

‘Last hebben van elkaar’

Een onderzoek naar voorbeelden waar
provincie en gemeente elkaar tegenkomen

RadarAdvies
Rogier den Uyl
Caroline Lindner
januari 2007

‘Last hebben van elkaar’

Een onderzoek naar voorbeelden waar
provincie en gemeente elkaar tegenkomen

Amsterdam, februari 2007

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken,
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg
(IPO).

Colofon

© RadarAdvies
Veemarkt 83
1019 DB AMSTERDAM
Telefoon 020-4635050
Faxnummer 020-4635051
radar@radaradvies.nl
www.radaradvies.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor onderzoek	4
1.2 De onderzoeksoopdracht	5
1.3 De aanpak	5
2 Voorbeelden van dubbelingen en/of last hebben van	8
2.1 Sociale domein	8
2.2 Fysieke domein	12
3 Interpretatie	17
3.1 Oorzaak discrepantie voorbeelden en bestuurlijke discussie	20
4 Conclusies en beschouwing	22
4.1 Conclusies	22
4.2 Verklaringen voor de gevonden voorbeelden	23
5 Verklaringen discrepantie bestuurlijke spanning en voorbeelden	24
Bijlage: Lijst met 20 voorbeelden	26

Samenvatting

Het onderzoek

In een overleg van BZK, IPO en VNG, vertegenwoordigd door de heren Remkes, Franssen en Deetman, is in augustus 2006 afgesproken om te bekijken of er sprake is van dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en provincies en waar de beide overheidslagen last van elkaar hebben. Er is in oktober 2006 een kort lopend onderzoek gestart, waar bij gemeenten en provincies voorbeelden van 'dubbelingen' en 'last hebben van elkaar' zijn geïnventariseerd. Die zijn gescreend door hoor en wederhoor toe te passen en vervolgens getoetst in groeps gesprekken met ambtenaren van provincies en gemeenten.

Uitkomsten en conclusies uit het rapport

In februari 2007 is het onderzoeksrapport aangeleverd met de volgende conclusies:

1. Er is geen enkel voorbeeld gevonden van dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden ten gevolge van onduidelijke wetgeving.
2. Wel komen allerlei voorbeelden van 'last hebben van elkaar' voor. Een selectie van genoemde voorbeelden:
 - De provincie stelt ongevraagd een coördinerend en faciliterend overleg in. Doordat gemeenten mee moeten doen aan een dergelijk provinciaal overleg, ontstaat bij hen een gevoel van last;
 - De provincie is voorschrijvend in haar beleid, zonder wettelijke basis. Dit gebeurt enerzijds door eisen te stellen aan de partijen waar een gemeente mee moet werken (steunfunctie of expertisecentrum) en anderzijds door van de gemeente te eisen mee te financieren (door koppelsubsidie);
 - De provincie draagt bij aan een cultuur van vele tijdelijke projecten en financiële onzekerheid bij gemeenten op het sociale domein door de inzet van eenmalige projectsubsidies. Dit wordt als last ervaren.
3. De verklaringen voor de uitkomsten zijn volgens ambtenaren van provincies en gemeenten onder meer:
 1. De rol van gemeenten en provincies is niet altijd helder. Dat veroorzaakt communicatiestoornissen, hetgeen leidt tot een gevoel van last en irritatie;
 2. De provincie heeft veel geld en de gemeente niet. Dat steekt soms. Bovendien gebruiken provincies hun geld voor bepaalde zaken die gemeenten raken. Dat leidt tot irritatie;
 3. De provincie komt met eigen aanbod en/of passeert de gemeenten vanwege politieke ambities van de gedeputeerde of door een Provinciale Staten motie.
4. Belangrijke kanttekeningen bij deze bevindingen:
 - De gevonden voorbeelden worden beschouwd als niet zwaarwegend en vormen genuanceerde verhalen, zowel in de ogen van de deelnemende provinciale als gemeentelijke ambtenaren;
 - Het onderzoek had te kampen met een lage respons in gemelde voorbeelden en een lage opkomst op de groeps gesprekken;

- Provincie en gemeenten moeten soms andere belangen vertegenwoordigen en dan is spanning (en dus ervaren last) tussen de bestuurslagen natuurlijk.

5. De centrale conclusie is dat de doorgaans genuanceerde en niet zware voorbeelden van last hebben van elkaar, niet in verhouding staan tot de spanning die op hoog bestuurlijk niveau wordt ervaren.

Interpretatie en verklaring van de onderzoekers

Alles overwegende komen de onderzoekers tot de volgende verklaring voor de gevonden uitkomsten. De uitkomsten van genuanceerdere voorbeelden wijzen erop dat binnen de gegeven verhoudingen medewerkers van provincie en gemeenten het doorgaans met elkaar goed oplossen. Daarbij speelt zeker dat de provincies een ontwikkeling hebben doorgemaakt naar een meer dienstverlenende flexibele opstelling. Wat ook duidelijk is dat als er al iets speelt tussen de gemeenten en de provincie, dat dit veelal op bestuurlijk niveau plaatsvindt. Gegeven de spanning tussen de bestuurslagen, blijktend uit het overleg tussen IPO, VNG en BZK, schatten we in dat een meer evenredige beschikbaarheid van financiële middelen tussen gemeenten en provincies en minder politieke aandacht bij de provincie veel van de gevonden irritatie zouden doen verdwijnen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor onderzoek

De discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland loopt al lang. De discussie is vrij scherp op tafel gekomen doordat de VNG in een manifest op 9 november jl. heeft opgeroepen de open huishouding van de provincie te beëindigen en het IPO vervolgens het bestuurlijk overleg heeft opgeschort.

Dit zijn inderdaad vrij scherpe reacties in het Nederlandse bestuurlijke landschap. Er is dan ook het nodige aan vooraf gegaan. Zonder diep in de geschiedenis te duiken, refereren we bijvoorbeeld aan het recente rapport van de commissie Toekomst Lokaal Bestuur, opgesteld in opdracht van de VNG. In dit rapport “Wil tot Verschil” wordt opgemerkt dat de provincie zich soms ontwikkelt tot een hindermacht. De commissie signaleert twee zaken:

- Provincies betonen in hun toezichhoudende taak niet altijd de distantie die van een prudente toezichthouder verwacht mag worden;
- Provincies bemoeien zich met beleidskeuzes van gemeenten¹.

In een discussienota van het IPO, “Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform”, wordt ook de andere kant belicht. De schaalvergroting van maatschappelijke problemen komt aan de orde en er wordt geconstateerd dat veel beleidsterreinen verweven raken. De noodzaak van een ‘aanpak op gemeentegrensoverschrijdend niveau’ wordt duidelijk. En dan rijst de vraag hoe provincie en gemeenten die zo goed mogelijk kunnen organiseren.

De discussie heeft mede geleid tot een eerdere afspraak -vóór het aannemen van het manifest op 9 november jl.- in een overleg tussen de vertegenwoordigers van de betreffende bestuurslagen, de heren Deetman (VNG), Franssen (IPO) en Remkes (BZK). Tijdens dit overleg is afgesproken om te bekijken of er inderdaad dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden zijn (op het gebied van medebewind en autonomie) tussen gemeenten en provincie en op welke terreinen de overheden last van elkaar hebben.

¹ “Van wil tot verschil”, pagina 79. Om deze twee redenen werken provincies vaak uniformerend en staan ze de pluriformiteit van gemeenten in de weg, aldus de commissie.

1.2 De onderzoeksopdracht

Het ministerie van BZK, IPO en VNG hebben, naar aanleiding van het overleg, besloten een kortlopend onderzoek plaats te laten vinden. Zij hebben besloten om de bovengenoemde formulering uit het overleg één op één als onderzoek opdracht te formuleren: *Zijn er dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden (op het gebied van medebewind en autonomie) tussen gemeenten en provincie en op welke terreinen hebben de overheden last van elkaar.*

1.3 De aanpak

Het onderzoek bestond uit drie activiteiten:

- a. Het operationaliseren van de opdrachtformulering in vragen voor gemeenten en provincies;
- b. Het benaderen per e-mail van provincies en gemeenten om voorbeelden te verzamelen van dubbelingen en gevallen van last hebben van elkaar en deze te screenen door hoor en wederhoor toe te passen;
- c. Het in groeps gesprekken wegen en beoordelen van de gevonden casussen.

Het ging nadrukkelijk om een onderzoeks aanpak onder grote tijdsdruk waarin niet werd beoogd een representatief beeld te schetsen. Eerder werd met de aanpak van het onderzoek beoogd een twintigtal herkenbare en onderbouwde voorbeelden van dubbelingen en/of 'last hebben van elkaar' weer te geven.

Doorgaans besteden we niet teveel tijd in een rapport aan de opzet en het verloop van een onderzoek. Maar in dit onderzoek was er wat opvallends aan de hand, vandaar dat we ruimte nemen om de opzet en het verloop hier neer te zetten.

Ad a Operationalisering

Allereerst is gekeken naar een werkdefinitie van de opdrachtformulering. De termen dubbelingen en last hebben van elkaar, uit het bestuurlijk overleg, zijn vertaald in:

- Dubbelingen (in taken en bevoegdheden);
- Onnodige afstemming;
- Onduidelijkheid bij derden wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Plus een vierde punt, refererend aan het punt van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur over het tegengaan van pluriformiteit bij gemeenten, namelijk het inperken van de beleidskeuze vrijheid, buiten de wettelijke kaders om.

Deze punten zijn in een vragenlijst opgenomen die per mail is verstuurd.

Ad b Benaderen van provincies en gemeenten en screening

Er is een brief opgesteld waarin om medewerking aan het onderzoek is gevraagd, namens BZK, VNG en IPO. De brief is ondertekend door de directeur interbestuurlijke betrekkingen van het ministerie van BZK.

Bij de brief was een vragenlijst toegevoegd waarin gevraagd is naar voorbeelden van deze punten. Brief en vragenlijst werden gemaild.

Om de respons zo laagdrempelig mogelijk te maken, werd ten eerste aangegeven dat de onderzoekers graag contact opnemen om de casus op te schrijven en te analyseren. Dus een respondent hoefde weinig meer te doen dan een mail terugsturen met “ ik heb iets te melden”. Dat was al voldoende om de onderzoekers aan het werk te zetten. Ten tweede werd anonimiteit gegarandeerd. Ten derde werd het beantwoorden van de mail gemakkelijk gemaakt door aan te bieden om de casus uit te zoeken, om te zien hoe wettelijk de verhoudingen lagen tussen provincie en gemeenten.

Steekproef

Er is gekozen voor het benaderen van vier provincies en daarbinnen zes gemeenten (24 gemeenten in totaal), gespreid over Nederland en variërend in gemeentegrootte. In iedere provincie of gemeente zijn alle afdelingshoofden gemaild, met het verzoek binnen een week te reageren. In totaal zijn circa 200 personen gemaild. Na een week is begonnen met het nabellen van de respondenten om te vragen naar voorbeelden. De voorbeelden stroomden niet snel en niet veel binnen. Na twee weken is, beperkt, nog een ronde gemaakt onder enkele ambtenaren die de onderzoekers persoonlijk kenden, om te vragen naar voorbeelden.

Lage respons

Een opvallende bevinding was dat het lastig was om veel gevallen van dubbelingen en ‘last hebben van elkaar’ te vinden. De vier provincies en vierentwintig gemeenten die benaderd zijn leverden uiteindelijk, met nog extra aanvulling uit het persoonlijk netwerk van de onderzoekers, ongeveer veertig reacties op, rijp en groen door elkaar.

Screening

Na twee weken zoeken naar voorbeelden is begonnen met het screenen van de voorbeelden. Het screenen van de voorbeelden bestond uit het opschrijven van de casus die werd gemeld, voorzien van de context van relevante wet- en regelgeving; en het -na toestemming van de respondent- vragen van een reactie aan de andere kant (provincie of gemeente) en soms het nogmaals terugvragen van de reactie van degene die de casus had ingediend. Er was ook de bereidheid om de wettelijke context uit te werken, maar dat bleek doorgaans niet nodig. Respondenten wisten doorgaans zelf of er sprake was van een relevant wettelijk kader, zo gaven ze aan. De screening leidde tot de twintig voorbeelden die in de bijlage zijn opgenomen, waarbij een aantal voorbeelden vaker is genoemd.

Ad c wegen van gevallen in groepsgesprekken

Het onderzoek vond plaats onder een begeleidingscommissie van BZK, IPO en VNG die intensief het onderzoek gevolgd hebben en waarmee regelmatig tussentijds overleg is gevoerd.

In overleg met de begeleidingscommissie zijn drie bijeenkomsten georganiseerd om de gevallen te bespreken. Een sessie met ambtenaren uit het sociale domein, een sessie met ambtenaren uit het fysieke domein en een sessie met gemeente- en provinciesecretarissen. De namen van potentiële deelnemers zijn aangeleverd door IPO en VNG. Het onderzoeksbureau heeft hen uitgenodigd. De medewerkers van IPO

en VNG hebben een aantal van hen nog vooraf gebeld om te vragen of ze daadwerkelijk kwamen. Deze groepsbijeenkomsten werden ook door de begeleidingscommissie zelf bijgewoond.

Lage respons

In lijn met de lage respons op de inventarisatie van de casussen was de aanmelding voor en uiteindelijke verschijning op de groepsbijeenkomsten laag. Van de uitgenodigde personen meldden zich maar 30% aan. Van de aangemelde personen kwam uiteindelijk maar circa 25% opdagen. De opkomst was als volgt:

- Sociale sessie: 2 gemeente, 4 provincie;
- Fysieke sessie: 1 gemeente, 2 provincie;
- Secretarissen: 3 gemeente, 2 provincie.

Er waren dus meer medewerkers van provincies dan van gemeenten op de bijeenkomsten, terwijl we meer medewerkers van gemeenten hadden uitgenodigd en er zich meer gemeenteambtenaren hadden aangemeld.

Voor de bijeenkomsten is een selectie gemaakt van voorbeelden die aan de deelnemers zijn voorgelegd. Op de bijeenkomst stonden drie vragen centraal:

- Zijn de genoemde voorbeelden herkenbaar en heeft u vergelijkbare ervaringen?
- Kent u andere voorbeelden van dubbelingen of last hebben van elkaar tussen provincie en gemeenten en wat is daar de verklaring voor?
- Wat zijn de achterliggende verklaringen voor de voorbeelden?

