Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



# BESTUUR IN SAMENHANG

*De bestuurlijke organisatie in Nederland*

# BESTUUR IN SAMENHANG

*De bestuurlijke organisatie in Nederland*

# Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| | Inleiding | 5 |
| 1. | Versterking positie burger | 13 |
| 2. | Open overheid | 19 |
| 3. | Lokaal bestuur | 21 |
| 4. | Middenbestuur | 27 |
| 5. | Toenemend belang van Europa | 39 |
| 6. | Positie burgemeester | 41 |
| 7. | Herziening hoofdstuk 7 Grondwet | 43 |
| | Bronvermelding | 45 |



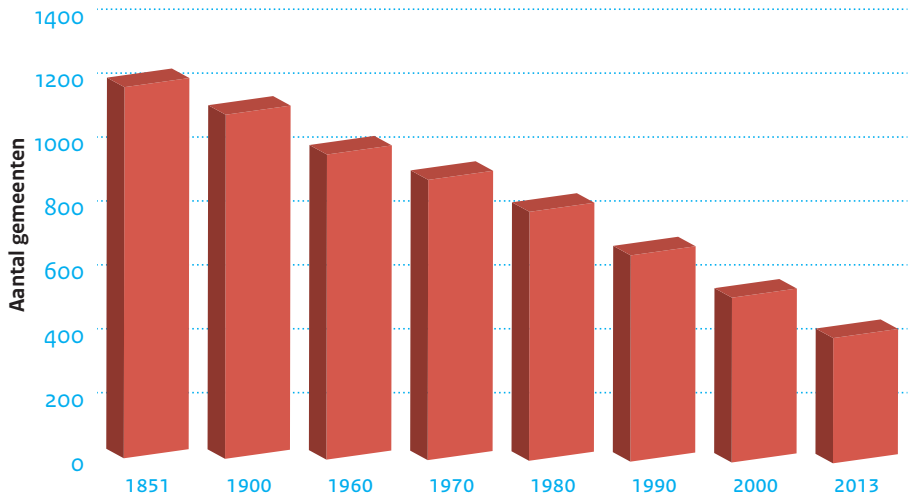
# Inleiding

Sinds Thorbecke in 1848 als voorzitter van de Grondwetscommissie de nieuwe Grondwet schreef, is het 'Huis van Thorbecke' een gebouw van drie etages: het eerste bestuur vormen de gemeenten, het middenbestuur de provincies, en het bovenste bestuur het Rijk.

Er is sindsdien veel veranderd, waarbij de meest in het oog springende veranderingen zijn:

1. Boven de drie bestuurslagen is in feite een vierde bestuurslaag ontstaan: Europa.
2. Door de technologische ontwikkeling is in velerlei opzicht verandering gekomen in maatschappelijke opgaven, taken, en in de mogelijkheden om taken uit te voeren. Afstanden zijn kleiner geworden: het was in 1848 ondenkbaar dat forenzen dagelijks 50 tot 100 kilometer woon-werkverkeer zouden afleggen en elektronische communicatie bestond niet. De ervaren wereld is oneindig veel groter geworden.
3. In 1848 hadden gemeenten gemiddeld veertien maal minder inwoners dan nu (toen bijna 3.000, nu ongeveer 42.000). Dat komt enerzijds doordat het aantal inwoners een kleine vijfmaal is gestegen, en anderzijds het aantal gemeenten door fusies in de loop der jaren om en nabij driemaal is afgenomen (toen 1.209, nu 408). Het takenpakket van gemeenten is vergroot en de samenwerking tussen gemeenten is geïntensiveerd. Veel gemeenten bleken niet langer in staat al hun taken zelfstandig te behartigen. Onderwijl is het aantal provincies gelijk gebleven (om precies te zijn met één gestegen door de oprichting van Flevoland in 1986). Dit heeft de verhouding tussen de (sterk opgeschaalde) gemeenten en (onveranderde) provincies onder druk gezet.
4. Vooral in de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog is gewerkt aan de opbouw van een verzorgingsstaat, die in de afgelopen decennia verder is ontwikkeld en vervolgens gemoderniseerd. Dit heeft grote invloed gehad op de rol en positie van het openbaar bestuur in de samenleving.
5. Er is sprake van een structurele maatschappelijke democratisering; de burger is mondiger en kritischer geworden; hij beschikt over veel informatie, heeft een publiek podium (internet) en toegankelijke media, hij wacht niet langer af, maar neemt zelf het initiatief.

**Grafiek 1** *Verloop aantal gemeenten*




*Bron: CBS en J. Oppenheim, Het Nederlandsch gemeenterecht, Haarlem 1906, blz. 27.*

## Factoren die noodzaken tot modernisering van het binnenlands bestuur

Het huis van het openbaar bestuur telt inmiddels vier etages en ook een paar entresols. Er is geen acute crisis in het openbaar bestuur die dwingt tot finale nieuwbouw, maar omgekeerd is er geen reden om alles op voorhand bij het oude te laten. Het huis van het openbaar bestuur blijft een huis dat onderhoud en renovatie vergt om goed te kunnen blijven functioneren overeenkomstig de eisen van een veranderende samenleving. Er is een aantal belangrijke veranderingen gaande die van invloed zijn op het openbaar bestuur. Deze veranderingen maken het noodzakelijk om op tijd te bewegen in plaats van stil te blijven staan:

1. *Bestuurlijke drukte.* Het is niet eenvoudig de bestuurlijke drukte precies te duiden, laat staan de ontwikkeling ervan in de tijd te traceren, maar zowel bestuurders als burgers ervaren te veel onnodige drukte. De Nederlandse burger heeft vijf (of op sommige plekken op dit moment zes) democratisch bestuurde bestuurslagen boven zich, alle met een direct gekozen volksvertegenwoordiging: stadsdelen, gemeenten, waterschappen, provincies, Rijk en Europa. Daarnaast is er op dit moment sprake van een lappendeken van Wgr-regio's, Wgr-plus-regio's en andere territoriale verbanden. De veelvoorkomende incongruentie bij al deze verbanden leidt tot extra onderlinge informatie- en afstemmingsrelaties met de inliggende gemeenten en andere betrokken overheden. Op deze plaats zij al opgemerkt dat het kabinet ernaar streeft dit voorjaar een wetsvoorstel tot afschaffing van de Wgr-plus bij de Tweede Kamer in te dienen. Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2014 in werking treedt.

Afschaffing van de Wgr-plus komt eveneens ten goede aan de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en aan directe democratische legitimatie in het middenbestuur. Over de verdere uitwerking – ook ten aanzien van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en de aanpak voor de Noord- en de Zuidvleugel – wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, in overleg met de betrokken overheden, op korte termijn met een definitief voorstel komen. Daarin zal ook duidelijkheid worden verschaft over de wijze waarop aan de beoogde vervoerregio's vorm zal worden gegeven.

2. *Internationalisering.* Er komen steeds meer en vooral steeds complexere taken op het openbaar bestuur af. Voorts neemt de internationalisering toe, bijvoorbeeld door het regiobeleid van de Europese Unie. Noord-Rijn Westfalen (ruim 17 miljoen inwoners) is een direct aan Nederland grenzende Europese regio, in zekere zin een tegenhanger van onze provincies. Bij het exportbeleid en het aantrekken van investeringen en nieuwe bedrijfsvestigingen is de blik in toenemende mate gericht op de BRIC landen zoals China en Brazilië, waar men de finesses van het Nederlandse binnenlands bestuur niet scherp op het netvlies heeft, maar waar niettemin door sterke Nederlandse regio's acte de présence gegeven moet worden.
3. *Decentralisatie.* De verzorgingsstaat, die met name na de Tweede Wereldoorlog in omvang en reikwijdte is gegroeid, raakt burgers op diverse terreinen: participatie (begeleiding naar werk, gekoppeld aan uitkeringen voor wie niet kan werken) en zorg en maatschappelijke ondersteuning (zoals in de AWBZ en jeugdzorg). Het kabinet wil deze taken decentraliseren naar gemeenten om een omslag te realiseren in het sociale domein. Mensen zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun participatie in de samenleving en zullen daarbij, zo nodig, een groter beroep doen op hun omgeving. Mensen die dit niet kunnen, moeten een beroep kunnen blijven doen op ondersteuning door de overheid, waarbij de gemeenten het beste in staat zijn om de ondersteuning te bieden die past bij de behoefte van de desbetreffende persoon. Dit leidt bovendien tot een efficiëntere aanwending van publieke middelen. Gemeenten moeten dan wel de bestuurskracht en uitvoeringskracht hebben om, zelfstandig dan wel in onderlinge samenwerking, de gedecentraliseerde taken goed te kunnen vervullen.

