbaar vervoer		
Mobiliteitsmanagement		*
Regiocoördinator en strategie		*
Openbaar vervoer	*	

	Bevat wettelijk verplichte taken	Autonoom
Programma: 10.0 - Fiets		
Uitvoering Wegeninfrastructuur	*	
Fiets		*
Gebiedsgericht benutten		*
Programma: 11.1 - Nieuwe infrastructuur		
Verkeersveiligheid		*
Optimalisatie Wegeninfrastructuur		*
Leefomgeving		*
Uitvoering Wegeninfrastructuur	*	
Openbaar vervoer	*	
Gebiedsgericht benutten		*
Programma: 11.2 - Instandhouding infrastructuur		
Verkeersveiligheid		*
Leefomgeving		*
Beheer en Onderhoud Wegen	*	
Programma: 12.0 - Europese programma's		
Europese programma's EFRO 2007 - 2013		*
Europese programma's 2000 - 2006		*
Interreg IV		*