2 Voorbeelden van dubbelingen en/of last hebben van

Wat wordt door gemeenten en provincies naar voren gebracht als we vragen naar voorbeelden van dubbelingen en 'last van elkaar hebben'?

We geven anoniem gemaakte voorbeelden waarin we vooraf in een zin aangeven van wat er lijkt te spelen. Verder is bij de beschrijving van de voorbeelden steeds de opbouw van: een actie van de provincie waar de gemeenten op reageren en dan weer de reactie van de provincie. We kiezen voor deze presentatievorm omdat die recht doet aan de gemelde gevallen (vaak een gemeente meldt iets over de provincie). In de bijlage staan nog meer voorbeelden. We onthouden ons in dit hoofdstuk van verder commentaar omdat de opdrachtgever feiten en meningen op dit onderwerp graag gescheiden ziet.

2.1 Sociale domein

1. De provincie stelt ongevraagd een coördinerend en faciliterend overleg in. Doordat gemeenten mee moeten doen aan een dergelijk provinciaal overleg, ontstaat bij hen een gevoel van last.

Voorbeeld

In de provincie heeft men in zes regio's een regionale sociale agenda opgesteld voor projecten en activiteiten waar in de regio behoefte aan is. Dit wordt dan met bestuurders van de gemeenten in de regio en de gedeputeerde opgenomen en vervolgens op ambtelijk niveau voorbereid en afgerond. De provincie heeft een beperkt budget beschikbaar voor de regionale sociale agenda.

Gemeente

Voor een G-4 gemeente betekent de Regionale Agenda Samenleving dat het alleen maar meer overleg en bureaucratie oplevert voor kleine projecten die op de schaal van de G-4 gemeente nutteloos zijn.

Provincie

De provincie vindt de G-4 gemeente eigenlijk een buitenbeentje als het gaat om de bemoeienis van de provincie. Deze gemeente is zo groot dat ze de provincie niet nodig hebben. De provincie geeft aan dat besloten is om niet meer dan één maal per jaar bestuurlijk overleg te hebben rond de regionale sociale agenda's, waarmee de bestuurlijke drukte beperkt is. Verder gaat er inmiddels 7 miljoen euro aan subsidie om in de 6 regionale sociale agenda's. Dat is best een bedrag om met elkaar te kijken wat er voor kan gebeuren. Andere gemeenten pakken initiatieven uit het regionaal overleg wel actief op.

NB Deze casus rond de grote hoeveelheid overleggen met betrekking tot de regionale sociale agenda is ook door meerdere niet G-4 gemeenten gemeld. Steeds is de opmerking dat gemeenten aan een overleg moeten deelnemen, (in verband met de kans op extra financiële middelen) maar dat als veel extra overleg wordt ervaren.

2. De provincie levert gevraagd een coördinerende en faciliterende bijdrage als gemeenten zaken onvoldoende oppakken. Het wordt door gemeenten als last ervaren als de provincie door blijft gaan met ondersteuning als de primaire vraag voorbij is en de gemeente de taken zelf weer oppakt.

Voorbeeld

Op instigatie van de provincie is, in nauw overleg met de steden en na raadpleging van daklozen en hulporganisaties, gekozen voor een brede provinciale strategie om de dakloosheid regiobreed aan te pakken. Door middel van een steunfunctie ondersteunt de provincie de regio's, die onder regie van de coördinerende (centrum)gemeenten uitvoering geven aan de thematische deelprojecten. Het betreft projecten over verbeterthema's die door bijna alle betrokkenen een zeer hoge prioriteit hebben gekregen.

Gemeente

Op zich vindt de gemeente dit een sympathiek doel en naar inhoud ook erg belangrijk. Gemeenten worden er bij betrokken en leveren dus capaciteit.

Lastig wordt het om de volgende redenen:

- Inpassing c.q. aansluiting bij wettelijke taken is er niet of onvoldoende. Met andere woorden, centrumgemeenten, ook de bij dit project betrokken gemeenten zijn inmiddels bezig met een heel eigen traject, waar het provinciaal initiatief maar ten dele in past;
- De vraag komt op of hier niet sprake is van een onevenredige inzet van middelen en capaciteit.

Provincie

De provincie herkent zich niet in het beeld zoals geschetst. De provincie geeft aan dat eind 2004 gemeenten signalen gaven dat de opvang van dak- en thuislozen meer aandacht verdiende. Er is bij provinciale staten ook een motie hierover aangenomen. Vervolgens is de provincie een brede oriëntatie gestart bij de gemeenten. Er zijn in de acht centrumgemeenten debatten gevoerd met alle relevante instanties, inclusief de doelgroep van dak- en thuislozen zelf. In overleg met de gemeenten is een aantal activiteiten gesubsidieerd (registratie; casemanagement; schuldhulpverlening; dagbesteding; beeldvorming). Inmiddels staat een aantal zaken goed op de rit. Voor de provincie is dit aanleiding om de ondersteuning van de gemeenten in afgeslankte vorm door te zetten, onder meer op het punt van het actief betrekken van de doelgroep. In januari 2007 vindt een slotdebat plaats om het zware ondersteuningstraject van de provincie formeel af te sluiten.

Gemeente

In reactie hierop geeft de gemeenteambtenaar aan dat het beeld, zoals de provincie het schetst, wel correct is. Zeker bij aanvang heeft de provincie het goed opgepakt. Alleen laat de provincie het dan niet makkelijk los. Vanaf 2005 zijn signalen door de gemeenten gegeven dat ze het zelf oppakken. Maar de gemeenten zijn ook mede schuldig aan het doorgaan door de provincie, want de extra financiering van de provincie is wel makkelijk. Maar op een gegeven moment is het signaal duidelijk en

pakken de gemeenten hun taken vol op en dan is de bemoeienis van de provincie hinderlijk.

3. De provincie stuurt op steunfunctie-instellingen die niet goed functioneren/communiceren.

Voorbeeld

De provincie subsidieert een tweedelijns steunfunctie voor integratie die gemeenten en uitvoerende instellingen in de provincie moet ondersteunen. De gemeente komt de steunfunctie vaak tegen bij de uitvoering van haar taken.

Gemeente

De gemeente is niet tevreden over de manier waarop de steunfunctie zich, gesteund door de provincie, beweegt in het vaarwater van de gemeente.

De gemeente komt met twee concrete voorbeelden:

1. De steunfunctie voerde recent een wijkscan naar de positie van jongeren in gemeente X uit. Dit is een eerstelijns activiteit (burgers direct raadplegen). De gemeente was hiervan niet op de hoogte. Krijgt dan allemaal vragen van burgers, terwijl ze niet weten wat er gaande is in de gemeente. Vervelend.
2. Een tweede voorbeeld met dezelfde instelling. De instelling gaat met subsidie van de provincie een allochtoon vrouwennetwerk opstarten in de gemeente X. De gemeente vindt dat op zich een goed initiatief maar om verschillende redenen wil ze dat er even mee gewacht wordt. Dan gaat de instelling het toch doen, want ze hebben immers projectsubsidie van de provincie gekregen.

Provincie

De provincie vindt het op zich niet correct als een tweedelijnsinstelling, eerstelijns werk gaat doen. De kwaliteit van de steunfunctie-instellingen in de provincie is een thema dat al lang bij de provincie speelt. Er wordt hard aan gewerkt. Wat ook speelt is dat de provincie de afgelopen jaren als gedragslijn naar de steunfuncties heeft gecommuniceerd dat de instelling zich meer vraaggericht en klantgericht moet opstellen naar de gemeenten. Sommige gemeenten vragen dan om uitvoering in plaats van informatie en advies. Dat maakt het dan moeilijk voor een steunfunctie om daar niet op in te gaan. De provincie is inmiddels weer wat teruggekomen van die lijn en verwacht minder dat steunfuncties op alle vragen van gemeenten ingaan. Verder wordt het werkprogramma van de steunfunctie-instellingen op het regionale overleg besproken. Dus gemeenten hebben inspraak op de activiteiten. Maar erkend wordt dat sommige steunfunctie-instellingen zich erg graag met uitvoerende projecten willen profileren en soms niet op tijd met de gemeenten in gesprek gaan.

4. De provincie is voorschrijvend in haar beleid, zonder wettelijk basis. Dit gebeurt enerzijds door eisen te stellen aan de partijen waar een gemeente mee moet werken (steunfunctie of expertisecentrum) en anderzijds door van de gemeente te eisen mee te financieren (door koppelsubsidie).

Voorbeeld

In verband met de WMO ontwikkelt de betrokken gemeente een digitale sociale kaart. De gemeente loopt daarin voorop en heeft besloten hiervoor een nieuw ICT systeem te gebruiken. De provincie beschouwt het als een regionaal/provinciaal

belang om de digitale sociale kaarten op elkaar af te stemmen, iets wat de gemeente overigens onderschrijft.

De provincie lijkt er daarbij de voorkeur aan te geven dat alle gemeenten gebruik maken van hetzelfde systeem en in het bijzonder van systeem X.

Een beleidsmedewerker van de provincie heeft de gemeente mondeling verzocht om een voortrekkersrol te spelen in een regionaal initiatief met als doel om een sociale kaart op basis van X te realiseren. Hiervoor zou de provincie geld beschikbaar willen stellen.

Gemeente

De gemeente is niet op het aanbod ingegaan omdat bij het maken van de sociale kaart wordt geopteerd voor een ander systeem. De gemeente vindt dat de provincie er kennelijk niet voor gekozen heeft haar regionale verantwoordelijkheid op te pakken door te faciliteren in de afstemming tussen gemeenten. Dit had bijvoorbeeld kunnen gebeuren door een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om de diverse bestaande digitale sociale kaarten op elkaar aan te sluiten of door de inhoud van sociale kaarten beschikbaar te maken voor individuele gemeenten.

Provincie

De provincie zegt de problematiek, zoals geschetst, te herkennen en geeft aan inmiddels een vooronderzoek te hebben ingesteld naar de ondersteuning op het gebied van de sociale kaart.

Gemeenten wenden zich steeds meer naar de provincie als het gaat om ondersteuning bij de invoering van de WMO. Met name als het gaat om de digitale sociale kaart. Tijdens de laatste begrotingsonderhandeling van de provincie is besloten geld vrij te maken ten behoeve van ondersteuning. Er wordt op korte termijn gesproken met organisaties en de gemeenten.

De provincie wil duidelijkheid hebben over vragen als:

- Of er een rol is voor de provincie;
- Welke systemen de gemeenten graag willen gebruiken;
- Welke partners er meegaan.

Aan het eind van het onderzoek volgt een go/no go moment waarop de provincie besluit al dan niet een rol te gaan spelen op dit terrein.

5. De provincie draagt bij aan de cultuur van vele tijdelijke projecten en financiële onzekerheid bij gemeenten op het sociale domein door de inzet van eenmalige projectsubsidies. Dit wordt als last ervaren.

Voorbeeld

Er is een overprikkeling door middel van eenmalige subsidies om nieuwe ontwikkelingen in te zetten die onmogelijk gedekt kunnen worden door structureel geld.

Gemeente

Door deze eenmalige projectsubsidies ontstaat de volgende situatie:

- Ofwel projecten eindigen omdat de gemeente er zelf geen geld voor heeft. Dit frustriert ambtenaren die het mede hebben opgezet en burgers en instellingen die enthousiast hebben meegewerkt;
- Ofwel projecten gaan door met eigen gemeentelijke middelen maar daardoor moeten andere zaken vervallen. Daarbij komt dat de provincie bepaalt waar ze geld aan willen besteden, en onvoldoende kijkt naar de behoefte van de gemeente.

Provincie

De provincie geeft aan dat de incidentele subsidies erop gericht zijn nieuwe initiatieven te laten ontstaan. Na de pilotperiode is er inderdaad geen geld meer. Daartegenover staat dat de gemeente gedurende de subsidieperiode ruim de tijd heeft (1 à 2 jaar) om naast de uitvoering van de pilot op zoek te gaan naar structurele financiering. De gemeenten hebben na de invoering van de WMO taken (prestatievelden) en ook de structurele middelen om die uit te voeren.

De ontwikkeling van de Regionale Agenda Sociaal is mede ingezet om gemeenten meer invloed te geven op de inzet van de provinciale projectsubsidie en komt daarmee tegemoet aan hun wens om op langere termijn, meerjarig te kunnen beschikken over extra middelen die op maat voor de eigen regio inzetbaar zijn.

2.2 Fysieke domein

1. De provincie is voorschrijvend in haar beleid, zonder wettelijk basis. Dit gebeurt door van de gemeente te eisen mee te financieren (door koppelsubsidie).

Voorbeeld

De provincie kent een fonds Plattelandsprojecten. Dit betekent dat de provincie voor bepaalde projecten, die van doen hebben met het platteland, middelen beschikbaar stelt. Aanvragers kunnen terecht bij de provincie. Als de aanvraag voldoet aan de criteria van de provincie wordt het toegezegd, mits de gemeente navenant bijdraagt in het project. De gemeente kan in bepaalde gevallen op grond van het eigen, gemeentelijke beleid geen bijdrage verstrekken. De subsidieaanvrager is wel afhankelijk van de gemeente vanwege het koppelmoment. Zonder een substantiële bijdrage van de gemeente, geen bijdrage van de provincie.

Gemeente

Een vertegenwoordiger van de gemeente benadrukt nog eens dat het knelpunt met name optreedt als de provincie zich met kleinere projecten begeeft op terreinen die sterk binnen het domein van de gemeente vallen. Voorbeelden die kunnen worden toegevoegd zijn het oprichten van dorps- of buurthuizen en de inrichting van schoolpleinen. De gemeente kan om uiteenlopende redenen (nog) niet bereid zijn om te cofinancieren (bijv. andere kern of buurt gaat voor, schoolplein is het financiële domein van schoolbesturen; "doorvergoedingsrisico"). Door het provinciale "aanbod" komt het gemeentebestuur in deze situaties toch min of meer voor voldongen feiten

te staan. De provincie stuurt op gemeentelijk terrein met geld in situaties waar het lokale bestuur andere keuzes zou maken.