# Het huis van Thorbecke telt inmiddels vier etages en ook een paar entresols

4. *Houdbare overheidsfinanciën; bezuinigingen.* De uitgaven van de overheid als geheel zijn met name als gevolg van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat sterk gestegen. Structurele beheersing is noodzakelijk. Hierin past het streven van dit kabinet deze uitgaven de komende jaren terug te dringen. Dit is niet alleen noodzakelijk vanwege de economische crisis, maar het dient ook het doel van het kabinet om de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal te stellen en de rol van de overheid terug te dringen. De opeenvolgende bezuinigingen van de laatste kabinetten (Rutte I, het lenteakkoord, en Rutte II) tellen op tot 46 miljard euro, en het grootste deel ervan is nog niet geëffectueerd. Die bezuinigingen drukken deels op de centrale overheid en deels op de decentrale overheden. Bovendien worden de bovengenoemde te decentraliseren taken met een financiële taakstelling overgedragen. Het is onvermijdelijk dat de burger gevolgen van deze bezuinigingen ondervindt. Tegelijk heeft de burger recht op behoorlijke dienstverlening door de overheid. In combinatie betekent dit dat met aanmerkelijk minder geld een zwaar takenpakket op een adequate wijze vervuld moet worden, en dat zal het uiterste vragen van het openbaar bestuur. Dit op zich is al een reden om de inrichting van het bestuur te heroverwegen, opdat dubbel werk wordt voorkomen, competentiekwesties, die altijd tijd en energie vreten, tot een minimum worden beperkt, en zoveel mogelijk aandacht kan gaan naar het primaire proces. De overheid als geheel zal 'lean and mean' moeten zijn.[1]
5. *Actieve burgers.* De bovengenoemde processen brengen al geruime tijd gemeentelijke opschaling met zich mee. De daling van het aantal gemeenten is redelijk stabiel met ongeveer tien per jaar (de stand per 1 januari 2013 is 408 gemeenten). Onderwijl is de mondige burger al lang niet meer alleen op de formele bestuurslagen aangewezen voor het vormgeven van de eigen leefomgeving. Onder de gemeentelijke bestuurslaag ontstaan nieuwe vormen. In de landelijke fusiegemeenten blijven vanzelfsprekend de afzonderlijke woonkernen bestaan, vaak met een lokale bestuurscommissie of privaatrechtelijke vorm van belangenbehartiging. In steden zijn buurten actief op allerlei terreinen. Er ontstaan nieuwe vormen van burgerinitiatieven, met taken die variëren van groenvoorziening tot sport, vrijwilligersparticipatie in lokaal openbaar vervoer, natuurbeheer, erfgoedbeheer en collectief particulier opdrachtgeverschap bij nieuwbouw. Deze taken zijn meestal niet gepolitiseerd langs lijnen die per se parallel lopen met de onderscheiden politieke partijen, en het gaat vaak meer om uitvoering dan beleidskeuzen, zodat er geen dwingende noodzaak is tot een representatieve democratie op dit niveau. Wel is het gewenst dat het openbaar bestuur een open oog heeft voor burgerinitiatieven, en die ondersteunt, faciliteert, ruimte geeft (soms door minder regels, of door actief deeltaken uit handen te geven).

[1] Dit betekent dat ook de rijksoverheid qua organisatie en werkwijze hervorming behoeft. In het regeerakkoord is daarom afgesproken dat het al lopende programma Compacte Rijksdienst voortvarend wordt uitgevoerd en afgerond. Bovendien worden in het regeerakkoord nieuwe ambities geformuleerd. Deze worden uitgewerkt en in concreet beleid vertaald in de Hervormingsagenda Rijksdienst die dit jaar naar de Tweede Kamer wordt gezonden.

Bovengenoemde ontwikkelingen lopen al zo lang dat, naar het oordeel van het kabinet, nu ook de inrichting van het binnenlands bestuur op onderdelen, incrementeel, moet worden aangepast. Dit is een voorwaarde voor een goed functionerend binnenlands bestuur in de eenentwintigste eeuw.

Met deze visie geeft het kabinet aan hoe de modernisering van het binnenlands bestuur haar beslag moet krijgen. Dat gebeurt door de voornemens uit het Regeerakkoord nader toe te lichten en in samenhang te presenteren. Hiermee geeft het kabinet tevens uitvoering aan de motie-Kox, die op 11 december 2012 door de Eerste Kamer is aanvaard en aan het verzoek van de Tweede Kamer om het beleid ten aanzien van het te vormen landsdeel Noordvleugel uiteen te zetten.[2]

## Veranderingsmodel

Het kabinet is er zich van bewust dat eerdere pogingen het binnenlands bestuur te moderniseren zijn gestrand. Het proces van verandering dient daarom:

1. Het goede te behouden door onnodige bestuurlijke drukte op te ruimen en toe te werken naar herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur (Rijk, provincies, gemeenten);
2. incrementele veranderingen aan te brengen op basis van een helder perspectief, in plaats van een eenmalige grandioze herinrichting te realiseren; kortom geen 'blauwdrukdenken';
3. aansluiting te zoeken bij processen die lopen;
4. begripvol om te gaan met het feit dat sommige wijzigingen gevestigde posities en (gepercipieerde) belangen van personen en instituties kunnen bedreigen. Er zal soms sprake zijn van 'verlies' van het oude, het bekende. Anderzijds moet worden gewaakt voor cynisme ('komt toch nooit wat van') en onverschilligheid ('welk probleem lossen we nu helemaal op'), en mag eenieder in het openbaar bestuur aangesproken worden om, los van eigen positie, de urgentie te erkennen om het binnenlands bestuur klaar te maken voor de grote uitdagingen van de 21ste eeuw. Niets doen is geen optie.

# … geen blauwdrukdenken… en geen cynisme

[2] Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer, d.d. 18 februari 2013 (nr. 33047-6/2013D06843).

De keuze tegen een blauwdrukbenadering creëert overigens wel een dilemma. Immers incrementele veranderingen dienen te worden beoordeeld in het licht van het beoogde eindbeeld. Om een voorbeeld te noemen: een fusie van drie provincies vloeit voort uit een eerder gestrande poging om één Randstadprovincie te creëren, waarbij de voordelen daarvan worden gerealiseerd zonder de nadelen. Een Randstadprovincie zou bijna de helft van de bewoners van Nederland omvatten, waardoor in het provinciale bestel een permanente onevenwichtigheid zou ontstaan ten opzichte van de andere provincies, en de bestuurlijke afstand tot het Rijk te klein zou worden.

Een Noordvleugelprovincie van circa 4,5 miljoen inwoners zal (vergelijk het bijvoorbeeld met de circa 3,5 miljoen inwoners in Zuid Holland) dat nadeel niet hebben, en wel de voordelen van een krachtenbundeling. De discussies over Randstadprovincie en Noordvleugel lopen al decennia. Die wijziging kan dus passen in het geschetste geleidelijke, behoedzame en incrementele veranderingsmodel. Tegelijk moet de wijziging gestuurd worden door een duidelijk gevoel van richting in het inrichten van de rest van het middenbestuur. Het kabinet lost dit dilemma zo goed mogelijk op door het perspectief te schetsen van vijf landsdelen, waarin de concreet voorgenomen fusie een organische plek heeft.

Een vergelijkbare benadering geldt voor de gemeentelijke herindeling: het kabinet is enerzijds van mening dat idealiter, op de lange termijn het gros van de gemeenten op eigen kracht zijn taken moet kunnen uitvoeren. Anderzijds kiest het kabinet nadrukkelijk tegen het van bovenaf opleggen van herindelingen, en gaat uit van voorstellen van onderop, dat wil zeggen van gemeenten zelf. Wel kan de provincie zich soms genoodzaakt zien als onderdeel van een herindelingsprocedure uiteindelijk een knoop door te hakken. Met dat langetermijnperspectief voor ogen bespoedigt en ondersteunt het kabinet nu de gemeentelijke fusies die vaak al langer in voorbereiding zijn.

De voorbeelden illustreren dat er tussen blauwdrukdenken en visieloos acteren een betere weg ligt: zoveel mogelijk in aansluiting op bestaande ontwikkelingen stap-voor-stap werken, maar wel met een helder perspectief voor op de lange termijn.





# 1. Versterking positie burger

### Versterking lokale democratie

Het kabinet streeft naar een nieuwe, meer eigentijdse relatie tussen burger en bestuur. De beoogde veranderingen in de organisatie van het binnenlands bestuur dragen bij aan die nieuwe relatie. Het overbrengen van een groot aantal taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies naar het gemeentelijk niveau (decentralisaties) biedt in dat opzicht kansen. Meer taken, bijbehorende middelen en meer bevoegdheden zorgen ervoor dat de lokale democratie wezenlijk meer substantie krijgt. Zo zullen het in de nabije toekomst de gemeenten zijn, die bepalen hoe sociale voorzieningen voor burgers worden georganiseerd en aangeboden. De betekenis van het lokaal bestuur en de lokale politiek neemt daardoor toe. Dat is des te meer van belang in een periode van bezuinigingen waarin heldere keuzes noodzakelijk zijn. Deze keuzes vragen om legitimatie, om een gesprek met de samenleving en ruimte voor verschillende opvattingen. Door goed te luisteren en rekening te houden met lokale wensen en omstandigheden van burgers kan het handelen van de overheid meer op maat en effectiever worden ingericht. Het maakt maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Een betrokkenheid die nodig is om de bezuinigingen te kunnen realiseren.

## De overheid moet niet meer denken voor de burger, maar uitgaan van de burger

### Dorps- en wijkraden

In het regeerakkoord is onderkend dat de beoogde gemeentelijke schaalvergroting ertoe kan leiden dat de afstand tussen burger en bestuur toeneemt. Om dit te voorkomen acht het kabinet de instelling van meer dorps- en wijkraden een serieuze optie. Nu bestaat de mogelijkheid om dorps- en wijkraden in te stellen al; het gebruik daarvan wisselt echter sterk.