Provincie

Bij de provincie wordt het probleem niet herkend. Ze geven aan er meestal prima uit te komen. Allereerst wijst men erop dat veel geld voor plattelandsontwikkeling juist is gedecentraliseerd (door het Rijk). Het is veel "dichter" bij de gemeenten gekomen. Verder wordt voor plattelandsontwikkeling door de provincies veel Europees geld (EUPOP) ingezet en daarvoor gelden nu eenmaal harde cofinancieringseisen uit publieke middelen die de provincie alleen maar kan doorvertalen. Tenslotte zijn de gemeenten meestal vertegenwoordigd in regionale stuurgroepen (LAG's) waar de afspraken over de (financiering van) plattelandsontwikkeling worden gemaakt. Tenslotte, als ze het echt niet willen moeten de lokale bestuurders een 'goed verhaal' hebben en vervolgens naar de burgers hun rug recht weten te houden.

2. De provincie en de gemeente ervaren last van elkaar door conflicterende beleidsinzichten (tegengestelde belangen) die aan een zelfde onderwerp raken.

Voorbeeld 1

Tussen de provincie en de gemeente is discussie ontstaan over de verbreding van provinciale weg X, teneinde deze geschikt te maken voor vrachtverkeer.

Gemeente

Weg X is een provinciale weg. Deze weg is gesloten voor verkeer breder dan 2.20 m. Binnen de gemeentelijke wegenstructuur zou openstelling van een deel van deze weg voor vrachtverkeer erg goed passen. Nu de provincie bezig is een reconstructie van Weg X voor te bereiden, heeft de gemeente gevraagd het betreffende deel geschikt te maken voor breder en zwaarder verkeer. Dit is technisch mogelijk. De provincie weigerde. Volgens de gemeente dicteert de provincie en wenst niet op basis van gelijkheid met de gemeente te overleggen.

Provincie

De provinciale ambtenaar herkent het probleem.

Weg X is een provinciale weg die is aangelegd op een historisch jaagpad. De weg staat in de top 100 van monumenten als het gaat om een combinatie van trekweg en jaagpad. Om die reden is de provincie niet voor verbreding. Verbreding zou ten koste gaan van historische woningen en dorpsgezichten.

Daarnaast is de Weg X een pilot in een Europees project. Dat project heeft tot doel om historisch erfgoed weer tot leven te laten komen op een aantal Europese wegen. In het kader van dat Europese project heeft de provincie met de gemeenten afgesproken dat Weg X niet langer geschikt is voor vrachtverkeer. Nu komt de gemeente terug op een eerder genomen besluit om geen vrachtverkeer op Weg X toe te staan.

Gemeente en provincie zijn het met elkaar eens dat er vijf mogelijke opties zijn om de 20-40 vrachtwagens per dag over de weg te laten rijden. Die opties worden op moment van schrijven uitgezocht.

Voorbeeld 2

De provincie is nu voornemens Kanaal X op te waarderen, dat heeft direct gevolgen voor de gemeente.

Gemeente

Dat wordt over het algemeen door de gemeente niet als lastig ervaren, want de provincie neemt altijd eigen middelen mee. Aangezien dergelijke projecten veel kosten is de gemeente over het algemeen blij met inmenging van de provincie. Minder blij is de gemeente met de bemoeienis vanuit de provincie met Kanaal X dat door haar eigen grondgebied loopt.

De gemeente ziet daar het economische voordeel niet van in en vreest verkeersdrukke door een toename van vaartuigen die de stad doorkruisen. Er is sprake van een discrepantie tussen het economisch belang dat de provincie de opwaardering toedicht en het economisch belang dat de gemeente ziet.

Provincie

De opwaardering van Kanaal X volgt logisch uit de opwaardering van Kanaal Y. Die opwaardering maakt dat kanaal Y nu schepen aantrekt met een hoger tonnage. Een groot deel van die schepen moet lossen bij de stedelijke centra langs Kanaal X.

De provincie geeft aan dat er sprake is van economisch gewin voor de gemeenten langs Kanaal X. Door opwaardering kan er meer/makkelijker gelost worden op de industriegebieden buiten de stedelijke kernen langs het kanaal.

De provincie geeft aan dat er over de opwaardering van Kanaal X nog een hoop te doen is. Er is een besluit genomen voor opwaardering van het kanaal door provinciale staten, maar daarmee zijn we er nog niet. Op dit moment wordt er een planstudie uitgevoerd naar het optimale tracé van het kanaal. De gemeente kan op dit moment nog invloed uitoefenen. De resultaten van de planstudie kunnen hen daarbij helpen, daarnaast kunnen ze ook een milieueffectrapportage (MER) laten uitvoeren. Mocht daaruit blijken dat de verkeersdrukke in de stad toeneemt dan kan altijd nog worden besloten om het kanaal niet door het stadshart te laten lopen maar buitenom. Een aquaduct kan ook uitkomst bieden.

3. De gemeente stemt in met regionaal beleid van de provincie. Zodra de concrete vertaalslag naar gemeentelijk grondgebied plaatsvindt, wordt dat eerder onderschreven provinciale beleid ondergraven omdat gemeentelijke belangen voor regionale belangen gaan.

Voorbeeld

Gemeente en provincie komen elkaar tegen op het gebied van openbaar vervoer. De provincie schreef beleid voor openbaar vervoer. Een van de gedachten die daaraan ten grondslag lag, was dat de bussen die werden ingezet zo snel mogelijk zouden rijden. De gemeenten waren enthousiast over het plan en ondertekenden.

Provincie

Na de ondertekening van het openbaarvervoerplan van de provincie kwamen de moeilijkheden. Een gemeente die eerder tekende voor de snelle bussen besloot een 30 km zone in te richten op de plek waar de bus door de eigen bebouwde kom zou gaan rijden. Een enorme vertraging voor de bus en niet in lijn met de eerder gemaakte afspraken.

4. Provincie en gemeenten ervaren een 'lastige' samenwerking door onvoldoende communicatie met negatieve beeldvorming als gevolg.

Voorbeeld 1

In het kader van de nieuwe Europese structuurfondsen 2007 - 2013 zijn er contacten met de provincie en een aantal middelgrote GSB-steden die gezamenlijk optrekken.

Gemeente

De gemeente heeft het gevoel al een jaar door de provincie aan het lijntje gehouden te worden. Hoewel provincie en steden partner zijn bij de indiening en uitvoering van de Europese projecten, hebben de gemeenten niet het gevoel dat door de provincie als zodanig met hen wordt omgesprongen.

Afspraken worden niet nagekomen of anders ingevuld. Op door de steden, op verzoek van de provincie, ingediende groslijsten van projecten is maandenlang niet ingegaan. Ook op bestuurlijk niveau gemaakte afspraken worden niet nagekomen of anders ingevuld. De gemeenten hebben het gevoel dat de provincie de zaken traineert.

Provincie

De provinciale ambtenaar, verantwoordelijk voor de Europese structuurfondsen rond ESF, merkt op dat het landelijk beleid onduidelijk was. Eerst zou de provincie EFRO en ESF middelen bijeen kunnen voegen en daar grootschalige plannen voor economie en werk voor nodig hebben. Vandaar de vraag aan gemeenten om projecten in te dienen. Later bleek het toch anders te lopen. Ook wordt opgemerkt dat bij de gemeente in kwestie wel meer speelt. Er is in de gemeente X, die heeft gereageerd, een moeizaam subsidietraject geweest rond dagindeling dat ook niet goed afgelopen is. Aan beide kanten, gemeente en provincie, is toen erkend dat in dat traject niet goed is geopereerd.

Reactie van de gemeente 2

De gemeente geeft aan dat de provincie hoge verwachtingen schept over de Europese middelen die via de provincie binnengehaald kunnen worden. Achteraf bleek dat nog niet duidelijk was dat bijvoorbeeld ESF via de provincie zou gaan lopen (dat is ook niet het geval). De provincie had beter kunnen communiceren over de kansen en verwachtingen. Overigens wil de gemeente de casus absoluut anoniem inbrengen, want ze zijn nu in gesprek met de provincie over andere subsidies.

Voorbeeld 2

Gemeente en provincie komen elkaar tegen op het gebied van wegenbouw.

Gemeente

Dat gedeelte werkterrein levert in het geval van de betrokken gemeente onduidelijkheid op de volgende punten:

1. Onduidelijkheid over de wegen;
2. Gemeente en provinciale wegen sluiten onvoldoende op elkaar aan;
3. Het is onduidelijk wie nou bijvoorbeeld welke rotonde moet betalen.

Provincie

De provincie gaf aan verrast te zijn door de drie punten van de gemeente:

1. De wegen binnen de provincie zijn tot op de millimeter beschreven. Op palinggraadkaarten staat het complete provinciale wegennet beschreven. De kaarten zijn niet multi-interpretabel dus kan er eigenlijk geen onduidelijkheid zijn;
2. Onvoldoende aansluiting van de provinciale en gemeentelijke wegen is niet denkbaar. Alle wegen sluiten op elkaar aan. Wat wel denkbaar is, is dat er minder goede aansluiting is tussen de wensen van de gemeente en de wensen van de provincie;
3. Bij de aanleg van de rotonde kan, dankzij de potenttheorie, geen onduidelijkheid zijn over de betaling. Het komt inderdaad vaak voor dat zowel een gemeentelijke als provinciale weg uitkomen op een rotonde. Zijn er twee gemeentelijke wegen en twee van de provincie dan betaalt elk voor twee 'poten'.

Gemeente

De gemeente reageert als volgt op de reactie vanuit de provincie.

Klopt inderdaad dat er geen onduidelijkheid is welke weg van wie is. De problemen liggen eerder in het onderhoud en de klachtenafhandeling.

Neem bijvoorbeeld rotondes:

De provincie legt een rotonde aan die aan de krappe kant is. Gevolg is dat vrachtwagens hun banden stuk rijden op de randen. De klachten van de betrokken ondernemers komen vervolgens bij de gemeente terecht, niet bij de provincie. De betrokken ambtenaar wordt op iedere bijeenkomst van de industrievereniging overstelpd met vragen en klachten over de rotonde. De provincie wordt er niet op aangesproken door de ondernemers. Resultaat is dat de gemeente actie moet ondernemen naar de provincie.

Ook als het gaat om de 'potentheorie' is het allemaal nog niet zo eenvoudig als het lijkt. Er is in de gemeente een rotonde waar 1 provinciale en 1 gemeentelijke weg op uitkomen. Gemeente en provincie betalen beide 50%. Dit is niet eerlijk want de provinciale weg brengt het grootste deel van het verkeer naar de rotonde. Onderhoud komt nu alsnog voor 50% naar de gemeente. Als het gaat om het maaien van de rotonde levert dat ook de nodige problemen op. De gemeente maait in een ander stramien dan de provincie. De maaimomenten vallen nooit samen en burgers klagen over hoog gras aan de ene kant. Klagen doen ze bij de gemeente en nooit bij de provincie. Dit geldt ook voor klachten op milieugebied. Een aantal bedrijven valt onder de provincie, een aantal onder de gemeente. De gemeente krijgt altijd alle klachten te horen. Zeker in een kleine gemeente levert dat onvrede op. Het 'ons kent ons' principe maakt dat mensen snel en persoonlijk hun problemen opgelost willen zien. De gemeente moet voor hen de provincie in duiken.

3 Interpretatie

Hoe kunnen we deze voorbeelden duiden?

Laten we eens kijken naar de reacties van gemeenteambtenaren en provincieambtenaren op deze voorbeelden. Zoals al eerder aangegeven werden de cases voorgelegd op bijeenkomsten van provincie- en gemeenteambtenaren. Op die bijeenkomsten stonden drie vragen centraal:

1. Zijn de genoemde voorbeelden herkenbaar en heeft u vergelijkbare ervaringen?
2. Kent u andere voorbeelden van dubbelingen of last hebben van elkaar tussen provincie en gemeenten en wat is daar de verklaring voor?
3. Wat zijn de achterliggende verklaringen voor de voorbeelden?

1. Zijn de genoemde voorbeelden herkenbaar en heeft u vergelijkbare ervaringen?

De voorbeelden worden als herkenbaar beschouwd. Maar wel met de opmerking van de kant van de provinciale ambtenaren dat de voorbeelden bij hen nauwelijks kunnen voorkomen. Het wordt over het algemeen gezien als voorbeelden van incidenten die veel te maken hebben met bijvoorbeeld ongelukkig communiceren.

Als we wat meer concreet de voorbeelden doorlopen dan blijkt een genuanceerd verhaal aanwezig. Neem de casus van de dubbeling in overleg door als provincie een regionale sociale agenda op te starten. Er zijn gemeenten die daar over klagen: weer een overleg en de gemeente kan het moeilijk laten lopen omdat de gemeente anders geld misloopt.

De provincie stelt daar tegenover dat er klachten waren over ad hoc subsidies en weinig inspraak in besteding van de provinciale middelen. Door het regionale sociale overleg kunnen gemeenten daar veel beter op sturen. De vertegenwoordigers van provincies die geen regionaal overleg hebben ingesteld, geven aan er wel naar gekeken te hebben, maar uiteindelijk toch het instrument van een extra regionaal overleg te zwaar vinden en in plaats daarvan op een andere manier de gemeenten betrekken bij hun subsidiebeleid.

Of neem de casus van koppelsubsidie: de provincie geeft alleen subsidie indien de gemeente meefinanciert. In de casus geeft een gemeente aan dat dit leidt tot sturing op vernieuwing door de provincie en tot lobbygedrag van instellingen en burgers. De provincie stelt daar tegenover dat als ze een dergelijke voorwaarde niet stelt, de gemeente nog meer geconfronteerd wordt met activiteiten waar de gemeente geen greep op heeft. De vertegenwoordigers van gemeenten herkennen het beeld. Ze geven aan dat bij hen de provincie daar genuanceerd mee omgaat en goed communiceert met de gemeente als er een subsidieverzoek speelt. De provinciale vertegenwoordigers geven hetzelfde aan en zien het voorbeeld als een communicatiestoornis. Ook het punt van tijdelijke projectsubsidie door provincies leidt tot een reactie van de gemeentelijke ambtenaren in de trant van: 'het is wel lastig, maar we zitten er zelf bij. We moeten niet op dergelijke initiatieven ingaan als

we op termijn geen brood zien in een bepaald initiatief'. Het levert wel extra werk voor gemeenten op, dat wel.

Zo kunnen we doorgaan en steeds zien we op de groepsbijeenkomsten dat de provinciale ambtenaren de voorbeelden herleiden tot gevallen van ongelukkige communicatie over en weer. De aanwezige gemeenten gaan niet in tegen dit beeld.

Het beeld dat in groepsgesprekken wordt neergezet door de provinciale vertegenwoordigers en dat niet wordt ontkend door de gemeentelijke vertegenwoordigers is dat van een dienstverlenende provincie die binnen de gegeven kaders de gemeenten maximaal faciliteert en stimuleert.

Ter illustratie van dat beeld kan verwezen worden naar de casus in de bijlage van een G-27 gemeente die aangeeft dat de provincie bij alle regionale overleggen aanwezig is, maar nog nooit een voorstel van de G-27 gemeente heeft geamendeerd of verworpen. Of neem de reactie van het hoofd maatschappelijke aangelegenheden van een G-27 gemeente die aangeeft dat de provincie de minste verantwoording vraagt van alle subsidiegevers in Nederland.

Voor alle duidelijkheid, in de groepsgesprekken komt ook naar voren dat de provincie, waar het gaat om wettelijke taken, een streep trekt. Daar staan ze pal voor. Maar verder willen ze de gemeenten maximaal faciliteren in hun ontwikkeling.

Is er dan geen sprake van eigenwijs, op eigen gelegenheid handelen door provincies?

Ja, dat komt zeker ook voor, melden aanwezigen. Dat houdt verband met de keuze voor een gekozen bestuurslaag op provincieniveau. Het komt voor dat een gedeputeerde, om zich politiek te profileren, zaken oppakt of toezeggingen doet, waarmee de gemeente wordt gepasseerd. Hetzelfde kan gebeuren als in de Provinciale Staten een motie wordt aangenomen. In beide gevallen kan het voorkomen dat een provincie direct iets voor de burgers wil doen en dan met een ongevraagd aanbod naar de gemeente toekomt of zelfs de gemeente passeert. De provinciale ambtenaren geven aan dat dit incidenten zijn, maar wel inherent zijn aan het systeem. Een politicus en/of partij moet zich bij tijd en wijle profileren om stemmen te trekken.

2. Kent u andere voorbeelden van dubbelingen of last hebben van elkaar tussen provincie en gemeenten en wat is daar de verklaring voor?

In de groepsgesprekken zijn nieuwe voorbeelden genoemd van punten die spelen tussen provincie en gemeenten. Dat speelde overigens vooral in de sessie met de secretarissen. Wat daar vooral naar voren kwam, is dat er soms krachtige belangentegenstellingen zijn, rond concrete zaken als uitbreidingsplannen van gemeenten; start van nieuwe bedrijven terreinen; ontsluiten van wijken etc. Concreet waren in de gesprekken met de secretarissen van gemeenten en provincies voorbeelden van waar de behoeften van de gemeenten werden tegengehouden door de provincie. Of het voorbeeld waar een provincie besluit tot hoorzittingen met burgers over de bestemming van een stuk grond zonder de gemeenten daarbij te betrekken, waardoor die gemeenten zich gepasseerd voelen. Beaamd werd dat dit doorgaans plaatsvindt vanuit de verschillende belangen die de gemeenten en

provincies dienen. Ook hier geldt dat het vaak om genuanceerde voorbeelden gaat waarin beide partijen begrip hebben voor elkaars positie en dat zij soms verschillende doelen dienen.

Maar soms is de discours scherp. Bijvoorbeeld in het geval van de aanwezige G-4 gemeente en de provincie die samen voor de bestuursrechter staan vanwege verschil in inzicht rond uitbreiding van een vinexlocatie. Daar wordt ronduit gezegd door de gemeenteambtenaar dat de provincie niet in staat is de belangen van de G-4 gemeente adequaat bij het Rijk te behartigen, omdat de provincie niet weet wat er in de gemeente gebeurt en de provincie zwaarder het belang van de omringende gemeenten meeweegt.

3. Wat zijn de achterliggende verklaringen voor de voorbeelden?

Voordat we ingaan op de verklaringen die de aanwezigen geven voor de gevonden voorbeelden, merken we op dat de deelnemers aan de groepsgesprekken -vooral aangegeven door de provinciale vertegenwoordigers maar niet tegengesproken door de gemeentevertegenwoordigers- benadrukken dat:

- ten eerste er eigenlijk geen voorbeelden van dubbelingen in verantwoordelijkheden zijn gemeld;
- en ten tweede dat het om weinig zwaarwegende en nogal genuanceerde voorbeelden gaat.

Met dit nadrukkelijk als uitgangspunt, is naar verklaringen voor de voorbeelden gezocht zoals door de gesprekspartners aangegeven.

Rol van gemeenten en provincies is niet altijd helder, dat veroorzaakt communicatiestoornissen, hetgeen leidt tot een gevoel van last en irritatie.

De provincie neemt meerdere rollen in richting de gemeenten. De rol van toezichthouder, bijvoorbeeld bij milieuhandhaving en ruimtelijke ordening; de rol van samenwerkingspartner op onder meer het sociale domein en de rol van uitvoerder bij milieu of de jeugdzorg. Die rollen zijn niet altijd helder gescheiden. Op de sessie met de secretarissen is een casus doorgenomen, aangedragen door een gemeentesecretaris. In die casus werd zichtbaar dat de provincie zich eerst opstelde als samenwerkingspartner om de economische ontplooiing van de gemeente te stimuleren en tijdens het proces een andere rol innam, namelijk toetsers van het bestemmingsplan. Dat blijkt een bron van spanning en irritatie te geven en het vraagt veel van de partijen om die verschillende rollen goed te communiceren en uiteen te houden. Soms zit er een verhaal achter dat door externe ontwikkelingen de rollen niet helder zijn, zoals in het voorbeeld van de gemeente die ontevreden is over de toezeggingen van de provincie rond ondersteuning bij het verwerven van subsidie voor de nieuwe Europese structuurfondsen. Daarvoor geldt dat zowel de provincie als gemeenten nog niet wisten hoe het ministerie de middelen zou gaan verdelen. Overigens treden communicatiestoornissen ook op door bijvoorbeeld een nogal precieze ambtenaar of bureaucratische regels, maar juist op dit punt, geven de provincies aan, zijn veel slagen gemaakt.

De provincie heeft veel geld en de gemeente niet. Dat steekt soms. Bovendien doet de provincie daar soms dingen mee die leiden tot irritatie.

Wat zowel door de provinciale- als door de gemeentelijke ambtenaren wordt aangegeven, is dat de provincie ruim zit in de financiële middelen. Dit geldt niet voor gemeenten. Gemeenten voelen zich afhankelijk en verplicht om deel te nemen aan overleggen van de provincie om toch sommige activiteiten betaald te krijgen. Dat leidt tot een soort van basisirritatie bij gemeenten. Gemeenten hebben ook te maken met instellingen die om geld lobbyen en bijvoorbeeld na een afwijzing terugkomen en dan al een gedeeltelijke toezegging van provincies op zak hebben. Provincies dragen ook bij aan het ontstaan van een projectencarrousel door tijdelijke financiering van projecten mogelijk te maken. Dat leidt tot veel werk voor en druk op gemeenten om uit eigen middelen tijdelijke activiteiten voor te zetten. Ook dit kan leiden tot irritatie.

De provincie komt met eigen aanbod en/of passeert de gemeenten vanwege politieke ambities van gedeputeerde of Provinciale Staten motie. Dit is hinderlijk.

Meerdere keren is er op gewezen dat soms een provinciale bestuurder of een motie van provinciale staten leidt tot een eigen aanbod aan de burgers van een gemeente. Een aanbod dat niet van de vraag van burgers komt, dan wel via de gemeente is gearticuleerd, maar uit de provincie zelf komt. Wat daarbij nog kan spelen is dat de provincie direct in contact gaat met burgers of instellingen, zonder dit vooraf met de gemeenten te communiceren. Dat proberen de provinciale ambtenaren te voorkomen, maar dit is niet altijd mogelijk.

De provincie heeft een ander doel en belang na te streven dan de gemeente.

Tot slot speelt in een aantal gevallen, zeker rond het fysieke domein, dat de provincie een ander belang dient dan de gemeente. En dat is duidelijk, maar levert vaak toch irritaties op omdat het niet helder wordt gecommuniceerd of omdat er domweg een belangenstrijd is die tot een wederzijdse spanning leidt.

3.1 Oorzaak discrepantie voorbeelden en Haagse bestuurlijke discussie

Waardoor ontstaat de discrepantie tussen de genuanceerde voorbeelden en de bestuurlijke discussie?

De algemene indruk van de deelnemers aan de groepsbijeenkomsten was dat de gevallen toch minder zwaarwegend en genuanceerder lagen dan op voorhand zou mogen verwacht worden, gezien de discussie tussen VNG en IPO en het gesprek tussen de heren Remkes, Deetman en Franssen. Vandaar dat in de groepsgesprekken ook een vierde vraag is opgeworpen, namelijk hoe die discrepantie is te duiden? Hiervoor zijn verschillende verklaringen gegeven.

'Beelden uit het verleden heersen'

Vanuit de provinciale ambtenaren wordt herhaaldelijk gewezen op het nog steeds voortbestaan van beelden uit het verleden. Dan noemen ze het beeld van een provincie die zich boven de gemeenten stelt, eigen beleid maakt zonder dat met gemeenten te communiceren en zelf als een soort van Rijksoverheid allerlei regels

opstelt. Dat beeld van de provincie bestaat niet meer, voor zover als het al ooit bestaan heeft, geven ze aan. De provincie stelt zich zoveel mogelijk als een gelijkwaardige partner op, met een duidelijke faciliterende en stimulerende taak richting de gemeenten. Alleen bij wettelijke taken neemt de provincie de voorgeschreven rol op zich.

'Gemeenten zijn afhankelijk van de provincies en leggen problemen niet op tafel'

Een ander geluid, van gemeentelijke zijde, is dat er best veel speelt tussen provincie en gemeenten, maar dat dit in het onderzoek niet op tafel komt, omdat gemeenten afhankelijk zijn van de provincie. Afhankelijk in geld en van besluiten van de provincie. Wat daarvoor pleit is dat in de voorbeelden het herhaaldelijk is genoemd. Bijvoorbeeld in de casus van de Europese subsidies zijn de onderzoekers later door een directeur van de gemeentelijke dienst benaderd met het verzoek om de casus echt anoniem te maken, want ze zijn opnieuw in gesprek met de provincie voor nieuwe subsidies en kunnen geen wrijving gebruiken. Of het hoofd van een andere gemeentelijke dienst die aangeeft geen casus aan te leveren, want de provincie moet besluiten welke gemeente de kunstbaan krijgt.

Wat hiertegen pleit is dat in de groepsgesprekken zowel de provinciale als gemeenteambtenaren aangeven hier niet erg in te geloven. Gemeenten hebben geen moeite om stevig met de provincie in discussie te gaan, zeker niet op hoog ambtelijk en/of politiek niveau, zo wordt gezegd.

'Het zit meer op bestuurlijk niveau dan op ambtelijk niveau'

Wat opvalt is dat de ambtenaren toch vrij genuanceerd zijn in de verhalen en dat de partijen toch steeds met elkaar in gesprek blijven. Zou het kunnen zijn dat de ambtenaren in de bestuurlijke omgang goed met elkaar in gesprek blijven en de 'echte' problemen naar boven toe doorgeven? Wat zeker voor deze verklaring pleit, is bijvoorbeeld hoe de spanning tussen gemeente en een provincie worden aangepakt. In de gesprekken wordt aangegeven dat als problemen hardnekkig zijn of als er belangenstellingen tussen provincie en gemeenten opdoemen, dan zijn de bestuurders aan zet. Dat komt ook omdat er een afhankelijkheid is tussen gemeenten en provincies. Ze ontmoeten elkaar op vele dossiers. Om dan tot een goed resultaat te komen, het geheel overziende, moet op een bestuurlijk niveau tussen provincie en gemeenten gesproken worden. Dus die gaan in gesprek en in onderhandeling. Deze verklaring wordt in de groepsgesprekken herhaaldelijk naar voren gebracht.

4 Conclusies en beschouwing

4.1 Conclusies

Het ministerie van BZK heeft met IPO en VNG de volgende onderzoekdoelstelling geformuleerd: zijn er dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden (op het gebied van medebewind en autonomie) tussen gemeenten en provincie en op welke terreinen hebben de overheden last van elkaar.

Het ging nadrukkelijk om een onderzoeksopdracht onder grote tijdsdruk waarin niet werd beoogd een representatief beeld te schetsen.

Op grond van de onderzoekgegevens trekken we de volgende conclusies:

1. Er is geen enkel voorbeeld genoemd van dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden ten gevolge van onduidelijke wetgeving.
2. Wel komen allerlei mogelijke vormen van 'last hebben van elkaar' voor. Onder meer is genoemd:
 - De provincie stelt ongevraagd een coördinerende en faciliterend overleg in. Doordat gemeenten mee moeten doen aan een dergelijk provinciaal overleg, ontstaat bij hen een gevoel van last;
 - De provincie levert gevraagd een coördinerende en faciliterende bijdrage als gemeenten zaken onvoldoende oppakken. Er wordt door gemeenten last ervaren als de provincie door blijft gaan met ondersteuning als de primaire vraag voorbij is en de gemeente de taken zelf weer oppakt;
 - De provincie stuurt op steunfunctie-instellingen die niet goed functioneren/communiceren;
 - De provincie is voorschrijvend in haar beleid, zonder wettelijk basis;
 - Dit gebeurt enerzijds door eisen te stellen aan de partijen waar een gemeente mee moet werken (steunfunctie of expertisecentrum) en anderzijds door van de gemeente te eisen mee te financieren (door koppelsubsidie);
 - De provincie draagt bij aan een cultuur van vele tijdelijke projecten en financiële onzekerheid bij gemeenten op het sociale domein door de inzet van eenmalige projectsubsidies. Dit wordt als last ervaren;
 - De provincie en de gemeente ervaren last van elkaar door conflicterende beleidsinzichten (tegengestelde belangen) die aan een zelfde onderwerp raken;
 - Provincie en gemeenten ervaren een 'lastige' samenwerking door onvoldoende communicatie met negatieve beeldvorming als gevolg.
3. Bij de voorbeelden dienen drie opmerkingen te worden gemaakt:
 - De insteek van het onderzoek was een gelijkwaardige benadering van provincie en gemeenten. Evenzeer als gekeken kan worden naar

activiteiten van een provincie kan gekeken worden naar activiteiten van een gemeente. Gemeenten die regionale en coördinerende taken op zich nemen, die de provincie veelal traditioneel uitvoert, bijvoorbeeld in de vorm van de vele WGR verbanden. In het onderzoek bleek in de ogen van respondenten toch steeds gewerkt te worden met een perspectief van provincies die al dan niet iets doen ten opzichte van gemeenten.