**Dorps- en wijkraden in Nederland: actuele situatie**

Nederland kende in 2012 bijna 2.200 dorps- en wijkraden. Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten (53,3%) kende vorig jaar ten minste één dorps- of wijkraad. Het gemiddelde ligt per gemeente echter veel hoger, zes à zeven in geval van dorps- óf wijkraden, 14-15 in geval van dorps- én wijkraden. Heringedeelde gemeenten (70,6%) hebben over het algemeen vaker dorps- of wijkraden dan het landelijk gemiddelde (53,3%).

Uit een enquête onder gemeenten blijkt dat de belangrijkste functies van de dorps- en wijkraden 'belangenbehartiging en representatie van de lokale gemeenschap binnen de gemeente' en 'een platformfunctie voor initiatieven uit de lokale samenleving' zijn. Raden vervullen daarmee een functie over en weer tussen buurt (inwoners) en gemeente. Lokale thema's (leefbaarheid in de wijk, bevorderen van zelfredzaamheid) staan centraal. Het algemene oordeel over de raden is positief, al bestaan er grote verschillen tussen de verschillende raden (mate van representativiteit, ontplooide activiteiten, kwaliteit bestuurders etc). Dorpsraden lijken echter – vanwege de natuurlijke entiteit die zij vormen – vaak beter te functioneren als een vertegenwoordiging van de inwoners van een begrensd gebied dan de wijkraden.

Dorps- en wijkraden kunnen zowel op publiekrechtelijke basis (art. 83-84 van de Gemeentewet) als op privaatrechtelijke basis (vereniging of stichting) georganiseerd zijn. In het eerste geval ligt het initiatief bij de gemeente, in het tweede geval bij de burger. In de praktijk vinden we voor het overgrote deel privaatrechtelijke vormen – daarmee ligt voor de hand dat deze niet door de gemeente, maar door de betrokken burgers zijn ingesteld. Veel afspraken tussen de gemeente en de dorps- en wijkraden zijn informeel en laagdrempelig georganiseerd; er wordt wel degelijk samengewerkt maar zonder strakke kaders. Gemeentelijke subsidies zijn wel een belangrijke inkomstenbron voor de raden als geheel.

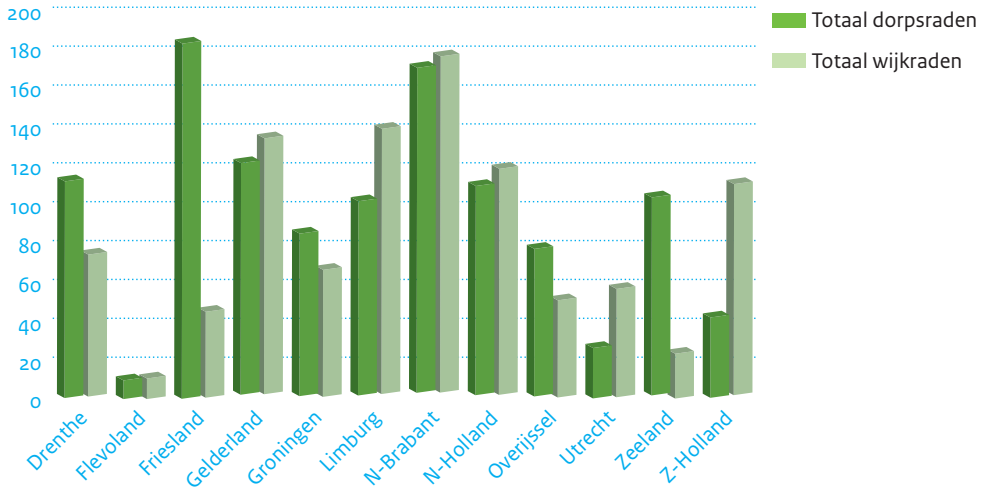
De meeste leden van de raden zijn benoemd door de eigen stichting of vereniging. In de raden waar wel verkiezingen plaatsvinden gebeurt dit meestal tijdens jaarvergaderingen of bij aftreden van een lid. De gemiddelde zittingstermijn is drie à vier jaar. Slechts een kleine minderheid van de leden ontvangt een vergoeding.

*Bron: Rapport 'Dorps- en wijkraden in Nederland' uitgevoerd door Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verschijnt april 2013).*

Het kabinet onderzoekt hoe verbreding van de toepassing van dorps- en wijkraden mogelijk is en gaat daarover in gesprek met gemeenten. Daarbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling om een nieuwe bestuurslaag te creëren. Dergelijke raden zijn niet dualistisch maar monistisch samengesteld (dus niet een "college" en een "oppositie"). Ze beschikken over beperkte bevoegdheden die vooral burgernabije zaken betreffen en aan hen zijn gedelegeerd door het gemeentebestuur. Directe verkiezingen kunnen wel, maar hoeven niet. Ze zijn verantwoording schuldig aan het gemeentebestuur.

In het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling zal de mogelijkheid om dorps- en wijkraden in te stellen worden opgenomen. Er komt een handreiking om de instelling van dorps- en wijkraden te vergemakkelijken.

**Grafiek 2** *Totaal aantal dorps- en wijkraden in provincies*




*Bron: Rapport 'Dorps- en wijkraden in Nederland' (verschijnt april 2013), onderzoek uitgevoerd door Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

## Doe-democratie

Onderzoek[3] toont aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. In toenemende mate wachten burgers niet af wat de overheid doet, maar nemen zij zelf het voortouw. Dit uit zich in tal van initiatieven van individuele of verenigde burgers. Er wordt in dit verband gesproken over een 'doe-democratie'.[4]

Bestuurders, ambtenaren maar ook de meer geïnstitutionaliseerde maatschappelijke instellingen weten de kracht van burgers helaas nog onvoldoende te benutten. De overheid houdt op dit moment onvoldoende rekening met een samenleving waarin burgers mondig zijn, niet afwachten en zelf initiatieven ontplooien. Daarmee blijft tegelijkertijd het potentieel van de kracht van de burger onderbenut. Om dat te veranderen is een mentaliteitsverandering binnen het openbaar bestuur noodzakelijk.

Het kabinet wil de burger meer ruimte geven en beter betrekken bij het handelen van de overheid. De overheid moet niet meer denken voor de burger, maar uitgaan van de burger. Dit betekent aan de ene kant dat de overheid een stap terug doet; loslaten, ruimte geven aan het initiatief van burgers en meer op dat initiatief inspelen. En aan de andere kant dat de overheid investeert in een nauwere relatie met burgers om de kwaliteit van beleid en uitvoering verder te

[3] O.a. ROB, *Loslaten in vertrouwen* (2012) en WRR, *Vertrouwen in burgers* (2012).

[4] Zie hiervoor ook het artikel van Mark van Twist , Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré, "Als burgers het heft in handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf-democratie" in: *Res Publica*, 2009/4, blz. 521-535.

verbeteren.[5] Een interessante beweging is in dat verband het opzetten van wijkondernemingen op het terrein van bijvoorbeeld zorg en buurtbeheer door bewonerscollectieven. Bij dergelijke initiatieven kunnen overheden een faciliterende rol spelen. Ook in de stedelijke vernieuwing liggen er op dit vlak mogelijkheden, zoals het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap en het aanbieden van zogeheten kluswoningen.

Het kabinet zal, in lijn met de motie-Voortman[6], een reactie op de rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en anderen over de 'doe-democratie' presenteren. Deze reactie alsmede de daaruit voortvloeiende concrete acties zullen in goed overleg met maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers tot stand worden gebracht. Op die manier wordt ook recht gedaan aan de WRR-aanbeveling uit het rapport 'Vertrouwen in burgers' om de rol van vliegwiel in de genoemde transitie op te pakken.[7]

[5] Volgens de ROB ligt aan deze rolverandering een paradigmashift ten grondslag. Het gaat om meer dan het vergroten van de beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers. Het initiatief verschuift van de overheid naar de burgers en hun organisaties. ROB, *Loslaten in vertrouwen, blz.* 65.

[6] *Kamerstukken II* 33400 VII, nr. 28.

[7] WRR, *Vertrouwen in burgers*, blz. 225-231.



# 2. Open overheid

De overheid is *van* de samenleving en de overheid is er *voor* de samenleving. Burgers en organisaties hebben het recht om te weten wat de overheid doet en hoe de overheid dat doet. Transparantie is de essentie van onze democratie. Het is belangrijk dat de informatie over hetgeen de overheid doet op een goede manier is ontsloten. De samenleving kan op deze manier het werk van de overheid beoordelen en – op basis daarvan – zelf initiatieven nemen. Het is ook een belangrijke impuls voor het realiseren van de 'doe-democratie' waarin burgers zelf initiatieven nemen in plaats van af te wachten wat de overheid doet. Voor dit kabinet is het uitgangspunt bij het ontsluiten van informatie over de overheid dan ook: *'openbaar, tenzij...'*

In lijn met het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur *'Gij zult openbaar maken'* wil het kabinet dat alle overheidsinstellingen actiever informatie delen en openbaar maken. Daarbij geldt dat de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van informatie wordt verbeterd. Wanneer de overheid helder communiceert en informeert mag worden aangenomen dat burgers en instellingen minder gebruik zullen maken van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Dat laatste heeft een positief effect op de belasting van deze wet (zogeheten Wob-verzoeken) op bestuursorganen.