Die insteek zien we terug in de verslaggeving;

- Er is een functionele spanning tussen provincie en gemeenten. Zij moeten soms andere doelen en belangen vertegenwoordigen en dan is ervaren last tussen beide bestuurslagen natuurlijk en gewenst;
- De gevonden voorbeelden worden beschouwd als niet zwaarwegend en vormen genuanceerde verhalen, zowel in de ogen van provinciale als gemeentelijke ambtenaren.

4. De centrale conclusie is dat concrete voorbeelden niet in verhouding staan tot de spanning die op hoog bestuurlijk niveau (zie het gesprek tussen de heren Remkes, Deetman en Franssen) wordt ervaren.

Door de aanwezigen in de groepsgesprekken, zowel van provinciale als gemeentelijke zijde, worden de voorbeelden niet als dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden ervaren en wordt de ervaren last niet als zeer zwaar ervaren. Het zijn eerder voorbeelden van communicatiestoornissen, zo wordt van provinciale zijde opgemerkt en dat wordt niet bestreden door de gemeenteambtenaren.

4.2 Verklaringen voor de gevonden voorbeelden

De volgende verklaringen voor de gevonden voorbeelden zijn genoemd:

1. Rol van gemeenten en provincies is niet altijd helder, dat veroorzaakt communicatiestoornissen, hetgeen leidt tot een gevoel van last en irritatie. Zowel gemeenten als provincies nemen meerdere rollen in. Vaak stelt de provincie zich in processen dienstverlenend en gelijkwaardig op, terwijl zeker op het ruimtelijke domein de provincie ook een taak als toezichhouder heeft. Die rol komt dan later in het proces tevoorschijn. Dat kan spanning veroorzaken;
2. De provincie heeft veel geld en de gemeente niet. Dat steekt soms. Bovendien doet de provincie daar soms dingen mee die leiden tot irritatie. Er zijn meerdere voorbeelden genoemd waar de financiering van de provincie als last wordt ervaren. In de gesprekken blijkt dat het in de praktijk met communiceren valt op te lossen, maar tegelijk zit er een basisirritatie bij gemeenteambtenaren.
3. De provincie komt met eigen aanbod en/of passeert de gemeenten vanwege politieke ambities van gedeputeerde of Provinciale Staten motie. De provinciale ambtenaren dragen dit zelf aan als een van de oorzaken voor het ontstaan van communicatiestoornissen en het gevoel van last hebben van elkaar. Overigens is het ook iets waar ze alert op zijn en gaat het volgens hen om incidenten.

5 Verklaringen discrepantie bestuurlijke spanning en voorbeelden

Buiten de opdracht van het onderzoek, maar wel voortvloeiend uit de gesprekken, komen we als onderzoekers tot de volgende meest plausibele verklaring voor de discrepantie tussen de uitkomsten en de spanning op hoog bestuurlijk niveau.

Opmerkingen over het onderzoek

Als we de uitkomsten beschouwen, moet zeker een opmerking geplaatst worden over het onderzoek. Er zijn enkele aandachtspunten:

- Het onderzoek had te kampen met een lage respons in gemelde voorbeelden en een lage opkomst op de groeps gesprekken. Daar speelt mogelijk de hoge tijdsdruk. Enkele malen is opgemerkt door gemeenten dat er te weinig tijd was om naar behoren te reageren en dat daarom niet is gereageerd. Dit kan de lage respons verklaren. Wat hiertegenover staat is dat als respondenten iets echt belangrijk vinden, dan is er altijd tijd: tijd is een kwestie van prioriteit. Bovendien was in het onderzoek hier rekening mee gehouden, door de tijdsinvestering bij de onderzoekers te leggen. Opmerkelijk is verder dat bij de deelname aan de groeps sessies, de opkomst van provinciale ambtenaren veel hoger lag dan van gemeenten;
- Het onderzoek is ingestoken op het niveau van directeurs van diensten in provincie en gemeenten. In de praktijk zijn het vaak ook beleidsmedewerkers geweest die voorbeelden hebben aangedragen. Wellicht had een benadering van bestuurders meer opgeleverd. Daar moet wel de kanttekening bij geplaatst worden dat de benaderde directeurs er zelf voor gekozen hebben de vragen de organisatie in te sturen en niet aan het college voor te leggen (maar daar was dan in het onderzoek ook geen tijd voor);
- Enkele gemeenteambtenaren gaven aan dat de vraagstelling beperkt is tot een vraag naar dubbelingen tussen provincie en gemeenten en dat ze niet deelnamen aan een onderzoek met een vraagstelling die niet ingaat op de gevolgen voor de burgers.

De meest plausibele verklaring volgens de onderzoekers

Alles overwegende komen we tot de volgende interpretatie voor de gevonden uitkomsten. De uitkomsten van genuanceerdere voorbeelden wijzen erop dat medewerkers van provincie en gemeenten het doorgaans met elkaar goed oplossen. Daarbij speelt zeker dat de provincies een ontwikkeling hebben doorgemaakt naar een meer dienstverlenende flexibele opstelling.

Kortom op de werkvloer, om het oneerbiedig te zeggen, gaat het werken binnen de gegeven kaders goed.

Wat ook duidelijk is dat als er al iets speelt tussen de gemeenten en de provincie, dat dit veelal op bestuurlijk niveau plaatsvindt. Daar zijn drie redenen voor:

- Er is afhankelijkheid tussen provincie en gemeenten. Ze ontmoeten elkaar op vele dossiers. In die situatie zal een spanning op een dossier in de ambtelijke organisatie omhoog worden gebracht om meer integraal en dus op bestuurlijk niveau het dossier in samenhang met andere zaken te regelen;
- Bij het voorkomen van spanningen gaat het over geld en soms over politiek ingegeven punten van de provincie. Dat zijn twee onderwerpen die direct de bestuurders raken;
- De zaken waar een functionele spanning op staat, namelijk belangentegenstelling vanuit de functie van de provincie en die van de gemeenten zoals uitbreiding van locaties en dergelijke, gaat het altijd om zaken die op bestuurlijk niveau spelen.

Dan is de vraag tot slot of er een aanleiding is om de bestuurlijke verhouding tussen provincie en gemeenten te herzien, op basis van de gevonden voorbeelden. Daarvoor biedt naar onze mening dit onderzoek een te smalle basis.

Wat wel duidelijk wordt, is dat een meer evenredige beschikbaarheid van financiële middelen tussen gemeenten en provincies en minder politieke aandacht bij de provincie veel van de genoemde 'last hebben van elkaar' punten zouden doen verdwijnen.

Bijlage: Lijst met 20 voorbeelden

Onderstaand treft u een beschrijving van een twintigtal cases.

Casus 1 Daklozen

Feitelijke beschrijving

Een provincie pakt dakloosheid aan. Daartoe is een groot project opgezet met als drie doelstellingen:

1. Vermindering van het aantal daklozen in de provincie;
2. Verbetering van de kwaliteit van leven van een dakloze;
3. Vermindering van overlast door de woonomgeving.

In nauw overleg met de steden en na raadpleging van daklozen en hulporganisaties is gekozen voor een brede provinciale strategie. Middels een steunfunctie ondersteunt de provincie de regio's, die onder regie van de coördinerende (centrum)gemeenten uitvoering geven aan de thematische deelprojecten. Het betreft projecten over verbeterthema's die door bijna alle betrokkenen een zeer hoge prioriteit hebben gekregen:

Gemeente

Op zich vindt de gemeente dit een sympathiek doel en naar inhoud ook erg belangrijk. Gemeenten worden er echter bij betrokken en leveren dus capaciteit. Dat geldt ook voor andere partijen en personen, onder wie de vertegenwoordigers van de doelgroep zelf.

Er doen zich de volgende moeilijke punten voor:

- De doelstellingen zijn nogal algemeen en weinig tastbaar;
- Het traject kent een erg lange looptijd;
- Blijvende betrokkenheid van de doelgroep is met zo'n lange duur en door de aard van de doelstelling moeilijk te handhaven;
- Inpassing c.q. aansluiting bij wettelijke taken is er niet of onvoldoende. Met andere woorden, centrumgemeenten, ook de bij dit project betrokken gemeenten zijn bezig met een heel eigen traject, waar het provinciaal initiatief maar ten dele in past;
- De vraag komt op of hier niet sprake is van een onevenredige inzet van middelen en capaciteit (N.B. ook de niet projectgebonden kosten).

Provincie

De provincie herkent zich niet in het beeld zoals geschetst. De provincie geeft aan dat eind 2004 gemeenten signalen gaven dat de opvang van dak en thuislozen meer aandacht verdiende. Er is in provinciale staten ook een motie hierover aangenomen. Vervolgens is de provincie een brede oriëntatie gestart bij de gemeenten. Er zijn in de acht centrumgemeenten debatten gevoerd met alle relevante instanties, inclusief de doelgroep van dak- en thuislozen zelf.

In overleg met de gemeenten is een aantal activiteiten gesubsidieerd (registratie; casemanagement; schuldhulpverlening; dagbesteding; beeldvorming). Inmiddels staat een aantal zaken goed op de rit.

Voor de provincie is dit aanleiding om de ondersteuning van de gemeenten in afgeslankte vorm door te zetten, onder meer op het punt van het actief betrekken van de doelgroep. In januari 2007 vindt een slotdebat plaats om het zware ondersteuningstraject van de provincie formeel af te sluiten.

Gemeente

In reactie hierop geeft de gemeenteambtenaar aan dat het beeld zoals de provincie het schetst wel correct is. Zeker bij aanvang heeft de provincie het goed opgepakt. Alleen laat de provincie het dan niet makkelijk los. Daar zijn de gemeenten ook mede schuldig aan, want de financiering van de provincie is wel makkelijk. Maar op een gegeven moment is het signaal duidelijk en pakken de gemeenten hun taken vol op en dan kan de bemoeienis van de provincie hinderlijk worden.

Casus 2 Verbreding provinciale weg

Feitelijke beschrijving

Er is in deze casus geen sprake van een relatie met het wettelijk kader.

Tussen de provincie en de gemeente is discussie ontstaan over de verbreding van provinciale weg X, teneinde deze geschikt te maken voor vrachtverkeer.

Gemeente

Weg X is een provinciale weg. Deze weg is gesloten voor verkeer breder dan 2.20 m. Binnen de gemeentelijke wegenstructuur zou openstelling van een deel van deze weg voor vrachtverkeer erg goed passen. Een gemeentelijke weg die voor dat verkeer ongeschikt is en ook niet geschikt te maken is, kan dan voor vrachtverkeer worden afgesloten. Nu de provincie bezig is een reconstructie van Weg X voor te bereiden, heeft de gemeente gevraagd het betreffende deel geschikt te maken voor breder en zwaarder verkeer. Dit is technisch mogelijk. De provincie weigerde. Na veel aandringen heeft ze toegezegd mee te willen werken als uit een extern onderzoek blijkt dat de door de gemeente gewenste aanpassing de beste oplossing biedt.

Volgens de gemeente dicteert de provincie en wenst niet op basis van gelijkheid met de gemeente te overleggen.

Provincie

De provinciale ambtenaar herkent het probleem.

Weg X is een provinciale weg die is aangelegd op een historisch jaagpad. De weg staat in de top 100 van monumenten als het gaat om een combinatie van trekweg en

jaagpad. Om die reden is de provincie niet voor verbreding. Verbreding zou ten koste gaan van historische woningen en dorpsgezichten.

Daarnaast is de Weg X een pilot in een Europees project. Dat project heeft tot doel om historisch erfgoed weer tot leven te laten komen op een aantal Europese wegen. In het kader van dat Europese project heeft de provincie met de gemeenten afgesproken dat Weg X niet langer geschikt is voor vrachtverkeer. Nu komt de gemeente daarop terug.

Het deel van de weg waarover nu wordt gesproken is het deel dat zich bevindt bij een kleine historische kern die ook beschermd/historisch is. Gemeente en provincie zijn het met elkaar eens dat er vijf mogelijke opties zijn om de 20-40 vrachtwagens per dag over de weg te laten rijden. Twee daarvan zijn historische, drie zijn dat niet. De drie niet historische opties zijn jong en breed, maar hebben als nadeel dat ze door woonbebouwing heen lopen.

Om het geheel nog ingewikkelder te maken is er ook sprake van oud zeer en lijkt het een strijd van politieke belangen te worden. De bevolking in het gebied grijpt de mogelijkheid aan de gemeente op tegenvallende prestaties aan te vallen.

Gemeente en provincie hebben besloten een onafhankelijk bureau onderzoek te laten doen naar de optimale oplossing. De betaling van dat onderzoek is 50/50. De provincie heeft aangegeven met de oplossingsrichting van het onderzoek mee te gaan, de gemeente niet. Eind dit jaar komt het rapport uit.

Casus 3 Plattelandsprojecten

Feitelijke beschrijving

De provincie kent een fonds Plattelandsprojecten. Dit betekent dat de provincie voor bepaalde projecten, die van doen hebben met het platteland, middelen beschikbaar stelt. Aanvragers kunnen terecht bij de provincie. Als de aanvraag voldoet aan de criteria van de provincie wordt toegezegd, mits de gemeente navenant bijdraagt in het project. De gemeente kan in bepaalde gevallen op grond van het eigen, gemeentelijke beleid geen bijdrage verstrekken. De subsidieaanvrager is wel afhankelijk van de gemeente vanwege het koppelmoment. Zonder een substantiële bijdrage van de gemeente, geen bijdrage van de provincie.

Gemeente

De gemeente heeft moeite met de opstelling van de provincie. Een goede afstemming vooraf is eigenlijk het hele werk. Daarnaast is het de vraag of de provincie zich op dergelijk niveau met gemeentelijke zaken moet bezig houden. Temeer daar er bij de burger uiteindelijk een frustratie overblijft als er geen bijdrage wordt verstrekt.

Een vergelijkbaar proces doet zich volgens de gemeenteambtenaar voor bij stimuleringsprojecten. Het koppelmoment is altijd bepalend. Het is daarom qua proces altijd aan te bevelen dat er van onderen op wordt gewerkt. Eerst het standpunt van de gemeente, daarna eventueel een bijdrage daaraan gekoppeld.

Een vertegenwoordiger van de gemeente benadrukt nog eens dat het knelpunt met name optreedt als de provincie zich met kleinere projecten begeeft op terreinen die sterk binnen het domein van de gemeente vallen. Voorbeelden die kunnen worden toegevoegd zijn het oprichten van dorps- of buurthuizen en de inrichting van schoolpleinen. De gemeente kan om uiteenlopende redenen (nog) niet bereid zijn om te cofinancieren (bijv. andere kern of buurt gaat voor, schoolplein is het financiële domein van schoolbesturen; “doorvergoedingsrisico”). Door het provinciale “aanbod” komt het gemeentebestuur in deze situaties toch min of meer voor voldongen feiten te staan. De provincie stuurt op gemeentelijk terrein met geld in situaties waar het lokale bestuur andere keuzes zou maken.

De provincie is in deze niet onbevoegd want plattelandsontwikkeling is wel degelijk een provinciale taak. De zaak kan soepeler verlopen wanneer er betere afspraken tussen provincie en gemeenten worden gemaakt. Te denken valt aan de optie om alleen voor gemeenten de mogelijkheid van het aanvragen van projecten met een cofinancierings eis open te stellen. Ook is het mogelijk om bepaalde domeinen van provinciale subsidiering uit te sluiten en in ruil hiervoor een deel van het budget voor plattelandsontwikkeling bij de gemeente in beheer te geven. Al of niet in combinatie met de vorige suggestie kan voor de provinciale projecten een budgettaire ondergrens worden gesteld die voorkomt dat soms over bescheiden bedragen veel overleg, discussie en wrijving ontstaat. Voor complexere projecten is over het algemeen toch wel een overlegstructuur gemaakt en moet men elkaar op veel punten zien te vinden.

Provincie

Bij de provincie wordt het probleem niet herkend. Ze geven aan er meestal prima uit te komen. Allereerst wijst men erop dat veel geld voor plattelandsontwikkeling juist is gedecentraliseerd (door het Rijk). Het is veel “dichter” bij de gemeenten gekomen. Verder wordt voor plattelandsontwikkeling door de provincies veel Europees geld (EUPOP) ingezet en daarvoor gelden nu eenmaal harde cofinancierings eisen uit publieke middelen die de provincie alleen maar kan doorvertalen. Tenslotte zijn de gemeenten meestal vertegenwoordigd in regionale stuurgroepen (LAG’s) waar de afspraken over de (financiering van) plattelandsontwikkeling worden gemaakt. Tenslotte, als ze het echt niet willen moeten de lokale bestuurders een ‘goed verhaal’ hebben en vervolgens naar de burgers hun rug recht weten te houden.

Casus 4 Jeugdzorg

Feitelijke beschrijving

De provincie en de gemeente voeren beiden taken uit op het gebied van jeugdzorg. De convenanten Jeugdzorg spelen daarin een belangrijke rol. Thematiek (1) en Samenwerkingsverbanden (2) binnen de convenanten zorgen voor wrijving.

1. Thematiek

Gemeente

Met de convenanten Jeugdzorg komt de provincie qua thematiek in een aantal gevallen terecht op het terrein van de gemeente. Het convenant Jeugdbeleid bevat

een aantal thema's waarover de gemeente en de provincie het eens zijn. Voor het tot stand komen van het convenant wilde de provincie nog meer thema's opnemen. De gemeenten hebben dit echter tegen weten te houden omdat dit taken zijn van de gemeente en niet van de provincie.

Provincie

Voor 2005, toen de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg bij de provincie terecht kwam, waren er veel 'grijze gebieden'. De provincie betaalde mee aan gemeentelijke taken en andersom.

De provincie heeft sinds 2005 geen open huishouding meer als het gaat om jeugdzorg, maar een forse formele en wettelijke taak. De convenanten zijn in het leven geroepen om helderheid te krijgen over taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ze brengen dus ook helderheid over de grijze gebieden. En dat is nodig.

Er is de provincie veel aan gelegen dat de gemeente zijn voorzieningen goed op orde heeft. Hoe beter het gemeentelijke voortraject werkt, hoe minder toeloop bij de provinciale jeugdzorg. Daarom biedt de provincie ondersteuning aan. Het is belangrijk gemeentelijk jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg nauwkeurig op elkaar af te stemmen.

Onderwijs is ook zo'n belangrijk gebied. De provincie positioneert jeugdzorg graag bij onderwijs, in zorgadviesteams. Inmiddels is dat op VO niveau goed gelukt. De provincie wil nu ook graag PO betrekken. De provincie heeft echter geen verantwoordelijkheid op dat gebied. In de nieuwe Wet jeugdzorg staat dat de provincie de voorliggende voorzieningen kan stimuleren in het goed uitvoeren van hun taak. Wat de provincie kan doen is de zorgadviesstructuren stimuleren, maar als gemeenten er geen oor voor hebben, dan houdt het op.

2. Samenwerkingsverbanden

Gemeente

Voor het convenant moet soms worden samengewerkt in samenwerkingsverbanden die anders zijn dan de standaard samenwerkingsverbanden. Dus maakt het zaken complexer en leidt tot meer overleg.

Provincie

Als het gaat om samenwerkingsverbanden geeft de provincie aan de kritiek van de gemeente terecht te vinden. Er is inderdaad sprake van te veel verschillende samenwerkingsverbanden en de provincie is van mening dat dergelijke verschillen voorkomen moeten worden.

Het betreft hier de vormgeving van regionale samenwerking. De provincie benadrukt dat gemeenten vrij zijn om in te gaan op voorstellen van de provincie. In die voorstellen is natuurlijk wel de provinciale beleidsagenda opgenomen. Bevalt dat de gemeente niet, dan doen ze toch niet mee. Als de provincie ondersteuning aanbiedt kunnen gemeenten daar gebruik van maken, ze hoeven dat niet te doen.

Casus 5 Huiselijk geweld

Feitelijke beschrijving

De provincie heeft geld beschikbaar gesteld voor huiselijk geweld. Centrum-gemeenten moesten daar regionale steunpunten opzetten.

Gemeente

De gemeente geeft aan dat de provincie in haar optiek de regie heeft overgenomen en de gemeenten onvoldoende vrijgelaten om hier volgens de lokale behoefte invulling aan te geven.

Provincie

De provincie gaf aan verbaasd te zijn over deze casus. De provincie geeft aan dat er op basis van motie in de Staten geld vanuit de provincie beschikbaar gesteld is voor twee zaken:

1. Faciliteren van een centrale telefoonlijn;
2. Meebetalen aan een publiciteitscampagne.

Het faciliteren van de telefoonlijn is zuiver technische ondersteuning te noemen. De campagne is door het veld opgezet in samenwerking met een ondersteuningsinstelling. Zoals blijkt uit bovenstaande is er dus nauwelijks gestuurd door de provincie.

De ondersteuningsinstelling heeft huiselijk geweld op de agenda gekregen. Een motie volgde waarna de ondersteuningsinstelling door de uitvoerende instellingen is 'ingehuurd' om hen te ondersteunen.

De provincie heeft ook geen functie of rol als het gaat om huiselijk geweld. Alleen als het gaat om huiselijk geweld gekoppeld aan jeugdzorg is er een verantwoordelijkheid voor de provincie.

De provincie ziet deze casus als een beeldvormingsprobleem. Het gebeurt vaker dat de steunfunctie-instellingen worden aangezien voor de provincie. Die instellingen worden weliswaar gesteund door de provincie, maar hun betrokkenheid impliceert geen provinciale betrokkenheid.

Casus 6 Digitale sociale kaart

Feitelijke beschrijving

Er is deze casus geen relatie met het wettelijk kader.

In verband met de WMO ontwikkelt de betrokken gemeente een digitale sociale kaart. De gemeente loopt daarin voorop en heeft besloten hiervoor het systeem INVIS te gebruiken.

De provincie beschouwt het als een regionaal/provinciaal belang om de digitale sociale kaarten op elkaar af te stemmen, iets wat de gemeente overigens onderschrijft. De provincie lijkt er daarbij de voorkeur aan te geven dat alle gemeenten gebruikmaken van hetzelfde systeem en in het bijzonder van het G!DS-systeem van de bibliotheken.

Een beleidsmedewerker van de provincie heeft de gemeente mondeling verzocht om een voortrekkersrol te spelen in een regionaal initiatief met als doel om een sociale kaart op basis van G!DS te realiseren. Hiervoor zou de provincie geld beschikbaar willen stellen. De gemeente is niet op het aanbod ingegaan omdat bij het maken van de sociale kaart wordt geopteerd voor een ander systeem.

Gemeente

De provincie stelt zich volgens de gemeentelijke ambtenaar voorschrijvend op zonder dat er een wettelijke basis is als het gaat om de digitale sociale kaart.

De provincie heeft er kennelijk niet voor gekozen haar regionale verantwoordelijkheid op te pakken door te faciliteren in de afstemming tussen gemeenten. Dit had bijvoorbeeld kunnen gebeuren door een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om de diverse bestaande digitale sociale kaarten op elkaar aan te sluiten of door de inhoud van sociale kaarten beschikbaar te maken voor individuele gemeenten.

Wellicht heeft dit er ook mee te maken dat de provincie de bibliotheken een prominente rol in de zich ontwikkelende informatiesamenleving wil geven.

Provincie

De provincie zegt de problematiek zoals geschetst te herkennen en geeft aan inmiddels een vooronderzoek te hebben ingesteld naar de ondersteuning op het gebied van de sociale kaart.

De provincie heeft geen rol in de WMO. De provinciale staten hebben afgesproken niets te willen opdringen, de gemeenten zijn per slot van rekening zelf verantwoordelijk. Wel is afgesproken ondersteuning te bieden als dat verzoek vanuit de gemeenten komt.

Er is sprake van een kentering. Gemeenten wenden zich steeds meer naar de provincie als het gaat om ondersteuning bij de invoering van de WMO. Met name als het gaat om de digitale sociale kaart. Veel kleine gemeenten geven aan het opzetten en updaten van een sociale kaart een fikse klus te vinden.

Tijdens de laatste begrotingsonderhandeling van de provincie is besloten geld vrij te maken ten behoeve van ondersteuning. Er wordt op korte termijn gesproken met INVIS en andere organisaties en de gemeenten.

De provincie wil duidelijkheid hebben over vragen als:

- Of er een rol is voor de provincie;
- Welke systemen de gemeenten graag willen gebruiken;
- Welke partners er meegaan.

Aan het eind van het onderzoek volgt een go/no go moment waarop de provincie besluit al dan niet een rol te gaan spelen op dit terrein.

Casus 7 Regionale sociale agenda

Feitelijke beschrijving

In de provincie heeft men in zes regio's een regionale sociale agenda opgesteld voor projecten en activiteiten waar in de regio behoefte aan is. Dit wordt dan met bestuurders van de gemeenten in de regio en de gedeputeerde opgenomen en vervolgens op ambtelijk niveau voorbereid en afgerond. De provincie heeft een beperkt budget beschikbaar voor de regionale sociale agenda.

Gemeente

Voor een G-4 gemeente betekent de Regionale Agenda Samenleving (RAS) dat het alleen maar meer overleg en bureaucratie oplevert voor kleine projecten die op de schaal van de G-4 gemeente nutteloos zijn.

Provincie

De provincie vindt de G-4 gemeente eigenlijk een buitenbeentje als het gaat om de bemoeienis van de provincie. Deze gemeente is zo groot dat ze de provincie niet nodig hebben. (De provincie is ook niet tegen het vormen van stadprovincies). De provincie geeft aan dat besloten is om niet meer dan een maal per jaar bestuurlijk overleg te hebben rond de regionale sociale agenda's, waarmee de bestuurlijke drukte beperkt is. Verder gaat er inmiddels 7 miljoen euro aan subsidie om in de zes regionale sociale agenda's. Dat is best een bedrag om met elkaar te kijken wat er voor kan gebeuren. Andere gemeenten pakken initiatieven uit het regionaal overleg wel actief op.

Casus 8 Steunfuncties (Deze casus werd drie maal ingebracht)

Feitelijke beschrijving

Er is een tweedelijns steunfunctie voor integratie die gemeenten en uitvoerende instellingen in de provincie moet ondersteunen. De instelling wordt gesubsidieerd door de provincie. De gemeente komt de steunfunctie vaak tegen bij de uitvoering van haar taken.

Gemeente

De gemeente is niet tevreden over de manier waarop de steunfunctie zich, gesteund door de provincie, beweegt in het vaarwater van de gemeente. De gemeente komt met twee concrete voorbeelden:

1. De steunfunctie voerde recent een wijkscan naar de positie van jongeren in gemeente X uit. Dit is een eerstelijns activiteit (burgers direct raadplegen). De gemeente was hiervan niet op de hoogte. Krijgt dan allemaal vragen van burgers, terwijl ze niet weten wat er gaande is in de gemeente. Vervelend.
2. Een tweede voorbeeld met dezelfde instelling. De instelling gaat met subsidie van de provincie een allochtoon vrouwen netwerk opstarten in de gemeente X. De gemeente vindt dat op zich een goed initiatief maar om verschillende redenen wil ze dat er even mee gewacht wordt. Dan gaat de instelling het toch doen, want ze hebben immers projectsubsidie van de provincie gekregen.

Provincie

De provincie vindt het op zich niet correct als een tweedelijnsinstelling, eerstelijns werk gaat doen. De kwaliteit van de steunfunctie-instellingen in de provincie is een thema dat al lang bij de provincie speelt. Er wordt hard aan gewerkt en er zijn inmiddels ook al enkele steunfuncties omgevallen. Wat ook speelt is dat de provincie de afgelopen jaren als gedragslijn naar de steunfuncties heeft gecommuniceerd dat de instelling zich meer vraaggericht en klantgericht moeten opstellen naar de gemeenten. Sommige gemeenten vragen dan om uitvoering in plaats van informatie en advies. Dat maakt het dan moeilijk voor een steunfunctie om daar niet op in te gaan. De provincie is inmiddels weer wat teruggekomen van die lijn en verwacht minder dat steunfuncties op alle vragen van gemeenten ingaan. Verder wordt het werkprogramma van de steunfunctie-instellingen op het regionale overleg besproken. Dus gemeenten hebben inspraak op de activiteiten. Maar erkend wordt dat sommige steunfunctie-instellingen zich erg graag met uitvoerende projecten willen profileren en soms niet op tijd met de gemeenten in gesprek gaan.

Casus 9 Overlap overleg

Feitelijke beschrijving

De provincie en de gemeente treffen elkaar voor overleg in het kader van de Regionale Agenda Samenleving (RAS) en ze treffen elkaar ook in het kader van de convenanten afstemming jeugdzorg - preventief jeugdbeleid.