Nederland heeft zich aangesloten bij het *Open Government Partnership* (OGP), een initiatief van president Obama en premier Cameron. Het kabinet zal hier invulling aan geven, mede ter uitvoering van de motie-Voortman.

## Mensen die zelf initiatieven nemen en niet afwachten wat de overheid doet: de 'doe-democratie'



# 3. Lokaal bestuur

## Decentralisatie

Eerdere kabinetten hebben al veel taken in het fysieke domein gedecentraliseerd (o.a. op het vlak van de stedelijke vernieuwing), waardoor gemeenten op die gebieden, ook waar het de uitvoering betreft, een belangrijke speler zijn geworden.

In deze kabinetsperiode dient een omvangrijke decentralisatie van taken in het sociale domein (maatschappelijke ondersteuning, (jeugd)zorg, en Participatiewet) naar de gemeenten haar beslag te krijgen. Voor de gemeenten gaat het hier om een ongekend grote uitdaging.[8] In de afgelopen decennia is brede consensus ontstaan dat overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden belegd. Hoe dichter overheidstaken bij de burger worden georganiseerd des te beter kan de overheid de dienstverlening aan de burger organiseren en ook de kracht van de burger gebruiken. Vanuit deze visie hebben opeenvolgende kabinetten, van wisselende signatuur en met steeds een vrijwel kamerbrede steun, ervoor gekozen om het takenpakket van vooral gemeenten te verruimen. De maatregelen die dit kabinet neemt met betrekking tot decentralisatie van taken alsmede de samenwerking en herindeling van gemeenten komen dus niet uit de lucht vallen, maar sluiten aan bij een algemene ontwikkeling in het openbaar bestuur.

## Organiseer taken dicht bij de mensen, bij gemeenten dus

Het uitgangspunt van het kabinet bij de decentralisaties in het sociale domein is dat de zelfredzaamheid van de burger zoveel mogelijk dient te worden gestimuleerd. De decentralisaties voorzien in een resultaatgerichte aanpak waarbij de burger centraal staat. Er wordt samenhang gerealiseerd in het brede pakket aan voorzieningen om burgers te ondersteunen die dat écht nodig hebben. Door het samenbrengen van de aansturing en financiering van de voorzieningen op lokaal niveau worden gemeenten in staat gesteld om een samenhangend beleid te voeren en de problemen van burgers effectief aan te

[8] Het kabinet heeft de Tweede Kamer onlangs geïnformeerd over de aanpak om tot meer samenhang te komen tussen de voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd, via de zogenoemde decentralisatiebrief. (*Kamerstukken II* 33400 VII, nr. 59).

pakken. Die samenhang maakt het ook mogelijk belangrijke voorzieningen ontkokerd en op een voor burgers goed toegankelijke wijze aan te bieden. Het kabinet zal de gemeenten bij de implementatie van de beoogde decentralisaties waar mogelijk ondersteunen. Deze ondersteuning zal vorm krijgen langs lijnen van een coalitie-aanpak, daaronder begrepen intensieve samenwerking met de gemeenten en hun koepelorganisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op diverse manieren zullen gemeentelijke bestuurders en ambtenaren worden ondersteund in het adequaat vorm geven van de te decentraliseren taken. Waar nodig worden handreikingen en leidraden ontwikkeld, ook al om te voorkomen dat op vele plaatsen hetzelfde wiel moet worden uitgevonden.[9]

Het toenemend aantal gemeentelijke taken, waar de komende jaren de te decentraliseren van taken in het sociale domein nog bijkomen, stelt forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten via twee sporen (spoor 1; intergemeentelijke samenwerking en spoor 2: gemeentelijke herindeling) dient te worden versterkt. Dit om de decentralisaties goed op te pakken en de opgaven op het sociale domein op de langere termijn zelfstandig uit te kunnen voeren. Diverse gemeenten geven deze signalen zelf ook af. Het gaat het kabinet niet zozeer om de vraag of gemeenten het nú goed doen, maar om de vraag of zij het straks – met een uitgebreid takenpakket – goed kunnen (blijven) doen. Burgers moeten kunnen rekenen op een adequate uitvoering van de taken in het sociale domein, waar zij via gemeenteraadsverkiezingen invloed op moeten kunnen uitoefenen.

## De grote steden

Zoals al opgemerkt, hanteert het kabinet geen blauwdrukken bij het ontwikkelen van de bestuurlijke organisatie van de toekomst. Dat geldt ook voor de gemeente van de toekomst. Zo zullen er naast de vier grootste steden met hun krachtige creatieve sector, innovatieve bedrijvigheid en andere specifieke kenmerken, meer industriële steden met hun eigen innovatieve potentieel blijven bestaan; maar ook verstedelijkte plattelandsgemeenten en meer uitgesproken plattelandsgemeenten, zoals het nieuw gevormde, zeer uitgestrekte en meerkernige Súdwest-Fryslân, waar een sterke *civil society* floreert.

Met het voorgaande is niet gezegd dat een “stad” simpelweg een gemeente is met meer dan x inwoners. Soms kan een kleinere stad meer stedelijke kenmerken hebben dan een qua inwonertal grotere gemeente met meerdere woonkernen. Zo speelt Venlo in Noord-Limburg de rol van typische “grote stad”, waar het gaat om het aantrekken van de *creative class* en innovatieve dienstverlening en industriële bedrijvigheid.

[9] Zie hiervoor de al genoemde decentralisatiebrief (*Kamerstukken II* 33400 VII, nr. 59).

## Intergemeentelijke samenwerking (spoor 1)

Het proces van decentralisatie is ingezet; de eerste decentralisaties in het sociale domein vinden plaats in 2014. De gemeentelijke uitvoeringskracht moet daarom reeds op korte termijn versterkt zijn. Dit kan door voort te bouwen op de huidige praktijk, waarin gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden benutten ter versterking van hun uitvoeringskracht. Tegelijkertijd vormen deze bestuurlijke hulpstructuren, gezien de voorkeur van het kabinet, geen ideaal permanent alternatief (zie spoor 2).

Het kabinet heeft met de gemeenten afgesproken om in 2013 zo veel mogelijk congruente regionale samenwerkingsverbanden te vormen. Op voorstel van de VNG is een werkgroep ingesteld van VNG en het ministerie van BZK, die voor de zomer voorstellen hiertoe doet (de zg. monitorcommissie). De samenwerkingsverbanden dienen garant te staan voor een professionele uitvoering van een belangrijk deel van de decentralisaties in het sociale domein.

**Uitvoering decentralisatie sociaal domein voor de korte termijn**

Voor de uitvoering van de decentralisaties hanteert het kabinet een driedeling, gebaseerd op de inhoud van de te decentraliseren taken. Hiermee wordt een kwalitatief verantwoorde uitvoering gewaarborgd:

1. Taken die door alle zelfstandige gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld gemeentelijke eerstelijnszorg en het bieden van een loketfunctie voor de burger.

2. Taken die vragen om een uitvoering die niet op voorhand door elke kleine gemeente geleverd zal kunnen worden. Bijvoorbeeld taken op het terrein van inkoop.

3. Taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkoop van zeer specialistische taken en dienstverlening en samenwerking op het niveau van de arbeidsmarkt en zorg voor de jeugd. Bij de jeugdzorg is uitvoering op dit niveau afgesproken voor taken zoals de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ook het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling kan op dit niveau worden uitgevoerd. Voorts zal er op dit niveau sprake zijn van zorginkoop voor residentiële zorg en specialistische zorg op het terrein van de jeugd GGZ en de jeugd LVG.

# Het is een lappendeken van hulpstructuren geworden

Samenwerken in een groter verband is voor de meeste gemeenten niet nieuw. Gemeenten maken steeds vaker deel uit van samenwerkingsverbanden. Onderlinge samenwerking wordt steeds belangrijker voor gemeenten.[10] Gemeenten kunnen hier op voortbouwen in het perspectief van de komende decentralisaties. Het is in dat kader van belang dat gemeenten zich organiseren op het niveau dat noodzakelijk is voor de uitvoering van in het bijzonder de taken in het sociaal domein.

Daarbij dient uiteraard ook rekening te worden gehouden met al bestaande functionele relaties en de geografische vertaling daarvan, zoals de oriëntatie op bepaalde voorzieningen in deze of gene buurgemeente en de ruimtelijk-economische samenhang.

Gelet op de belangen die gepaard gaan met de decentralisaties, stelt het kabinet als doel dat per 1 januari 2014 elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een stevig samenwerkingsverband van voldoende omvang om de taken aan te kunnen. Gemeenten hebben overigens de mogelijkheid om binnen een samenwerkingsverband te kiezen voor een centrumgemeenteconstructie. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt dit mogelijk (art. 8, derde lid).

Daarnaast is het denkbaar dat de uitvoering van een aantal specifieke taken op bovenregionaal en wellicht zelfs landelijk niveau zal moeten worden georganiseerd. De samenwerkingsverbanden dienen idealiter zo veel mogelijk congruent te zijn (en dus niet te overlappen). Het wordt voor gemeentelijke bestuurders immers onnodig ingewikkeld wanneer de eigen gemeente voor de ene taak bij het ene samenwerkingsverband hoort en voor de andere bij een ander samenwerkingsverband.

Goed functionerende samenwerkingsverbanden worden daarbij zo veel mogelijk gerespecteerd. Dit maakt dat gemeenten eenvoudiger de taken in het sociaal domein integraal kunnen aanbieden en uitvoeren. Bij deze majeure operatie werkt het kabinet intensief samen met de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

## Gemeentelijke herindeling (spoor 2)

Aan intergemeentelijke samenwerking zijn ook nadelen verbonden, met name op het punt van de democratische legitimiteit. Zoals al gesteld in het debat over de regeringsverklaring heeft het de voorkeur van het kabinet dat gemeentelijke herindeling zoveel mogelijk haar beslag krijgt op basis van initiatieven van onderop, dat wil zeggen de betrokken gemeenten zelf. Gemeenten kiezen veelal voor deze herindeling om hun burgers het beste te bedienen, om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties zoals zorgverzekeraars en -instellingen en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit.

[10] Zo blijkt dat tussen 2005 en 2010 het aandeel van de intergemeentelijke uitgaven op het totaal van de gemeentelijke uitgaven is gestegen van 6% naar 14%. SCP, *Maten voor gemeenten 2012*, blz. 204-205.

Uit onderzoek blijkt dat gemeentelijke herindeling op een aantal gebieden de effectiviteit bevordert. Zo neemt het probleemoplossend vermogen van gemeenten toe. Ook ten aanzien van de professionaliteit en de klantgerichtheid zijn er positieve effecten zichtbaar. Verder is het evident dat de mogelijkheden om kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken, toenemen. Ook neemt de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat af, met name waar het specialistische functies betreft. Voor meer complexe, recent gedecentraliseerde taken bleken kleinere gemeenten minder goed toegerust dan grotere. *Last but not least* neemt het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden af naar rato van de gemeentegrootte.[11]

Het kabinet formuleert nadrukkelijk geen blauwdruk of grand design voor gemeentelijke opschaling. Het kabinet heeft een voorkeur voor voorstellen tot herindeling, die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Wel dient te worden vermeden dat er straks kleine gemeenten overblijven, die niet betrokken worden bij herindelingen of dat provincies geen initiatief tot een herindeling meer nemen omdat één gemeente tegen is, terwijl één of enkele andere gemeenten, dan wel de regio als geheel, gebaat is bij herindeling. De provincie heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het kabinet is voornemens om het beleidskader gemeentelijke herindeling daartoe aan te passen.

## Vermindering raads- en statenleden

Dit kabinet streeft naar een sobere en dienstbare overheid. Juist in de context van de noodzakelijkheid van de ingrijpende hervormingen in de bestuurlijke organisatie, is het zaak dat ook dit streven wordt vertaald in concrete maatregelen, zoals het voornemen de omvang van gemeenteraden en provinciale staten te beperken.

Ten aanzien van de gemeenteraden meent het kabinet dat met een beperkte ingreep dient te worden volstaan. Immers, het soortelijk gewicht van de gemeenten neemt dusdanig toe dat uit een oogpunt van adequate vertegenwoordiging hier terughoudendheid is geboden. Het kabinet steunt daarom het initiatiefwetsvoorstel van de heer Heijnen (PvdA) dat strekt tot het corrigeren van het onbedoeld neveneffect van de dualisering in 2002, waardoor na de dualisering de gemeenteraden uitgebreid werden met het aantal leden dat voorheen tot wethouder werd benoemd.

Waar het de omvang van provinciale en gedeputeerde staten betreft heeft het kabinet een andere afweging gemaakt. Van belang hierbij is dat provincies in de afgelopen jaren de beweging hebben gemaakt naar de concentratie op kerntaken in het ruimtelijk-economisch domein. Tegen deze achtergrond is het ook logisch dat de omvang van provinciale en gedeputeerde staten wordt verkleind.

[11] Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Groningen, 2008, blz. 55-58. SCP, *Maten voor gemeenten 2012, prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag, 2012, blz. 204-205.



# 4. Middenbestuur

## Voorgeschiedenis

Al decennia wordt er in Nederland gediscussieerd over de toekomst van het middenbestuur, oftewel de wijze waarop de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op regionaal niveau, tussen gemeenten en Rijksoverheid, moet worden aangestuurd (zie tekstkaders blz. 29-36). Het meest fundamentele probleem in het middenbestuur is het gebrek aan helder bestuurlijk eigenaarschap, met als gevolg onnodige bestuurlijke drukte en een gebrekkige democratische legitimatie. Dit hangt samen met de wijze waarop het middenbestuur nu is georganiseerd. De schaal van de maatschappelijke opgaven van provincies en de bestuurlijke schaal waarop deze moeten worden aangepakt, dienen in evenwicht met elkaar te worden gebracht. Dat gebeurt door omvorming van de huidige twaalf provincies naar vijf landsdelen. De huidige schaal van de provincie stamt uit de tijd dat gemeenten veertien keer kleiner waren, de moderne infrastructuur nog in zijn kinderschoenen stond, en het dagen kostte om van Groningen naar Vlissingen te reizen. De schaal van toenmalige provincies paste prima bij het provinciale takenpakket van die dagen. Aanpassing van de provinciale schaal is kortom gewenst.

## Er is consensus over de afbakening van het provinciale takenpakket

Evenals de gemeentelijke opschaling past de ontwikkeling van het middenbestuur in een bredere trend in het openbaar bestuur. Er is in de afgelopen jaren brede consensus ontstaan over de afbakening van het provinciale takenpakket. Waar gemeenten de regie hebben op het sociale domein, zijn de provincies aan zet op het ruimtelijk-economisch domein overeenkomstig de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De provincie heeft met haar huidige taken en bevoegdheden een belangrijke regionale regiefunctie. Het kabinet houdt daaraan vast, juist om de provincies in staat te stellen te excelleren op hun kerntaken: ruimte, verkeer en vervoer, regionale economie en natuur. De beoogde concentratie op kerntaken sluit niet uit dat de provincie ook nog enkele andere belangrijke taken behartigt, bijvoorbeeld

op het gebied van cultuur, waar dit de lokale belangenbehartiging overstijgt.[12] Veel provincies hebben de afgelopen jaren zelf al het initiatief genomen om zich te concentreren op deze kerntaken. Het is en blijft aan de provincies zelf om hun eigen sturingsfilosofie te bepalen. Dat wil zeggen dat zij naar eigen inzicht invulling mogen geven aan de wijze waarop zij, in wisselwerking met andere overheden, burgers, bedrijven, en maatschappelijke organisaties, deze taken behartigen.

Het kabinet is voornemens te bevorderen dat de provincies hun eigen huishouding materieel sluiten. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat de provincies hun financiële en personele middelen voortaan inzetten op de provinciale kerntaken. Door opeenvolgende kabinetten, commissies, adviesorganen, belangenorganisaties en ook de provincies zelf zijn voorstellen gedaan om te komen tot herinrichting van het middenbestuur. Recente plannen voor hervorming tonen vaak gelijkenissen met vroegere plannen. Al in 1947 constateerde de commissie Koelma dat de provinciegrenzen in een aantal gevallen niet meer aansluiten bij de maatschappelijke en economische grenzen.

Meer recent heeft de commissie Geelhoed geconstateerd dat de schaal waarop de grote inrichtingsvragen (zoals verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid en landinrichting) spelen, in een aantal opzichten de provinciale schaal te boven gaat. Ook de commissie Kok en 'De Holland Acht' vroegen enkele jaren geleden aandacht voor dit probleem. Volgens 'De Holland Acht' was het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur een belangrijke oorzaak voor de (relatieve) achteruitgang van de Randstad. De commissie Kok sloot hierop aan met haar analyse dat er geen enkele actor was die, het geheel overziend, op relevante punten besluiten kan doorzetten, middelen kan alloceren of bestuurskracht kan mobiliseren.

In de tekstkaders zijn de belangrijkste onderzoeken en adviezen over de toekomst van het middenbestuur sinds 2002 weergegeven. Daarbij zijn ter illustratie relevante tekstfragmenten uit de desbetreffende rapporten opgenomen.

[12] Hierbij zij opgemerkt dat de provincie Fryslân, in lijn met het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (Kaderverdrag) en het Europees Handvest voor regionale talen en talen van minderheden (Europees Handvest) van de Raad van Europa, over de nodige bevoegdheden beschikt inzake de eigen (Friese) taal en cultuur. De Friezen zijn de enige erkende minderheid onder het Kaderverdrag en het Fries is als enige officiële taal erkend onder deel III van het Europees Handvest.