Gemeente

Volgens de gemeente is er veel overlap in bovengenoemde overleggen als het gaat om het onderwerp jeugdzorg.

Provincie

De provincie geeft aan dat de kern van de RAS en de convenanten wel degelijk heel verschillend is.

- De RAS laat gemeenten gezamenlijk aanvragen indienen. Gemeenten gaan daarvoor samenwerkingsverbanden aan en hebben zelf meer te zeggen over de te besteden gelden. Onderwerp van de RAS is breder dan jeugd alleen.
- De conventanten zijn direct gelieerd aan de Wet Jeugdzorg. Doel is de provinciale verantwoordelijkheid en de gemeentelijke taken naast elkaar te leggen en over de grijze gebieden duidelijke afspraken te maken.

Dit gezegd hebbende kan de provincie zich wel voorstellen dat er onderwerpen behandeld worden in zowel het RAS als het conventantsoverleg. Denk bijvoorbeeld aan jeugdcriminaliteit en opvoedingsondersteuning.

De provincie heeft er overigens veel aan gedaan om RAS en de convenanten te integreren. De RAS is breder dan jeugd en dus worden de conventanten als subagenda onder de RAS gezien. In de betreffende provincie geldt dat ook voor de overleggen met uitzondering van 2 regio's.

Een tweede provinciaal ambtenaar reageert schriftelijk op deze casus:

“Gemeenten hebben naar u aangegeven dat er sprake is van dubbeling in regionaal overleg betreffende convenanten jeugd en de RAS.

Van oudsher (toen nog regiovisie jeugd, later convenant/actieplannen jeugd) is er ambtelijk en bestuurlijk in de regio's overleg over jeugd. Convenanten jeugd zijn er vanaf 2004, hierin worden bestuurlijk meerjarenafspraken gemaakt over de inzet van gemeenten en provincie ten behoeve van de aansluiting jeugdbeleid-jeugdzorg.

Vanaf 2006 zijn er Regionale Agenda's Samenleving waarin regionaal de beschikking komt over provinciaal subsidie (voorheen aparte provinciale projectsubsidies) over een breder terrein - samenleving-, en gemeenten kunnen beslissen over hoe deze provinciale middelen in de regio worden ingezet. In de RASsen is in bijna alle regio's het convenant jeugd als een onderdeel opgenomen. Het is aan gemeenten zelf hoe zij de overlegstructuur in hun regio willen vormgeven. We zien in regio's dat er behoefte blijft om inhoudelijk over jeugd te kunnen overleggen, wat leidt tot een overleg naast dat van RAS bestuurlijk overleg jeugd. Er is ook een regio die heeft besloten om het reguliere bestuurlijke overleg over jeugd te vervangen door een thematisch overleg (bijv. een regionale conferentie). De keuze van de regio hoe zij hun overleggen inrichten, zal bepaald worden door waar/hoe besluitvorming plaatsvindt.

Samenvattend: het is aan de gemeenten zelf om te beslissen hoe de regionale overlegstructuur eruit ziet. We herkennen soms dat er sprake lijkt van overlapping, maar dit blijkt enerzijds onjuist omdat men soms bewust kiest voor een inhoudelijke agendering, anderzijds lijkt het een ontwikkelingsfase die in de komende tijd zal leiden tot een aanpassing van de overlegstructuur”.

Casus 10 Tijdelijke versus structurele financiering

Feitelijke beschrijving

Er zijn mogelijkheden om tijdelijke subsidies bij de provincie aan te vragen op allerlei onderwerpen (net als bij het Rijk overigens).

Gemeente

De behoefte van gemeenten is veeleer dat er structureel geld ingezet kan worden. Er is als het ware een overprikkeling door middel van eenmalige subsidies om nieuwe ontwikkelingen in te zetten, die onmogelijk gedekt kunnen worden door structureel geld.

Provincie

De provincie geeft aan dat de incidentele subsidies erop gericht zijn nieuwe initiatieven te laten ontstaan. Na de pilotperiode is er inderdaad geen geld meer. Daartegenover staat dat de gemeente gedurende de subsidieperiode ruim de tijd heeft (1 à 2 jaar) om naast de uitvoering van de pilot op zoek te gaan naar structurele financiering. De gemeenten hebben na de invoering van de WMO taken (prestatievelden) en ook de structurele middelen om die uit te voeren.

Een tweede provinciaal ambtenaar reageert schriftelijk op deze casus:

“U hoort van gemeenten dat ze, overprikkeld door de vele projectsubsidies, teveel nieuws aanzetten, maar voorkeur zouden hebben voor structurele subsidies om alle nieuwe initiatieven regulier te kunnen maken

De ontwikkeling van de RAS is mede ingezet om gemeenten meer invloed te geven op de inzet van provinciale projectsubsidie en komt daarmee tegemoet aan hun wens om op langere termijn, meerjarig te kunnen beschikken over extra middelen die op maat voor de eigen regio inzetbaar zijn. Voorheen was inderdaad sprake van meerdere provinciale projectbudgetten waarvoor gemeenten aanvragen konden indienen. Zowel bij gemeenten als bij provincie was de wens om de inzet op een beperkter aantal onderwerpen, op maat voor de regionale situatie en met meer zeggenschap bij de gemeenten in te zetten. De RASsen zijn nog maar net gestart en we merken dat in verschillende regio's nog langetermijnbeleid ontwikkeld moet worden. Een aantal regio's zetten het beschikbare RAS budget nogal projectmatig in. Ook dit zal op termijn zich wel ten gunste ontwikkelen.

Soms gebeurt het nog wel, vanwege duale bestuur, dat er een extra budget op provinciaal niveau beschikbaar komt (als gevolg van besluitvorming. Provinciale Staten). Dit zijn middelen die we niet in de RAS kunnen opnemen, maar er volgt altijd overleg met gemeenten over hoe de inzet/uitwerking moet gaan plaatsvinden.

Casus 11 Subsidiëring van lokale/regionale initiatieven door de provincie

Feitelijke beschrijving

De provincie subsidieert lokale en regionale initiatieven op het gebied van het arbeidsmarktbeleid.

Gemeente

In de regio van de betrokken gemeente willen de samenwerkende gemeenten graag arbeidsmarktbeleid voeren en (dus) ook het vroegtijdig schoolverlaten bestrijden. Voor dat laatste doel zijn ook afspraken gemaakt tussen de (centrum)gemeente en het Rijk.

Tegelijkertijd bestaat er een orgaan waar instellingen geld kunnen aanvragen voor initiatieven. Ook vanuit de regio gebeurt dit (uiteraard) en worden ook aanvragen gehonoreerd.

Het is altijd plezierig, extra geld voor goede maatschappelijke doelstellingen. Maar waarom - in dit geval - ook de provinciale laag betrokken moet zijn, is voor de gemeente de vraag.

Provincie

De provincie ziet het als haar taak om de samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en te faciliteren. In deze gemeente speelde in het verleden dat de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst erg moeizaam op gang kwam. Indertijd is de provincie gevraagd om zich actief daar mee te bemoeien. Wat daar zeker bij helpt, is dat de provincie ook wat extra middelen kan inzetten om het proces op gang te helpen en ook kan de gedeputeerde een rol spelen als onafhankelijk voorzitter.

Overigens is de grote gemeente, die de casus heeft aangedragen, juist erg goed bezig met het betrekken van de kleinere naburige gemeenten en in dat opzicht is vanuit bestuurlijk perspectief de inbreng van de provincie niet nodig.

De provincie geeft echter het voorbeeld van een wat verder gelegen centrumgemeente die een masterplan heeft gemaakt, met doorwerking in de regio,

zonder de regio daarbij te betrekken. Daar is veel kritiek en weerstand tegenover de centrumgemeente ontstaan en liggen de bestuurlijke verhoudingen moeizaam.

Terug naar het onderwerp. Op dit specifieke onderwerp van arbeidsmarkt en bestrijden vroegtijdig schoolverlaten kan de provincie juist een grote bijdrage leveren. Gemeenten hebben moeite om het onderwijsveld bij de arbeidsmarktintegratie mee te krijgen (ROC's). De provincie vindt dat ze daar een goede bijdrage aan kan leveren, ook rond het meerjarig plannen van scholen ed. Een concreet voorbeeld is het vormen van een regionaal bureau leerplicht dat met subsidie van de provincie tot stand is gekomen. Samengevat is er een nuttige plek voor de provincie om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen met coördinatie, onafhankelijke inbreng, brede integrale aanpak (koppeling fysiek/sociaal/economisch) en een beetje geld om het proces op gang te helpen.

Casus 12 Regionale Sociale Agenda (Deze casus werd drie maal ingebracht)

Feitelijke beschrijving

De betrokken gemeente voert een Regionale Sociale Agenda (RSA) met een aantal omringende gemeenten.

Gemeente

De gemeente geeft aan dat samen met de omringende kleinere gemeenten zij een gezamenlijke regionale sociale agenda voeren. Delen van de WMO worden gezamenlijk opgepakt, idem onderdelen van het jeugdbeleid, onderwijs enzovoort. De RSA is voorgelegd aan de provincie, die op diverse onderdelen heeft aangegeven mee te willen financieren. De gemeente vindt dat plezierig zolang de extra inspanning en het extra bedrag in een goede verhouding staan t.o.v. elkaar. De provincie financiert volgens de gemeentelijke ambtenaar om gemeentelijke samenwerking te bevorderen en ook de 'sociale agenda' van de provincie te realiseren. Volgens de gemeente doet de provincie dit zonder wettelijk kader, en (dus) als dubbeling.

Provincie

De provincie geeft aan dat ieder netwerk gezien kan worden als een bureaucratisch overleg. De inzet rond de regionale sociale agenda was een structurele inspanning van de provincie rond een vierjarig programma. De regionale agenda was een antwoord op de klacht van gemeenten dat de provincie hap/snap projecten stimuleerde. Dat vindt nu gecoördineerd en gestructureerd plaats met inspraak van de gemeenten. De provincie heeft verder onderzoek laten uitvoeren waaruit bleek dat de netwerken een positieve bijdrage leveren.

Casus 13 Provinciale bijdrage ruimtelijke projecten

Feitelijke beschrijving

Een grote hoeveelheid (meest ruimtelijke) projecten zijn in de gemeente X en omringende gemeenten tot 'gezamenlijke regionale agenda' verklaard. De provincie legt daar 'geld bij', met het motief om samenwerking in de regio te bevorderen/belonen en tevens omdat het bijdraagt aan de provinciale doelstellingen voor meer ruimtelijke kwaliteit.

Gemeente

De gemeente vraagt zich af wat – naast het geld – de meerwaarde is van de provinciale bijdrage. Het is waar dat de plannen moeten passen in 'streekplannen' e.d. Maar voor het overige zijn volgens de gemeente de plannen niet aangepast of geamendeerd door de provincie, om 'extra' beleidsdoelstellingen van de provincie te realiseren.

Provincie

De gemeente heeft in de ogen van de geconsulteerde provincieambtenaar gelijk op dit punt. De provincie stelt zich -maar dat is een persoonlijke mening- te volgend op. De provincie mag wel wat sterker de eigen kaders en doelen aangeven en daar op sturen. Anders is de bijdrage van de provincie inderdaad weinig zinvol. De ambtenaar benadrukt dat de gemeente X wel een positieve uitzondering is in de regionale samenwerking. Er zijn regio's waar de samenwerking en de inbreng van de grote centrumgemeente minder goed loopt, dan bij de gemeente X het geval is.

Over het algemeen heeft de provincie een toegevoegde waarde om complementair aan de gemeente samenwerken te stimuleren en te faciliteren. Zeker bij kleinere gemeenten is de bijdrage van de provincie zinvol.

Casus 14 Samenwerking Europese fondsen

Feitelijke beschrijving

In het kader van de Europese structuurfondsen 2007-2013 zijn er contacten met de provincie en een aantal middelgrote GSB-steden, die gezamenlijk opstrekken.

Gemeente

De gemeente heeft al een jaar het gevoel door de provincie aan het lijntje gehouden te worden. Hoewel provincie en steden partner zijn bij de indiening en uitvoering van de Europese projecten hebben de gemeenten niet het gevoel dat door de provincie als zodanig met hen wordt omgesprongen.

Afspraken worden niet nagekomen of anders ingevuld. Op door de steden, op verzoek van de provincie, ingediende groslijsten van projecten is maandenlang niet ingegaan. Ook op bestuurlijk niveau gemaakte afspraken worden niet nagekomen of anders ingevuld.

De gemeenten hebben het gevoel dat de provincie de zaken traineert.

Provincie

De provinciale ambtenaar, verantwoordelijk voor de Europese structuurfondsen rond ESF en dagindeling, merkt allereerst op dat de opmerking van de gemeenten toch nog wat algemeen is om op te reageren. Bij doorvragen wordt wel opgemerkt dat in de gemeente X, die heeft gereageerd, wel een moeizaam subsidietraject is geweest rond dagindeling dat ook niet goed afgelopen is. Aan beide kanten, gemeente en provincie is toen erkend dat in dat traject niet goed is geopereerd.

Gemeente

De invoering van de ESF structuur betekende het startsein voor een ESF lobby vanuit de provincie. De gedachte was dat de provincies het geld zouden binnenkrijgen om het vervolgens te verdelen onder gemeenten met vernieuwende

initiatieven. Gemeenten werden geënthousiasmeerd en hun werd gevraagd om toch vooral plannen te maken. Uiteindelijk ging het geld echter niet allemaal naar de provincies. 50% ging naar de G4, een klein deel naar de provincie. Dat is echter pas laat in het proces duidelijk geworden. Gemeenten zijn daar niet gelukkig over, hun werd een worst voorgehouden die de provincie zelf nog niet eens binnen had. Communicatie over de ESF gelden vanuit de provincie had anders gekund om problemen met de gemeenten te voorkomen.

Casus 15 Incidentele bijdrage aan nieuwe initiatieven

Feitelijke beschrijving

In de gemeente X vinden met regelmaat evenementen plaats. De provincie levert hier een bijdrage aan door subsidie te geven aan initiatieven van instellingen. Een eis die de provincie stelt om een bijdrage aan een initiatief te verlenen, is dat de gemeente meebetaald aan het initiatief. Dit leidt in de praktijk tot een aantal zaken.