**Commissie Regionaal Bestuur in Nederland/Commissie Geelhoed (L. Geelhoed, A. Rinnooy Kan, G. van Woerkom, U. Rosenthal, G. Cerfontaine, W. van de Donk, P. van Geel, P. Noordanus, A. Kraaijeveld, G. Beukema), *Op schaal gewogen, Regionaal Bestuur in Nederland in de 21ste eeuw* (2002)**

*'Overal in Europa zijn oplossingen gezocht en gevonden. Zij komen zonder uitzondering neer op de inrichting van een sterke regionale bestuurslaag. Sterk in schaal en in bevoegdheden. Nederland vormt daarop een uitzondering.'* (p. 3)

*'Een betere en meer heldere inrichting van het binnenlands bestuur vormt dan ook een deel van de oplossing van dit complexe probleem.'* (p. 57)

*'Er zijn diverse redenen om de schaal van de huidige twaalf provincies ter discussie te stellen.'*

- ***De aard van de regionale vraagstukken en de steeds grotere schaal waarop deze zich voltrekken:*** *verstedelijking, lokale economie of waterbeheer,* ***trekken zich weinig van bestaande provinciegrenzen aan****. Niet voor niets wordt er tussen provincies onderling al veel samengewerkt.*
- *Op gemeentelijk niveau, en ook in de waterschapswereld, heeft zich door aanhoudende samenvoegingen een forse schaalvergroting voltrokken. Dit gaat ten koste van de afstand die een intermediair bestuur tot het lokale bestuur behoort te hebben.*
- *Het profiel van de provincie als gezaghebbend en doeltreffend regionaal bestuur veronderstelt dat het rijk bevoegdheden overdraagt. In een situatie met een gering aantal grote provincies gaat dit 'gemakkelijker' dan bij de huidige twaalf.*
- *In de meeste Europese landen zijn de regio's gemiddeld groter dan de Nederlandse provincies. Aanpassing aan de Europese schaal verdient overweging. Nu al bundelen provincies hun krachten bij de belangenrepresentatie in Brussel.* (p. 63)

*'Provinciale schaalvergroting in de Randstad is op korte termijn gewenst' (...) 'Dit zou kunnen resulteren in een Noordvleugelprovincie, bestaande uit Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, wat op zichzelf een stevige regio oplevert.'* (p. 64)

*'Nederland behoeft dringend een bestuurlijke inrichting die nodig is om de ambities van onze samenleving te kunnen verwezenlijken.'* (p. 65)

*'De aard van de regionale vraagstukken en de steeds grotere schaal waarop deze zich voltrekken, trekken zich weinig van bestaande provinciegrenzen aan.' (2002)*

Het kabinet constateert dat er niet of nauwelijks gevolg is gegeven aan de imposante reeks onderzoeken en adviezen over het middenbestuur. De discussie over de toekomst van het middenbestuur is in een – al lang durende – impasse geraakt. Naar aanleiding van de destijds mislukte poging tot reorganisatie van het binnenlands bestuur bracht bestuurskundige prof. Van Poelje in 1963 het risico van het uitblijven van besluitvorming over de hervorming van het middenbestuur op stellige wijze onder de aandacht:

*'Het niet tot stand brengen, nu, op korte termijn, van een regionale bestuursinrichting, waar het district reeds een maatschappelijk feit is geworden, en het niet zorgen, nu, op korte termijn, dat overal waar zich een dergelijke ontwikkeling gaat openbaren, de daarbij aansluitende bestuursvorm kan worden gezocht en aanvaard, betekent een misdaad tegenover het land en het volk, een des te zwaardere misdaad, omdat de verkeerdheden, die tot stand komen tijdens de periode van slapheid en aarzeling, zich tot in de verre toekomst zullen wreken.'*

**G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, J.M. Schulz en D.S. Puma, *Stagnatie of transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad* (2005)**

*'Feit blijft dat de schaalniveaus van vraagstukken niet meer samenvallen met bestuurlijke grenzen en dat er daarom allerlei samenwerkingsverbanden nodig zijn, zolang niet gekozen wordt voor bestuurlijke oplossing.'* (p. 3)

*'De Randstad speelt geen rol van betekenis in Europa'.* (p. 10)

*'De samenwerking in de Randstad is (...) te vrijblijvend en te versnipperd. De samenwerkende provincies en de grote steden die deel uitmaken van Regio Randstad hebben ieder voor zich hun eigen ambities en invloedslijnen in Europa en laten deze als het zo uitkomt prevaleren boven het gemeenschappelijk belang.'* (p. 10)

*'Met name de provincies zijn op dit moment tamelijk machteloos in het ontwikkelen van een stevige visie met een bijbehorende realisatiemacht. Het is alom duidelijk en door velen onderschreven dat er opschaling dient plaats te vinden.'* (p. 40)

***'Toch is de opschaling onontkoombaar. En eigenlijk hebben de provincies zelf daar naar ons inzicht ook veel baat bij.** Alleen bij opschaling kunnen zij als een reële gesprekspartner gaan dienen van de G4.'* (p. 40)

*'Toch is de opschaling onontkoombaar. En eigenlijk hebben de provincies zelf daar naar ons inzicht ook veel baat bij.' (2005)*

**Holland Acht; de vier Commissarissen van de Koningin van de provincies in de Randstad en vier burgemeesters van de grote steden in de Randstad (J. Franssen, H. Borghouts, B. Staal, M. Jager, J. Cohen, I. Opstelten, W. Deetman, A. Brouwer-Korf)**
***Manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk'* (2005)**

***'Een belangrijke oorzaak van de achteruitgang (in de Randstad) is het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur.'*** *(punt 3)*

*'Het is nu de hoogste tijd om tot een bestuurlijke modernisering van de Randstad te komen, zodat het aantal bestuursorganen drastisch wordt beperkt en een doeltreffende en slagvaardige bestuursstructuur overblijft met daarbij passende bevoegdheden.' (punt 5)*

*'Terdege wordt beseft dat er verregaande bestuurlijke gevolgen verbonden zijn aan het realiseren van slagvaardig bestuur in de Randstad.' (punt 8)*

## *'Een belangrijke oorzaak van de achteruitgang (in de Randstad) is het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur.' (2005)*

### Landsdeelvorming

In deze kabinetsperiode worden de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland samengevoegd tot het eerste landsdeel Noordvleugel. Het kabinet beschouwt de vorming van dit landsdeel als de eerste stap in een langduriger proces om te komen tot vijf landsdelen, waarin de huidige twaalf provincies moeten opgaan. De Raad van State geeft in zijn derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen aan dat het 'onontkoombaar' is dat provincies de vraag over schaalvergroting onder ogen moeten zien. Het kabinet presenteert een procesvoorstel hoe te komen tot de vorming van in totaal vijf landsdelen. Het voornemen is dit proces zoveel mogelijk samen met de provincies vorm te geven.

Inmiddels is de procedure voor samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland opgestart. Het verkennen van de samenvoeging van deze provincies is, mede door de provincies zelf, gedaan in de vorige kabinetsperiode. In deze kabinetsperiode wordt doorgepakt en zal de samenvoeging daadwerkelijk zijn beslag krijgen.

De aanleiding voor de opschaling van provincies tot uiteindelijk vijf landsdelen is meervoudig.

Ten eerste streeft het kabinet naar een krachtig middenbestuur. Het profiel van provincies als gebiedsregisseurs op het terrein van ruimte, verkeer en vervoer, natuur en economie is, zoals hierboven al geschetst, in de afgelopen jaren versterkt door decentralisatie van taken naar provincies (natuur, recreatie en landschapsbeleid) en door meer ruimte te geven voor provinciaal beleid en

initiatief (ruimtelijke ordening). Deze nieuwe taken sluiten naadloos aan op taken die provincies al veel langer behartigen. Hierbij kan worden gedacht aan het faciliteren van de agrarische sector, onder meer door het bevorderen van de vitaliteit en toekomstbestendigheid van de landbouw in specifieke subregio's. Tegelijkertijd sluit het schaalniveau van de maatschappelijke ontwikkelingen waar provincies mee te maken hebben, steeds minder goed aan bij de bestuurlijke schaal van provincies. Afgezet tegen de actuele en verwachte ruimtelijk-economische ontwikkelingen zijn de provinciegrenzen steeds minder relevant. Een goed voorbeeld hiervan wordt gevormd door het economisch belang van de Greenport van Aalsmeer. Om toekomstbestendig te blijven is een adequate infrastructuur een vereiste, opdat het afzetgebied optimaal kan worden bediend. Die infrastructuur houdt niet op bij de grenzen van de huidige provincie Noord-Holland.

De commissie-Geelhoed merkte ruim tien jaar geleden al op dat de schaal waarop de grote inrichtingsvragen (zoals verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid en landinrichting) spelen, in een aantal opzichten de provinciale schaal te boven gaat.[13] Ook de commissie-Kok en 'De Holland Acht' (de vier Commissarissen van de Koningin van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, en de vier burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) vroegen enkele jaren geleden al aandacht voor dit probleem.[14] Volgens 'De Holland Acht' was het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur een belangrijke oorzaak voor de (relatieve) achteruitgang van de Randstad.[15] De commissie-Kok sloot hierop aan met haar analyse dat er geen enkele actor was die, het geheel overziend, op relevante punten besluiten kan doorzetten, middelen kan alloceren of bestuurskracht kan mobiliseren.[16]

Het kabinet onderschrijft deze probleemanalyse en wil er ook naar handelen. Samenvoeging van provincies zorgt ervoor dat de schaal van de maatschappelijke opgaven en die van de bestuurlijke organisatie evenwichtiger worden. Provincies zullen daardoor beter in staat zijn om hun belangrijke ruimtelijk-economische regierol goed uit te kunnen voeren.