Gemeente

Ten eerste ontstaat er een lobbycircuit van instellingen die bij de provincie en gemeenten gaan shoppen. Er wordt ook herhaaldelijk druk op de gemeente uitgeoefend om mee te gaan met een subsidieverzoek als de provincie positief reageert, ook als de gemeente eerder afwijzend heeft gereageerd. Dat maakt het op gemeenteniveau ingewikkeld (raad, bestuur en ambtenaren soms niet op een lijn in het proces). Ten tweede leidt dit tot een ingewikkeld subsidieverkeer waar de gemeente allerlei extra overleggen moet voeren om met de provincie en de betrokken instellingen moet afstemmen wie wat betaalt en onder welke voorwaarden. Ten derde vindt de gemeente het vervelend dat zij op de achtergrond de exploitatiesubsidie van veel instellingen in de culturele sector financiert en de provincie dan publiciteit krijgt door een eenmalige subsidie te geven voor een initiatief. Daarmee wordt een scheef beeld gecreëerd over wat de provincie bijdraagt aan de cultuur in de gemeente.

De gemeente zou liever hebben dat de provincie geen subsidie verleent aan instellingen en initiatieven, maar alleen aan de gemeente.

Casus 16 Opwaardering kanaal

Feitelijke beschrijving

De provincie houdt zich, evenals de gemeente, bezig met de vaarwegen die gelegen zijn op het gemeentelijk grondgebied. Achterstallig onderhoud en nieuwe vaarroutes zijn daar voorbeelden van. Om nieuwe impulsen te geven aan vaarrecreatie bemoeit de provincie zich ook daarmee met vaarrecreatie.

De provincie is nu voornemens Kanaal X op te waarderen, dat heeft direct gevolgen voor de gemeente.

Gemeente

Dat wordt over het algemeen door de gemeente niet als lastig ervaren, want de provincie neemt altijd eigen middelen mee. Aangezien dergelijke projecten veel kosten is de gemeente over het algemeen blij met inmenging van de provincie.

Minder blij is de gemeente met de bemoeienis vanuit de provincie met Kanaal X dat door haar eigen grondgebied loopt.

De provincie acht het van belang het kanaal op te waarderen door het te verbreden. De gemeente ziet daar het economische voordeel niet van in en vreest verkeersdrukke door een toename van vaartuigen die de stad doorkruisen. Resultaat verkeersdrukke door lange wachttijden bij open bruggen. De provincie houdt daar geen rekening mee en komt de gemeente daarin niet tegemoet. De brugbediening is overigens wel in handen van de provincie, daar zitten dus geen extra gemeentelijke kosten aan.

Er is sprake van een discrepantie tussen het economisch belang dat de provincie de opwaardering toedicht en het economisch belang dat de gemeente ziet.

Provincie

De opwaardering van Kanaal X volgt logisch uit de opwaardering van Kanaal Y. Die opwaardering maakt dat kanaal Y nu schepen aantrekt met een hoger tonnage. Een groot deel van die schepen moet lossen bij de stedelijke centra langs Kanaal X. Dat betekent volgens de provincie dat Kanaal X moet worden opgewaardeerd om die schepen te kunnen laten lossen. Als Kanaal X niet wordt opgewaardeerd moet een overslaglocatie gemaakt worden. Van groot naar klein of van boot naar trein/vrachtwagen.

De provincie geeft aan dat er sprake is van economisch gewin voor de gemeenten langs Kanaal X. Door opwaardering kan er meer/makkelijker gelost worden op de industriegebieden buiten de stedelijke kernen langs het kanaal.

De provincie geeft aan dat er over de opwaardering van Kanaal X nog een hoop te doen is. Er is een besluit genomen voor opwaardering van het kanaal door provinciale staten, maar daarmee zijn we er nog niet. Op dit moment wordt er een planstudie gedaan naar het optimale tracé van het kanaal. De gemeente kan op dit moment nog invloed uitoefenen. De resultaten van de planstudie kunnen hen daarbij helpen, daarnaast kunnen ze ook een milieu effect rapportage (MER) laten uitvoeren. Mocht daaruit blijken dat de verkeersdrukke in de stad toeneemt dan kan altijd nog worden besloten om het kanaal niet door het stadshart te laten lopen maar buitenom. Een aquaduct kan ook uitkomst bieden.

De opwaardering van het kanaal betekent in ieder geval een toename van de tonnage die verscheept wordt. Of de opwaardering een toename van het aantal schepen betekent is niet zeker.

Casus 17 Rotondes

Feitelijke beschrijving

Gemeente en provincie komen elkaar tegen op het gebied van wegebouw.

Gemeente

Dat gedeelte werkterrein levert in het geval van de betrokken gemeente onduidelijkheid op de volgende punten:

1. Onduidelijkheid over de wegen;
2. Gemeente en provinciale wegen sluiten onvoldoende op elkaar aan;
3. Het is onduidelijk wie nou bijvoorbeeld welke rotonde moet betalen.

Provincie

De provincie gaf aan verrast te zijn door de drie punten van de gemeente:

1. De wegen binnen de provincie zijn tot op de millimeter beschreven. Op palinggraadkaarten staat het complete provinciale wegennet beschreven. De kaarten zijn niet multi-interpretabel dus kan er eigenlijk geen onduidelijkheid zijn.
2. Onvoldoende aansluiting van de provinciale en gemeentelijke wegen is niet denkbaar. Alle wegen sluiten op elkaar aan. Wat wel denkbaar is, is dat er minder goede aansluiting is tussen de wensen van de gemeente en de wensen van de provincie.
3. Bij de aanleg van de rotonde kan dankzij de potenttheorie geen onduidelijkheid zijn over de betaling. Het komt inderdaad vaak voor dat zowel een gemeentelijke als provinciale weg uitkomen op een rotonde.
4. Zijn er twee gemeentelijke wegen en twee van de provincie dan betaalt elk voor twee 'poten'.

Gemeente

De gemeente reageert als volgt op de reactie vanuit de provincie.

Klopt inderdaad dat er geen onduidelijkheid is welke weg van wie is. De problemen liggen eerder in het onderhoud en de klachtenafhandeling.

Neem bijvoorbeeld rotondes:

De provincie legt een rotonde aan die aan de krappe kant is. Gevolg is dat vrachtwagens hun banden stuk rijden op de randen. De klachten van de betrokken ondernemers komen vervolgens bij de gemeente terecht, niet bij de provincie. De betrokken ambtenaar wordt op iedere bijeenkomst van de industrievereniging overstelpd met vragen en klachten over de rotonde. De provincie wordt er niet op aangesproken door de ondernemers. Resultaat is dat de gemeente actie moet ondernemen naar de provincie.

Ook als het gaat om de potenttheorie is het allemaal nog niet zo eenvoudig als het lijkt. Er is in de gemeente een rotonde waar 1 provinciale en 1 gemeentelijke weg op uit komen. Gemeente en provincie betalen beide 50%. Dit is niet eerlijk want de provinciale weg brengt het grootste deel van het verkeer naar de rotonde. Onderhoud komt nu alsnog voor 50% naar de gemeente. Als het gaat om het maaien van de rotonde levert dat ook de nodige problemen op. De gemeenten maait in een ander stramien dan de provincie. De maaimomenten vallen nooit samen en burgers klagen over hoog gras aan de ene kant. Klagen doen ze bij de gemeente en nooit bij de provincie. Dit geldt ook voor klachten op milieugebied. Een aantal bedrijven valt onder de provincie een aantal onder de gemeente. De gemeente krijgt altijd alle klachten te horen. Zeker in een kleine gemeente levert dat onvrede op. Het 'ons kent ons' principe maakt dat mensen snel en persoonlijk hun problemen opgelost willen zien. De gemeente moet voor hen de provincie in duiken.

Casus 18 Geldstroom Beeldende kunst & vormgeving

Feitelijke beschrijving

De provincie en de betrokken gemeente voeren overleg als het gaat om de geldstroom beeldende kunst en vormgeving. Er is in deze casus geen relatie met het wettelijk kader.

Gemeente

De gemeente geeft aan dit overleg onnodig te vinden en motiveert dat als volgt: De provincie financiert gemeenten vanuit de geldstroom Beeldende kunst & Vormgeving en moet daarover verantwoording afleggen aan het Rijk. De gegevens voor deze verantwoording vraagt de provincie aan de gemeente. Bij vragen van het Rijk over de gegevens, moet de provincie weer naar de gemeenten voor verduidelijking. Dit heeft geleid tot veel verwarring, vragen om verduidelijking en dus extra afstemming.

Voorheen financierde het Rijk direct aan de gemeenten en liep de verantwoording ook rechtstreeks. Voor sommige grote gemeenten is dit nog zo.

Provincie

De provincie herkent de casus en noemt de reactie van de gemeente duidelijk. De verantwoordingsstructuur is omslachtig maar daar heeft de provincie zelf geen invloed op, de structuur is zo opgesteld door OCW. Het zou allemaal soepeler verlopen als voortaan aan het begin van het traject de doelen van de provincie en de deelnemende gemeenten al bekend zouden zijn. Nu bleek het voor een deel van de gemeenten niet mogelijk al vroeg in het traject aan te geven waar ze het geld aan wilden gaan uitgeven. Dat heeft geleid tot vertragingen en moeizame verantwoording.

De provincie geeft ook aan dat sinds de overgang naar de nieuwe regeling na 2005 er een aantal belangrijke zaken veranderd is. OCW geeft voortaan direct geld aan de provincies en aan een klein aantal, grote gemeenten. Wat die verder doen met het geld is aan hen.

De provincie heeft dus nu het recht om bijvoorbeeld het gehele bedrag in te zetten op beeldende kunst op het platteland. Niemand verplicht hen het geld in te zetten ten behoeve van de gemeenten. De provincie mag het geld zelfs direct geven aan instellingen in de gemeenten.

De provincie heeft echter besloten wel geld via de gemeenten in te zetten. Vóór 2005 ging er direct geld naar gemeente X en gemeente Y. De provincie denkt dat zij misschien moeten wennen aan de nieuwe situatie. Misschien zijn X en Y ontevreden over het feit dat ze niet meer direct krijgen.

Het kan ook zijn dat het de gemeenten niet duidelijk is dat de provincie zelf mag beslissen over het geld en dat de gemeenten dus niet vanzelfsprekend geld krijgen. Dan zou het hier gaan om onduidelijke/onvoldoende communicatie.

Casus 19 Stimulering nieuwe initiatieven

Feitelijke beschrijving

De provincie stimuleert de gemeente om nieuwe initiatieven te ontplooiën. De provincie doet dit door incidenteel geld in te zetten.

Gemeente

De gemeente geeft aan dat de provincie incidenteel geld toekent aan nieuwe initiatieven waardoor gemeenten bepaalde projecten kunnen uitvoeren. Vervolgens moet de gemeente, als het provinciale geld op is, een dergelijk initiatief financieren uit eigen middelen en krijgt alleen (incidenteel) geld voor nieuwe projecten. Dit leidt ertoe dat:

- ofwel projecten dan eindigen omdat de gemeente er zelf geen geld voor heeft. Dit frustriert ambtenaren die het mede hebben opgezet en burgers en instellingen die enthousiast hebben meegewerkt.
- ofwel projecten gaan door met eigen gemeentelijke middelen maar daardoor moeten andere zaken vervallen. Daarbij komt dat de provincie bepaalt waar ze geld aan willen besteden en onvoldoende kijkt naar de behoefte van de gemeente.

Provincie

De provincie geeft aan dat er inderdaad sprake is van de inzet van incidenteel geld, de 'impuls subsidies voor sociaal beleid'. De provincie wil de gemeenten door middel van deze subsidieregeling stimuleren en ondersteunen op de gemeentelijke taakvelden. Om voor de subsidie in aanmerking te kunnen komen, moeten gemeenten aan een aantal voorwaarden voldoen. Een daarvan is dat de gemeente moet aangeven de intentie te hebben het project na verloop van tijd zelf te willen financieren.

Deze subsidies zijn er onder meer voor projecten/initiatieven op het gebied van bevordering van maatschappelijke participatie en op de afstemming jeugdzorg-jeugd beleid.

De provincie geeft aan dat de regeling glashelder is en dat gemeenten niet hoeven aan te vragen. Als ze aanvragen zijn ze op de hoogte van de voorwaarden, de regeling maakt gebruik van een standaardformulier.

De provincie geeft aan dat er allicht nog een wereld achter deze casus ligt. Het is misschien mogelijk dat de gemeente moeite heeft met de veranderende taken van de gemeente zelf. Onder de WMO valt straks een aantal taken niet langer onder provinciale verantwoordelijkheid, maar onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de provincie daar niet langer een rol in zal hebben. Neem bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning. De provincie ondersteunde gemeenten daar in het verleden bij via een ondersteuningsinstelling. Nu opvoedingsondersteuning onder de WMO een taak van de gemeente wordt, valt de ondersteuning vanuit de provincie weg. Onvrede hierover vanuit de gemeenten zou achter bovenstaande casus kunnen schuilen.

Gemeente

De gemeente reageert als volgt op de reactie van de provincie:
De provincie heeft gelijk, gemeenten zijn op de hoogte van het feit dat er voorwaarden zijn verbonden aan incidentele gelden. En inderdaad, de gemeente MAG indienen maar HOEFT niet. De realiteit is echter een andere; de gemeente voelt zich tegenover haar burgers verplicht dat geld van de provincie wel aan te vragen. Als de gemeente het geld op de eigen begroting zou hebben staan zou het vaak eerder voor andere doelen worden ingezet. Dit om consistent beleid te kunnen voeren. Meedoen is geen keuze voor de gemeente, afstemming over de gewenste bestemming vanuit de gemeente zou plezieriger werken. Op die manier is er ook minder risico dat burgers en instellingen teleurgesteld hoeven raken als ze meedoen met nieuwe projecten.

Casus 20 Openbaar vervoer

Feitelijke beschrijving

Gemeente en provincie komen elkaar tegen op het gebied van openbaar vervoer. De provincie schreef beleid voor openbaar vervoer. Een van de gedachten die daaraan ten grondslag lag was dat de bussen die werden ingezet zo snel mogelijk zouden rijden. De gemeenten waren enthousiast over het plan en ondertekenden.

Provincie

Na de ondertekening van het openbaarvervoerplan van de provincie, kwamen de moeilijkheden. Een gemeente die eerder tekende voor de snelle bussen besloot een 30 km zone in te richten op de plek waar de bus door de eigen bebouwde kom zou gaan rijden. Een enorme vertraging voor de bus en niet in lijn met de eerder gemaakte afspraken.