Ten tweede tonen diverse verkenningen en onderzoeken[17] aan dat de provinciale grenzen knellen en provincies bij grensoverschrijdende opgaven onnodig veel moeten afstemmen, coördineren en onderhandelen. Er is teveel bestuurlijke drukte die de besluitvorming vertraagt en de slagvaardigheid van handelen in het middenbestuur bedreigt.[18] Gebrek aan eenduidig eigenaarschap is een fundamenteel probleem in het middenbestuur.[19] Dat is zorgelijk, omdat de ruimtelijk-economische dynamiek van vandaag de dag juist vraagt om eenduidige

[13] *Advies commissie-Geelhoed. Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21e* eeuw, Den Haag 2002, blz. 59.
[14] *Rapport van de commissie-Kok*, blz. 33.
[15] *Manifest van de Holland Acht.*
[16] *Rapport van de commissie-Kok*, blz. 21.
[17] O.a. *Advies commissie Geelhoed, Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, 2002, *Territorial Review Randstad Holland, OESO*, 2007, *Advies commissie Versterking Randstad* (commissie Kok), 2007, Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, 2006.
[18] Vgl. *Advies commissie-Geelhoed. Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21e* eeuw, blz. 58. *Rapport van de commissie-Kok*, blz. 22.
[19] *Ibidem*, blz. 59.

en krachtige bestuurlijke aansturing. Met provinciale opschaling wordt de bestuurlijke drukte aangepakt en het eigenaarschap van provincies versterkt.

Ten derde is er een belangrijke relatie tussen de provinciale opschaling en de (voortschrijdende) gemeentelijke opschaling. Waar de gemiddelde gemeentegrootte sinds Thorbecke drastisch is toegenomen (factor 14) is er op provinciaal niveau sinds de negentiende eeuw – behalve de oprichting van Flevoland – weinig veranderd. Om de regisserende rol van de provincies te behouden, is het van belang dat zij een duidelijke positie hebben ten opzichte van (opgeschaalde) gemeenten en voldoende omvang hebben. Zo wordt voorkomen dat de steden en de provincies in elkaars vaarwater komen.

**Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat, advies over middenbestuur* (2006)**

*'Voor de Randstad komt de Raad tot de conclusie dat de noodzaak bestaat tot een aanpassing van de schaal en taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur. Geconstateerd moet worden dat de schaal van de huidige vier Randstadprovincies niet meer goed aansluit bij de schaal van de bestuurlijke opgaven die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting.'* (p. 8)

***'Vorming van twee aparte provincies voor de beide Randstadvleugels stoelt op de erkenning van de bestuurlijke realiteit dat de Noord- en Zuidvleugel steeds meer een zelfstandige bestuurlijke entiteit vormen, waar binnen de bestuurlijke opgaven voor een deel eigensoortig zijn.'*** (p. 53-54)

*De bestuurlijke schaal op het niveau van de provincie die het beste aansluit bij de schaal van de – onderling samenhangende én deels eigensoortige – bestuurlijke opgaven in de Randstad, en die niet tevens leidt tot onevenwichtige interbestuurlijke verhoudingen, wordt volgens de Raad verkregen door vorming van twee afzonderlijke provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad.* (p. 62)

**Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Discussienotitie Maatwerk in het middenbestuur* (2006)**

*'In de dichtbevolkte Randstad met zijn vaak concurrerende ruimtelijke claims is sprake van urgente maatschappelijke problemen. En juist in de Randstad is de bestuurlijke drukte groot. Omdat ik constateer dat de urgentie en de schaal van de problemen niet voor heel Nederland gelijk zijn, kies ik daarom voor een gedifferentieerde aanpak en gedifferentieerde oplossingen. In de Randstad is de urgentie wat mij betreft het grootst zonder de problemen elders in het land daarmee te willen veronachtzamen.'* (p. 2)

*'Vorming van twee aparte provincies voor de beide Randstadvleugels stoelt op de erkenning van de bestuurlijke realiteit dat de Noord- en Zuidvleugel steeds meer een zelfstandige bestuurlijke entiteit vormen, waar binnen de bestuurlijke opgaven voor een deel eigensoortig zijn.' (2006)*

Ten vierde is het partnerschap van provincies van belang. Het gaat dan om het innemen van een stevige positie ten opzichte van het (internationale) bedrijfsleven om de noodzakelijke publiek-private samenwerking vorm te geven. Ten opzichte van de Europese Unie, die haar beleid en middelen steeds meer toespitst op de Europese regio's. En ten opzichte van de Rijksoverheid, die behoefte heeft aan sterke regionale bestuurlijke partners om gezamenlijk ruimtelijk-economische ambities te realiseren.

Ten slotte levert de samenvoeging van provincies een kostenbesparing op. Met de vorming van vijf landsdelen is op de lange termijn een structurele bezuiniging van 75 miljoen euro ingeboekt in het Provinciefonds. Dit hangt samen met meer eigenaarschap en minder bestuurlijke drukte waardoor minder afstemming en coördinatie noodzakelijk zijn.

## Waterschappen

Naast provincies vervullen de waterschappen als functionele democratie met specifieke taken een belangrijke rol op het fysieke domein. Zij dragen zorg voor het watersysteembeheer (o.a. de waterveiligheid, de waterkwaliteit en het peilbeheer) en de zuivering van het stedelijk afvalwater. De taken van de waterschappen zijn uiteenlopend van aard. Het schaalniveau waarop deze taken worden uitgevoerd, varieert bovendien van lokaal tot bovenregionaal. Mede vanwege deze schaaldiversiteit heeft de minister van Infrastructuur en Milieu met de bestuurlijke partijen op het vlak van het waterbeheer (IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin) afgesproken vanuit een inhoudelijke invalshoek de gewenste organisatie van taken op het vlak van het waterbeheer op de lange termijn te zullen bekijken.[20]

De waterschapsverkiezingen vinden voortaan plaats tegelijkertijd met de verkiezingen voor provinciale staten. Dit moet ervoor zorgen dat de opkomst voor beide verkiezingen toeneemt.

Het langetermijnperspectief van het kabinet is dat in het middenbestuur één helder bestuurlijk aanspreekpunt moet zijn voor de integrale regionale ruimtelijk-economische opgaven. Dit betekent dat provincies en waterschappen op de lange termijn opgaan in de vijf nieuw te vormen landsdelen. Op weg naar dit langetermijnperspectief bevordert het kabinet in deze periode opschaling tot tien à twaalf waterschappen. Het kabinet vraagt de waterschappen zelf met fusievoorstellen te komen. Bij het bepalen van de grenzen van de nieuwe waterschappen dient rekening te worden gehouden met de stroomgebiedbenadering. Deze geleidelijk in te vullen structuurwijzigingen worden voorafgegaan door het versterken van de samenwerking tussen waterschappen onderling en van waterschappen met andere overheden. Dit is in lijn met het in 2011 gesloten Bestuursakkoord Water. De in het voorgaande geschetste gefaseerde bestuurlijke hervorming moet in de visie van het kabinet leiden tot een wezenlijke verbetering van de taakuitvoering in het waterdomein.

[20] Ter voorbereiding hiervan wordt door de bedoelde partijen bijgedragen aan een studie van de OESO naar de organisatie van het waterbeheer die begin 2014 gereed moet zijn. Daarbij wordt bekeken of het Nederlandse water governance systeem robuust genoeg is om adequaat te kunnen reageren op langetermijnontwikkelingen op het financiële, ecologische, sociale en demografische vlak.

**Commissie Versterking Randstad/commissie Kok, *Advies Commissie Versterking Randstad* (W. Kok, G. Cerfontaine, P. Nouwen, M. Oudeman, Y. van Rooy, H. Smits, M. Tabaksblat, H. Zwarts) (2007)**

*'Om de economie van de Randstad scherper in beeld te krijgen, is het behulpzaam afzonderlijk te kijken naar de Noord- en Zuidvleugel.'* (p. 8)

*'De aantrekkelijkheid van de Randstad wordt mede bepaald doordat er in de Randstad prachtige natuurgebieden liggen en de cultuurhistorie op veel plaatsen nog in het landschap is af te lezen.'* (p. 10)

*'Er is een bestuurlijke organisatie nodig die opdrachtgever is voor de Randstadstrategie en die zich verantwoordelijk voelt voor en de doorzettingsmacht heeft om het daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma te realiseren.'* (p. 17)

*'De bestuurlijke drukte die hiervan het gevolg is, gaat over de omvangrijke maar veelal ineffectieve samenwerkingsvormen en oneindige overleggen en afstemmingsprocedures tussen de besturen.'* (p. 22)

*'De Commissie is mét de 'Holland Acht' van mening dat de huidige bestuurlijke organisatie niet in staat is de benodigde slagkracht en het realisatievermogen te mobiliseren voor het ontwikkelen en uitvoeren van een effectieve Randstadstrategie. Een bestuurlijke reorganisatie is daarom noodzakelijk.'* (p. 24)

*'In zijn opstelling moet het kabinet volstrekt duidelijk zijn over het eindplaatje voor de bestuurlijke organisatie van de Randstad en over wat er van die nieuwe bestuurlijke organisatie aan taken en resultaten wordt verwacht. Met deze vooraf gegeven duidelijkheid, toont het kabinet zich de regisseur van de bestuurlijke verandering.'* (p. 29)

***'Het ontbreekt in de Randstad aan eenduidig bestuurlijk ownership. In plaats daarvan is er sprake van een geweldige bestuurlijke drukte.** De talloze overleggen en oneindige afstemmingsprocedures belemmeren doorzettingskracht en realisatievermogen op de schaal van de Randstad.'* (p. 33)

*'Het ontbreekt in de Randstad aan eenduidig bestuurlijk ownership. In plaats daarvan is er sprake van een geweldige bestuurlijke drukte.' (2007)*

**OECD, *Territorial Review Randstad Holland The Netherlands* (policy brief) (2007)**

*'Pogingen in het verleden om de bestuursstructuur te veranderen zijn niet geslaagd.'* (p. 7)

*'Een bestuurlijk probleem dat vaak wordt genoemd als het om de Randstad gaat, is bestuurlijke drukte, alsmede langzame besluitvorming en gebrek aan politiek leiderschap.'* (p. 7)

**Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur* (2010)**

*'Het huidige middenbestuur, de provincie, heeft te maken met een opschalend lokaal bestuur dat steeds meer de regionale schaal opzoekt en een rijksoverheid die zich onder druk van Europa ook meer is gaan bemoeien met decentrale taken.* ***Provincies komen aldus in de verdrukking tussen twee overheden die een opwaartse en neergaande beweging vertonen.****'* (p. 15)

*'De Raad kan er niet omheen de geringe slaagkans van verandering mede te verklaren door het gebrek aan veranderingsgezindheid van politici en politieke partijen. Opschaling, samenvoeging en/of het verleggen van grenzen ondermijnt direct machts- en invloedsposities en betekent het ondergraven van de eigen machtsbasis in het land.'* (p. 32)

**TNO, *De top 20 van Europese grootstedelijke regio's 1995-2011; Randstad Holland in internationaal perspectief, achtste editie Randstad Monitor* (2012)**

*'De conclusie is dat in recente jaren de voorsprong in de groei van het BRP van de Randstad is teruggevallen naar het gemiddelde.'* (p. 2)

*'Provincies komen aldus in de verdrukking tussen twee overheden die een opwaartse en neergaande beweging vertonen.' (2010)*



# 5. Toenemend belang Europa

Het belang van de Europese Unie voor het binnenlands bestuur neemt sterk toe. Besluiten van de Europese Unie zijn van invloed op het beleid van de decentrale overheden en hun taken. Decentrale overheden zijn belangrijke spelers in de uitvoering van EU-regelgeving, bijvoorbeeld op terreinen als milieu en vervoer. Zij hebben ook belang bij goede grensoverschrijdende samenwerking met overheden in andere lidstaten. Het is belangrijk dat decentrale overheden zich bewust zijn van het belang van Europa en zo effectief mogelijk opereren.

De modernisering van het binnenlands bestuur biedt kansen voor met name de opgeschaalde provincies/landsdelen om schaalvoordelen te behalen ten aanzien van hun EU-verplichtingen (bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen) en een steviger positie in te nemen binnen het 'Europa van de regio's'. Met de schaalgrootte van landsdelen kunnen provincies zich meten met andere Europese regio's, die vaak al langer op een hoger schaalniveau acteren. De samenwerking die de vier Randstadprovincies zijn aangegaan voor hun optreden in Brussel is hiervan een uitstekend voorbeeld.

## De rijksoverheid moet zich richten op de nationale belangen binnen de Europese arena

Het is van belang dat de landsdelen hierbij zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken met de Rijksoverheid en de (opgeschaalde) gemeenten. De ondersteuning die de Rijksoverheid kan bieden bij het optreden van landsdelen en gemeenten in Europa hangt samen met de modernisering van het binnenlands bestuur. De decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies alsmede het bieden van beleidsruimte aan deze decentrale overheden, stelt de Rijksoverheid in staat om zich (nog) meer te richten op de toegevoegde waarde van de belangenbehartiging van heel Nederland op centraal niveau. De Rijksoverheid en gemeenten en provincies kunnen zo voortaan nog strategischer samen optrekken in Europa waarbij overlap wordt voorkomen en de inzet op beide niveaus zoveel mogelijk wederzijds versterkend werkt voor het andere niveau.



# 6. Positie burgemeester

In hoofdstuk 3 (Lokaal Bestuur) is uitvoerig aandacht besteed aan de ingrijpende versterking van de lokale bestuurslaag in het staatsbestel. Als de decentralisaties zijn afgerond en de gemeentelijke herindelingen zijn voltooid, kunnen de gemeenten met recht en reden als de eerste overheid worden aangeduid. Deze versterking van de gemeente leidt als vanzelfsprekend tot de vraag of de formele inrichting van het gemeentebestuur nog aanpassing behoeft. In algemene zin is het kabinet van mening dat het in 2002 gedualiseerde bestel voldoende ruimte biedt om de genoemde ingrijpende veranderingen institutioneel te accommoderen. In het regeerakkoord is daarom niet voorzien in nieuwe omvangrijke hervormingen op dit vlak.

Wél wil het kabinet de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning deconstitutionaliseren. Tegelijkertijd wenst het kabinet niet vooruit te lopen op eventuele veranderingen in de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. De keuze hierover dient plaats te vinden nadat ook de tweede lezing van de grondwetsherziening haar beslag heeft gekregen. Een debat binnen de diverse gremia kan natuurlijk reeds in gang gezet worden. Daarbij is het verstandig dit debat te voeren vanuit de wenselijke inhoudelijke positionering van met name de burgemeester. De sterke ontwikkeling die het burgemeestersambt de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, is hierbij relevant. Voorts mag worden aangenomen dat de eerder genoemde versterking van de gemeentelijke bevoegdheden als gevolg van de decentralisaties en de beoogde vergroting van de gemeentelijke schaal evenmin hun uitwerking zullen missen op het burgemeestersambt. Dit alles betekent dat het aangewezen is om nu al wel aandacht te schenken aan de feitelijke positie van de burgemeester. Teneinde het debat hierover op een ordentelijke wijze te kunnen voeren, zal dit jaar een empirisch onderzoek naar de positie van de burgemeester worden uitgevoerd. Dit onderzoek moet eraan bijdragen dat het bedoelde debat voldoende *evidence based* wordt. De VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zullen bij de opzet van dit onderzoek worden betrokken.

**De vele veranderingen vragen om een debat over hoe de burgemeester benoemd wordt**


Deel 1
Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden
Wet op de rechterlijke organisatie

# 7. Herziening hoofdstuk 7 Grondwet

Het regeerakkoord bevat enkele voornemens tot herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet. In de voorgaande hoofdstukken zijn deze grotendeels geduid.

Concreet betekent dit dat in deze kabinetsperiode wordt aangevangen met de procedure tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Hetzelfde geldt voor herziening van de grondwettelijke verankering van de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO).

Deze beoogde wijzigingen van de Grondwet verdienen het te worden beschouwd in het licht van de in deze nota geschetste bestuurlijke moderniseringsagenda. In de loop van 2013 presenteert het kabinet deze beschouwing.

## Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld


BUURT
CONCIERGE
64

# Bronvermelding


- Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen. Groningen, 2008, blz. 55-58.

- Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer, d.d. 18 februari 2013 (nr. 33047-6/2013D06843).

- Commissie Regionaal Bestuur in Nederland/Commissie Geelhoed (L. Geelhoed, A. Rinnooy Kan, G. van Woerkom, U. Rosenthal, G. Cerfontaine, W. van de Donk, P. van Geel, P. Noordanus, A. Kraaijeveld, G. Beukema), Op schaal gewogen, Regionaal Bestuur in Nederland in de 21ste eeuw (2002).

- Commissie Versterking Randstad/commissie Kok, Advies Commissie Versterking Randstad (W. Kok, G. Cerfontaine, P. Nouwen, M. Oudeman, Y. van Rooy, H. Smits, M. Tabaksblat, H. Zwarts) (2007).

- G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, J.M. Schulz en D.S. Puma, Stagnatie of transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad (2005).

- Holland Acht; de vier Commissarissen van de Koningin van de provincies in de Randstad en vier burgemeesters van de grote steden in de Randstad (J. Franssen, H. Borghouts, B. Staal, M. Jager, J. Cohen, I. Opstelten, W. Deetman, A. Brouwer-Korf) Manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk' (2005).

- Kamerstukken II 33400 VII, nr. 28, reactie op de rapporten van de ROB en anderen over de 'doe-democratie'.

- Kamerstukken II 33400 VII, nr. 59, Decentralisatiebrief.

- Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré, 'Als burgers het heft in handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf-democratie' in: Res Publica, 2009/4, blz. 521-535.

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Discussienotitie Maatwerk in het middenbestuur (2006).

- OECD, Territorial Review Randstad Holland The Netherlands (policy brief) (2007).

- Raad voor het Openbaar Bestuur, Bestuur op maat, advies over middenbestuur (2006).
- Raad voor het openbaar bestuur, Het einde van het blauwdruk-denken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur (2010).
- ROB, Loslaten in vertrouwen (2012).
- Rapport 'Dorps- en wijkraden in Nederland' uitgevoerd door Necker van Naem in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verschijnt april 2013).
- SCP, Maten voor gemeenten 2012, prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010. Den Haag, 2012, blz. 204-205.
- TNO, De top 20 van Europese grootstedelijke regio's 1995-2011; Randstad Holland in internationaal perspectief, achtste editie Randstad Monitor (2012).
- WRR, Vertrouwen in burgers, Amsterdam 2012.

# Colofon

Deze publicatie is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Vormgeving**
De Werkmaatschappij | VijfkeerBlauw

**Fotografie**
Beeldbank BZK
Hollandse Hoogte
Nationale Beeldbank

**Druk**
Drukkerij Damen Van Deventer

Maart 2013 | BZ2-615143

Deze publicatie is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl