

Bestuur op maat

Advies over middenbestuur

september 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Afkortingen	9
1. Inleiding	
1.1 Introductie	11
1.2 Uitgangspunten voor het advies	12
1.3 Probleemstelling	16
1.4 Opbouw	17
2. Maatschappelijke opgaven	
2.1 Inleiding	19
2.2 De Randstad	20
2.2.1 Inleiding	20
2.2.2 Stedelijke gebieden	21
2.2.3 Randstad als geheel	24
2.3 Verstedelijkte gebieden buiten de Randstad	26
2.4 Het landelijk gebied	28
3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur	
3.1 Lokaal bestuur	31
3.1.1 Bestuurskrachtige gemeenten	31
3.1.2 Oplossingsrichtingen	32
3.2 Verlengd lokaal bestuur: intergemeentelijke samenwerking	36
4. Bestuurlijke oplossingen op de schaal van de provincies	
4.1 Inleiding	39
4.2 De Randstad	39
4.2.1 Probleemanalyse	39
4.2.2 Oplossingsrichtingen voor de Randstad	45
4.3 Niet-randstedelijke provincies	56
4.4 Financiële verhoudingen	57
5. Conclusies en aanbevelingen	59
Aangehaalde literatuur	63
Bijlage I	
Voorbeeld van een beleidscoördinatievraagstuk	65

Voorwoord

Aan het voorliggende advies ligt geen adviesaanvraag ten grondslag. De reden waarom de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) toch meent dit advies uit te brengen is de door hem erkende noodzaak dat het middenbestuur beter in staat moet worden gesteld effectief en adequaat te reageren op complexe, ruimtelijke, economische en maatschappelijke vraagstukken die samenhangen met het proces van verstedelijking in ons land, in het bijzonder in de Randstad. De focus van het advies is daarom vooral gericht op het niveau van de Randstad.

Dat neemt niet weg dat ook buiten de Randstad lokale, regionale en provinciale overheden worden geconfronteerd met deels dezelfde en eigensoortige bestuurlijke opgaven die vragen om een bezinning op de schaal en de taak- en bevoegdheidsverdeling van het bestuur. Het is om deze reden dat in het advies de analyse van maatschappelijke opgaven voor het middenbestuur een centrale plaats inneemt en vervolgens pas wordt stil gestaan bij de consequenties voor de bestuurlijke structuur, de schaal en taken en bevoegdheden hierbij inbegrepen.

Met dit advies geeft de Raad tevens aan zich te willen mengen en positie te kiezen in het actuele debat en mogelijke besluitvorming over de toekomst van het middenbestuur. De Raad hoopt met dit advies hieraan een zinvolle bijdrage te hebben geleverd. Het advies is voorbereid door een werkgroep die als volgt was samengesteld: de heer prof. dr. J.A. van Kemenade (voorzitter); mevrouw drs. W.J. Möhring MMC (Raadslid); mevrouw A.L.E.C. van der Stoel (Raadslid); de heer drs. C.J.N. Versteden (Raadslid) en de heer drs. P.W. Tetteroo (adviseur).

Aan de totstandkoming van het advies hebben vele personen een belangrijke bijdrage geleverd. De Raad is in het bijzonder dank verschuldigd aan de heer dr. T.H.C. Zwanikken (projectleider VROM-raad) en de heer dr. R. Brouwer (projectleider Raad voor het Landelijk Gebied) voor hun deskundig commentaar. Vanzelfsprekend komt de inhoud van het advies geheel voor rekening van de Raad.

Den Haag, september 2006


Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter


Drs. C.J.M. Breed, secretaris

Samenvatting

De aanleiding tot het uitbrengen van dit ongevraagde advies is dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) overtuigd is van de noodzaak dat het middenbestuur of regionaal bestuur beter in staat moet worden gesteld oplossingen te vinden voor complexe, sterk samenhangende maatschappelijke vraagstukken. De Raad stelt in dit advies nadrukkelijk eerst de inhoud voorop van maatschappelijke vraagstukken die om een bestuurlijke oplossing vragen. De actuele discussie over bestuurlijke structuren moet hiervan afgeleid zijn; aanpassingen in bestuurlijke structuren, schaal of taken en bevoegdheden zijn alleen zinvol als dat de oplossing van maatschappelijke problemen dichterbij brengt. De Raad stelt daarom voorwaarden aan structuuraanpassingen.

Bestuurlijke hervormingen moeten in de eerste plaats zijn gericht op de aard, omvang en schaal van regionale maatschappelijke problemen en aldus leiden tot effectief en doelmatig regionaal bestuur. Dit veronderstelt tevens dat het regionaal bestuur in staat moet zijn nieuwe publieke taken op te pakken en te zorgen voor meer bestuurlijke samenhang tussen bestuurlijke opgaven die sterk met elkaar verweven zijn. Dat vraagt om regionaal bestuur dat beschikt over een open huishouding en democratisch wordt gekozen en gecontroleerd. Tot slot brengt een probleemgerichte benadering met zich dat bestuurlijke oplossingen zo goed mogelijk zijn afgestemd op de aard, omvang en schaal van de bestuurlijke opgaven die per regio verschillen. Dat betekent géén uniforme oplossing of blauwdruk voor het hele land, maar een keuze voor differentiatie in bestuurlijke schaal en taken en bevoegdheden.

De maatschappelijke opgaven voor het middenbestuur hangen vooreerst samen met de gevolgen van de verstedelijking in ons land, in het bijzonder in de Randstad. De focus van het advies is daarom vooral gericht op het niveau van de Randstad. Voor een goed begrip van de bestuurlijke opgaven in de Randstad is het van belang een onderscheid te maken tussen: de vier grote steden, stedelijke agglomeraties en de Randstad als geheel. De bestuurlijke opgaven hebben op elk van deze niveaus met name van doen met ruimtelijke inrichtingsvraagstukken: ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionaal economisch beleid, milieu, natuur en landschap, waterzorg en waterbeheer. Deze opgaven zijn uiteraard ook aan de orde in verstedelijkte gebieden buiten de Randstad, terwijl het landelijk gebied wordt geconfronteerd met eigensoortige sociaal-economische problemen en complexe opgaven op het terrein van milieu, natuur en water, herstructurering van landbouwgebieden en aantasting van landschapskwaliteit.

De discussie over het middenbestuur kan niet los worden gezien van de positie en taken van het lokaal bestuur. De complexiteit van de bestuurlijke opgaven en het toegenomen aantal taken leiden ertoe dat gemeenten steeds meer

bestuurskracht nodig zullen hebben. Om de lokale bestuurskracht te versterken zijn verschillende oplossingsrichtingen mogelijk. Eén van de oplossingen ter versterking van de lokale bestuurskracht heeft specifiek betrekking op aaneengesloten stedelijke gebieden in de Randstad, namelijk de vorming van regiogemeenten door samenvoeging van de vier grote steden met hun randgemeenten die dan elk één stedelijke agglomeratie vormen. Aan regiogemeenten kunnen enige provinciale taken en alle bovenlokale taken vanuit de huidige stadsregio's (Wgr-plus-gebieden) worden toegekend. In gebieden waar de bestuurlijke opgaven echter minder complex of qua schaal beperkt zijn, kan effectieve intergemeentelijke samenwerking een nuttige bestuurlijke oplossing zijn voor de behartiging van sommige bovenlokale taken. Voor de Raad rust er geen taboe op intergemeentelijke samenwerking. Hij ziet in dit stadium geen reden de Wgr-plus-regio's ter discussie te stellen. Wel is de Raad van opvatting dat indien er regiogemeenten worden gevormd rond de vier grote steden de desbetreffende Wgr-plus-gebieden (stadsregio's) in de Randstad kunnen verdwijnen.

Voor de Randstad komt de Raad tot de conclusie dat de noodzaak bestaat tot een aanpassing van de schaal en taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur. Geconstateerd moet worden dat de schaal van de huidige vier Randstadprovincies niet meer goed aansluit bij de schaal van de bestuurlijke opgaven die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting. Tevens stelt de Raad vast er in de Randstad veel bestuurlijke drukte bestaat en aldus onhelderheid over welk bestuursorgaan eindverantwoordelijk is. Dit leidt tot vertraging van besluitvorming en uitvoering van beleid. Tevens stelt de Raad dat verandering in bestuurscultuur noodzakelijk is waarbij geen plaats meer is voor vrijblijvendheid bij gebrek aan regie.

Hieruit trekt de Raad de conclusie dat de bestuurlijke oplossing moet worden gevonden in een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan dat beschikt over een open huishouding en eindverantwoordelijk is voor de belangrijkste regionale ruimtelijke inrichtingsopgaven op het terrein van ruimtelijke ordening en wonen, verkeer en vervoer, regionale economie, natuur, milieu, water en landschap. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie.

De bestuurlijke oplossing die het beste aansluit bij de aard, omvang en schaal van de bestuurlijke opgaven in de Randstad wordt volgens de Raad verkregen door vorming van twee afzonderlijke provincies voor de Noord- en Zuid-vleugel van de Randstad. Dit in combinatie met een vorm van versterkte rijkscoördinatie voor grote projecten en vorming van regiogemeenten op het niveau van de agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Voor het niet-randstedelijke deel van ons land ziet de Raad geen aanleiding over te gaan tot de vorming van grotere, landsdelige provincies. Wel pleit hij voor intensivering van vrijwillige dan wel verplicht te stellen interprovinciale samenwerking.

Afkortingen

BCR	Bestuurlijke Commissie Randstad
BPZ	Bestuurlijk Platform Zuidvleugel
BRU	Bestuur Regio Utrecht
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CPB	Centraal Planbureau
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken
G4	vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
GIOS	Groen In en Om de Steden
GSB	grootstedenbeleid
HSL	Hogesnelheidslijn
HST	Hogesnelheidstrein
ILG	Investeringsfonds Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MJP	Meerjarenprogramma Vitaal Platteland
MNPB	Milieu- en Natuurplanbureau
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RPB	Ruimtelijk Planbureau
SEO	Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit Amsterdam
VB	Vereniging voor Bestuurskunde
V&W	Verkeer en Waterstaat
VGS	Vereniging van Gemeentesecretarissen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wet arhi	Wet algemene regels herindeling
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WILG	Wet op de Inrichting Landelijk Gebied
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1.

Inleiding

1.1

Introductie

Met het voorliggende advies wil de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zich mengen en positie kiezen in het actuele debat over de toekomst van het middenbestuur. Een discussie die mede opnieuw aan de orde is gesteld met het manifest van de zogeheten ‘Holland Acht’ (oktober 2005) en op de politieke agenda is geplaatst met de Discussienotitie van de minister van BZK, getiteld *Maatwerk in het middenbestuur* (mei 2006).

Aanleiding voor het advies, waaraan geen adviesaanvraag ten grondslag ligt, is de door velen gevoelde en door de Raad erkende noodzaak dat het lokaal, regionaal en provinciaal bestuur beter in staat moeten worden gesteld oplossingen te vinden voor complexe, maatschappelijke vraagstukken die steeds meer de gemeentelijke, bovenlokale en provinciale schaal overstijgen. Dit speelt in het bijzonder in de Randstad, reden waarom in het advies de focus sterk op dit deel van ons land is gericht. Daarnaast wordt het bestuur in niet-randstedelijke gebieden geconfronteerd met deels dezelfde en deels eigensoortige vraagstukken, die eveneens vragen om een bezinning op de schaal en de taak- en bevoegdheidsverdeling van het lokale, regionale en provinciale bestuur. De Raad is van mening dat de discussie over de bestuurlijke structuur en schaal afgeleid moet zijn van de aard, omvang en schaal van bestuurlijke opgaven.

Het is om deze reden dat het advies in de eerste plaats is gericht op de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven en vervolgens pas wordt stilgestaan bij de consequenties voor de bestuurlijke structuur, schaal en taken en bevoegdheden op het niveau van het middenbestuur. Daartoe is het eerst van belang de vraag te beantwoorden wat precies onder ‘het middenbestuur’ wordt verstaan.

Definitie en afbakening van het advies

Met het begrip ‘middenbestuur’ wordt bedoeld op zowel de provincies als interprovinciale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr, functionele bestuursvormen (zoals waterschappen en de veiligheidsregio’s), vormen van gedeconcentreerd rijksbestuur en van grensoverschrijdende samenwerking. Het is overigens gebruikelijk het middenbestuur ook wel aan te duiden als ‘regionaal bestuur’ en in dat verband te spreken van regio’s, dat wil zeggen gebieden op een schaalniveau tussen gemeenten en het Rijk. Het middenbestuur of regionaal bestuur is aldus niet hetzelfde als de provincie; de provincie is wel een vorm van regionaal bestuur.

De veiligheidsregio's en vormen van gedeconcentreerd rijksbestuur worden hier verder buiten beschouwing gelaten, evenals de waterschappen. Dit laatste gebeurt niet omdat waterzorg en waterbeheer geen belangrijke maatschappelijke en bestuurlijke opgaven zouden zijn, integendeel. De Raad constateert dat in de afgelopen decennia een forse schaalvergroting van de waterschappen heeft plaatsgevonden en dat er in het algemeen sprake is van goed functionerend en doelmatig functioneel bestuur binnen de provinciale randvoorwaarden.

1.2

Uitgangspunten voor het advies

Er zijn vele criteria te onderkennen waaraan het binnenlands bestuur moet voldoen en die in de discussie over nieuwe bestuurlijke arrangementen een rol spelen. Derksen en Salet¹ bijvoorbeeld spreken over overzichtelijkheid, toegankelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, flexibiliteit, horizontale en verticale samenhang, democratische controle, participatie en rechtsbescherming. De Raad kwam in zijn advies *Legio voor de regio* (2003) tot een vergelijkbaar overzicht van criteria en vragen die in dat verband moeten worden gesteld.²

Niemand zal betwisten dat deze waarden van belang zijn, noch dat bepaalde waarden verwaarloosd mogen worden ten opzichte van andere. Maar hierin schuilt nu juist een probleem bij discussies over bestuurlijke hervormingen. Conceptueel is het vrij eenvoudig voor een balans tussen verschillende waarden te pleiten, in de praktijk echter kan geen enkele bestuursvorm aan deze perfecte balans van waarden voldoen; dit leidt voortdurend tot discussie, zoektochten naar nieuwe arrangementen en het aanbrengen van structuur-aanpassingen. Vanuit een probleemgerichte benadering moeten echter keuzes worden gemaakt en dus prioriteit worden gegeven aan waarden. Aldus wordt geaccepteerd dat er sprake is van een 'imperfecte balans'³ in de vormgeving van onze bestuurlijke verhoudingen.

Vanuit dit perspectief moeten er dus keuzes worden gemaakt. Eventuele aanpassingen in structuur, schaal of taken en bevoegdheden op het niveau van het middenbestuur moeten volgens de Raad:

1. de oplossing van maatschappelijke vraagstukken voorop stellen (probleemgerichtheid) en aldus bijdragen aan doeltreffend en doelmatig bestuur;
2. passen binnen de bestaande hoofdstructuur van algemeen, integraal en democratisch gelegitimeerd territoriaal bestuur;

¹ Derksen en Salet/WRR, 1996, p. 93 e.v.

² Rob, 2003, p. 19 e.v.

³ Brandsen en Kalders, 2006.

3. toegespitst zijn op de aard, omvang en schaal van bestuurlijke opgaven en aldus daarop afgestemde en dus waar nodig gedifferentieerde oplossingen mogelijk maken.

1. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aanpassingen van de bestuurlijke structuren op het niveau van het middenbestuur of regionaal bestuur zijn alleen zinvol als er regionale vraagstukken zijn die vanuit een maatschappelijke en bestuurlijke noodzaak vragen om daar effectief en adequaat op te reageren. Daar waar de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven naar hun aard en urgentie het grootst zijn en het bestuur beter in staat moet worden gesteld om doeltreffend op te treden, zijn aanpassingen het meest aangewezen.

Een noodzakelijke voorwaarde voor effectief, probleemoplossend bestuur (in termen van ‘bestuurskracht’, ‘doorzettingsmacht’, ‘opdrachtgeverschap’⁴) is dat het bestuur in staat is de regionale regie te voeren, om dus bindende beslissingen te nemen. Dat vraagt om toedeling van plannende, coördinerende en sturende bevoegdheden (en financiële middelen) op een bestuurlijk schaalniveau waar dat, gelet op de schaal waarop vraagstukken zich manifesteren, het meest effectief en doelmatig is.⁵ In dat geval kunnen minder effectieve en doelmatige bestuursstructuren worden opgeheven; een heldere, doeltreffende en doelmatige bestuursstructuur heeft dan als positief neveneffect dat de ‘bestuurlijke drukte’ op het niveau van het middenbestuur wordt verminderd.

2. Bestuurlijke hoofdstructuur

De bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten als drie lagen van integraal, democratisch gelegitimeerd bestuur met elk een breed, dynamisch en eigenstandig takenpakket (open huishouding) geldt als het kader waar binnen hervormingen van het middenbestuur dienen plaats te vinden. De (impliciete) grondwettelijke norm dat de bestuurlijke hoofdstructuur op decentraal niveau overal uit provincies en gemeenten dient te bestaan die in relatieve autonomie de hen toevertrouwde taken vervullen, staat voor de Raad niet ter discussie. Dit omdat de idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarop de bestuurlijke hoofdstructuur is gebaseerd, veronderstelt dat belangrijke waarden als staatkundige eenheid, decentralisatie van bestuur, autonomie en gespreide democratische legitimatie en controle op een evenwichtige wijze tot hun recht kunnen komen.⁶

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de bestuurlijke hoofdstructuur in het algemeen in staat blijkt de bestuurlijke opgaven te vervullen en dat wijziging daarvan een langdurig proces van Grondwetsherziening vereist die niet nodig is en niet wenselijk om de bestuurlijke opgaven spoedig het hoofd te kunnen

⁴ De term ‘opdrachtgeverschap’ is ontleend aan de commissie-Geelhoed, 2002, p. 33 e.v.

⁵ Rob, 2003, a.w. p. 18.

⁶ Vgl. Rob, 2002; Rob en Rfv, 2005.

bieden. Aldus ligt aan de keuze van de Raad voor de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur tevens een meer pragmatische overweging ten grondslag: bestuurlijke oplossingen moeten bij voorkeur binnen een beperkt aantal jaren ingevoerd en gerealiseerd kunnen worden.

Dit uitgangspunt is voor de Raad echter niet het definitieve sluitstuk van de discussie over het binnenlands bestuur in ons land. Ontwikkelingen in Nederland en Europa kunnen op termijn gevolgen hebben voor het ‘Huis van Thorbecke’. Dit vraagt echter om een fundamentele discussie voor de langere termijn. De Raad zal die ontwikkeling blijven volgen en in de toekomst daar ook bijdragen aan leveren.

Hulpstructuren

Het is echter een misverstand te denken dat de bestuurlijke hoofdstructuur als een strak constitutioneel keurslijf is bedoeld, waar binnen geen enkele ruimte zou bestaan om flexibel tot verschuivingen van taken en tot effectieve samenwerking te komen.⁷ Naast de hoofdstructuur bestaan er op het niveau van het middenbestuur verschillende functionele hulpstructuren die bepaalde afgebakende functies vervullen en dus een gesloten huishouding hebben. Sommige van deze functionele bestuursvormen hebben hun waarde al eeuwen bewezen, zoals de waterschappen, terwijl de bestuurlijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr voorzien in de behoefte aan een regionale aanpak van vraagstukken die de schaal van gemeenten, en in toenemende mate ook van provincies, te boven gaan.

Aldus zijn in het uit drie lagen opgetrokken ‘huis van Thorbecke’, met behulp van het instrumentarium van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet, de Wgr, de Wet Arhi en afzonderlijke sectorwetten, regelmatig verbouwingen gepleegd en trappenhuizen, gangen en nieuwe vertrekken ontstaan, terwijl de waterschappen zich in het oudste vertrek, het souterrain, ophouden. De waardering van de interne verbouwingen van het huis van Thorbecke loopt sterk uiteen: wat door sommigen wordt gezien als ‘verrommeling’ van ons bestuurlijk bestel, is voor anderen het bewijs van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van datzelfde bestel.

Dat neemt niet weg dat de democratische legitimatie van functionele hulpstructuren een problematisch en vooral lastig vraagstuk blijft. Zolang sprake is van welomschreven, afgebakende overheidstaken vormen functionele hulpstructuren dikwijls een zinvolle aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur. Maar voor effectief en probleemoplossend bestuurlijk optreden zijn integrale beleidsbepaling en sturing op de uitvoering noodzakelijke condities. Het is juist het gebrek aan een eenduidige regionale regie ten aanzien van een aantal, onderling sterk samenhangende, regionale vraagstukken die zich vooral in stedelijke gebieden doet gelden. Dit vraagt om

⁷ Kleinfeld, 1999; Van Kemenade, 2002, p. 413.

gemeenten en provincies die qua omvang en bestuurskracht daadwerkelijk de verantwoordelijkheid kunnen dragen waarvoor ze worden gesteld, waarbij het maatschappelijke belang vergt dat legitimatie en controle in dat geval zijn gewaarborgd door de directe verantwoordingsrelatie van het bestuur tegenover een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan.

3. *Differentiatie*

Vanuit een probleemgerichte benadering is een pleidooi voor gedifferentieerde oplossingen een logisch antwoord op de notie dat het bestuur effectief en efficiënt moet kunnen inspelen op vraagstukken die in aard, omvang en schaal verschillen en tegelijk sterk onderling samenhangen. De bestuurlijke oplossingen moeten, zoals gezegd, passen binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur die, ondanks haar robuuste constitutionele vormgeving, toch ook voldoende flexibiliteit en aanpassingsvermogen in zich heeft om effectief, probleemoplossend bestuur mogelijk te maken.

In staatsrechtelijk opzicht blijkt de bestuurlijke hoofdstructuur meer mogelijkheden tot differentiatie te bieden dan wel eens wordt verondersteld, al is het zeker waar dat de waarden van uniformiteit⁸ van het bestuurlijke bestel hieraan nadrukkelijk bepaalde grenzen stelt. Dat de Grondwet (impliciet) voorschrijft dat in ons land de bestuurlijke hoofdstructuur op decentraal niveau overal bestaat uit provincies en gemeenten, wil nog niet zeggen dat provincies en gemeenten exact hetzelfde takenpakket moeten hebben.

De Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet bieden, als het gaat om gemeentelijke en provinciale taakbehartiging in autonomie en in medebewind, de nodige ruimte tot zowel taakverschuivingen alsook tot een onderscheid in taken tussen gemeenten en provincies. In autonomie kan differentiatie in gemeentelijke en provinciale taakbehartiging bestaan omdat het overlaten van bestuur en regeling van de eigen huishouding op een open wijze in de Grondwet is geformuleerd: wat tot het eigen takenpakket van gemeenten en provincies behoort, ligt in objectieve zin niet vast. Dit veronderstelt:

- dat gemeente- en provinciebesturen enerzijds zelf het initiatief kunnen nemen taken op te pakken, over te dragen of uit te besteden, voor zover deze taken niet al door een hogere bestuurslaag zijn opgepakt of geregeld;
- anderzijds dat door interventie van het Rijk (of het provinciebestuur ten opzichte van gemeenten) taakverschuivingen kunnen worden aangebracht naar 'boven' (centralisatie), 'beneden' (decentralisatie) of zelfs 'binnen' dezelfde bestuurslaag (horizontale differentiatie).

⁸ Daarbij moet worden gedacht aan waarden of beginselen die nauw samenhangen met de eenheidsstaatsgedachte in een rechtsstaat, zoals eenheid van bestuur, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, uniformiteit, standaardisatie en voorspelbaarheid van overheidshandelen.

In de sfeer van medebewind bieden de Provinciewet (artikel 106) en de Gemeentewet (artikel 109) de grondslag voor het Rijk (de wetgever) om in andere, sectorale wetten onderscheid te maken in provinciale en gemeentelijke taken. Dit door bijvoorbeeld in de wet de behartiging van specifieke taken op te dragen aan bepaalde (groepen van) gemeenten en andere gemeenten hiervan vrij te stellen⁹ of door bijvoorbeeld de behartiging van een wettelijke provinciale taak op te dragen aan specifieke gemeenten¹⁰ of aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden¹¹.

De inrichting van de bestuurlijke organisatie van gemeenten en provincies is echter wel in de Grondwet en de daarop steunende Provinciewet en Gemeentewet sterk op uniforme leest geschoeid, al wordt dit uitgangspunt sinds kort ter discussie gesteld in het rapport van de commissie Toekomst lokaal bestuur ten behoeve van de VNG.¹²

De Raad zal op deze en andere vraagstukken afzonderlijk ingaan in het uit te brengen advies over 'differentiatie in het openbaar bestuur'.

Aanvullende criteria

Naast de voornoemde drie algemene uitgangspunten heeft de Raad bij zijn afwegingen de volgende aanvullende criteria betrokken:

- de omvang van de invoeringskosten. Dit zijn ondermeer de kosten die samenhangen met voorbereiding en invoering, reorganisatie, personeel, vaste activa en afschrijvingen;
- evenwichtigheid tussen bestuurlijke oplossingen voor de Randstad in verhouding tot het binnenlands bestuur als geheel;
- de afstand tussen bestuurslagen alsook de afstand tussen het bestuur en burgers en maatschappelijke partijen.

1.3

Probleemstelling

Het voorafgaande leidt tot de volgende tweeledige probleemstelling voor het advies:

wat zijn de belangrijkste maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven op het niveau van het middenbestuur? En op welke wijze kan

⁹ Een voorbeeld hiervan zijn de gemeenten die zijn aangewezen als centrumgemeenten in het kader van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, verslavingszorg, opvang dak- en thuislozen en uitvoering van de subsidieregeling voor werkloze kunstenaars.

¹⁰ In het verleden waren de vier grote steden rechtstreeks belast met de uitvoering van de Wet op de bejaardenoorden, de Wet op de bodemsanering en de Wet op de jeugdhulpverlening die voor de rest van ons land werden uitgevoerd door de provincies.

¹¹ De stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden zijn bijvoorbeeld rechtstreeks belast met de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg, voor het overige een taak van de provincies.

¹² Commissie Toekomst lokaal bestuur, 2006.

invulling worden gegeven aan doeltreffend en doelmatig democratisch gelegitimeerd regionaal bestuur ten aanzien van - onderling sterk samenhangende - bestuurlijke opgaven in verstedelijkte en landelijke gebieden, die tevens in toenemende mate de schaal van afzonderlijke gemeenten, regio's en provincies te boven gaan?

Een hiervan afgeleide vraag is: wat zijn de consequenties van bestuurlijke keuzes voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk, provincies, gemeenten (en regionale samenwerkingsverbanden).

1.4

Opbouw

Het advies is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de maatschappelijke opgaven waarvoor het middenbestuur wordt gesteld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de Randstad en de niet-Randstedelijke gebieden in ons land. Zoals aangegeven, is de focus van het advies vooral gericht op de problematiek in de Randstad.

Hoofdstuk 3 gaat in op de consequenties van de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven voor de taken en schaal van het lokaal en verlengd lokaal bestuur, terwijl in hoofdstuk 4 de afwegingen en keuzes van de Raad centraal staan ten aanzien van bestuurlijke varianten voor de Randstad en niet-randstedelijke provincies. Tevens komen in hoofdstuk 4 de consequenties van de bestuurlijke keuzes voor de financiële verhoudingen aan bod. Het advies wordt gecompliceerd met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2. Maatschappelijke opgaven

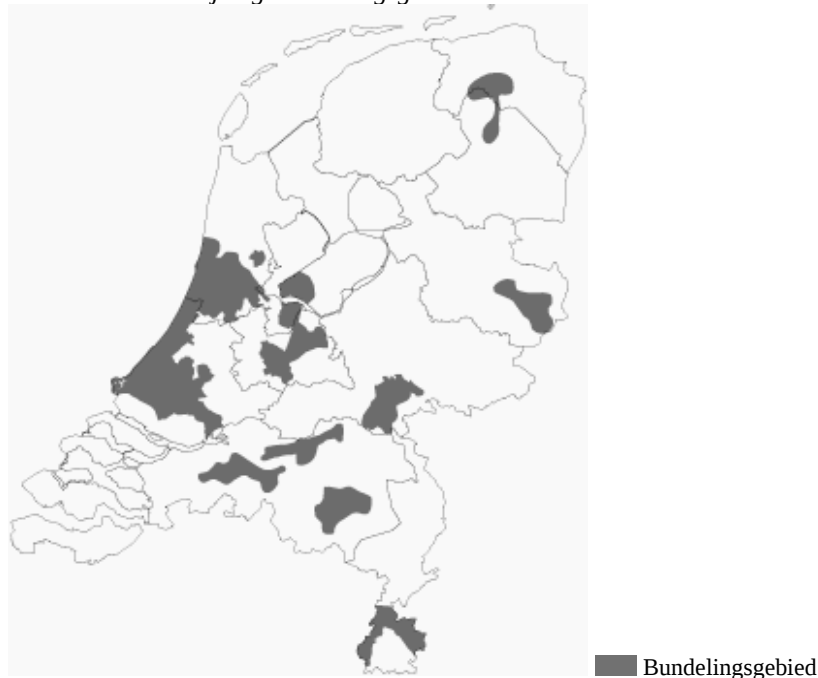
2.1

Inleiding

Eventuele structuurhervormingen van het middenbestuur zijn, zoals gezegd, alleen zinvol als daardoor een adequaat antwoord wordt gegeven op daadwerkelijke problemen. Van belang is daarbij vooral dat de publieke, dat wil zeggen door de overheid te behartigen, vraagstukken naar aard en schaal kunnen verschillen en dat de schaal en de verantwoordelijkheid van bestuursorganen daarop moeten worden afgestemd om die opgaven adequaat te kunnen vervullen. Dat vraagt om een probleemgerichte analyse van de belangrijkste vraagstukken alsook een antwoord op de vraag op welke schaal de problemen zich manifesteren.

Hier wordt alvast opgemerkt dat de opgaven sterk samenhangen met de ruimtelijke, sociale en economische gevolgen van verstedelijking als verschijningsvorm van het proces van maatschappelijke en economische schaalvergroting. In de *Nota Ruimte* (2004) is gekozen voor het concept van geconcentreerde verstedelijking in zogeheten bundelingsgebieden (zie kaart 1). Dit zijn aangewezen gebieden waar de planologische ontwikkeling en realisatie van woningen, bedrijfslocaties en werkgelegenheid ruimtelijk aan elkaar zijn gekoppeld.

Kaart 1. Verstedelijking: bundelingsgebieden



Bron: VROM/DGR, in: RPB en MNPB, 2006.

Wanneer wordt gekeken naar de aard en de schaal waarop de – sterk met verstedelijking samenhangende – maatschappelijke vraagstukken zich manifesteren, dan wordt in dit advies een onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke opgaven voor:

1. de Randstad (paragraaf 2.2);
2. verstedelijkte gebieden buiten de Randstad (paragraaf 2.3);
3. het landelijke gebied (paragraaf 2.4)

2.2

De Randstad

2.2.1

Inleiding

Met de Randstad wordt het gebied in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland aangeduid als een ring van verstedelijking tussen de vier grote steden - Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht - rondom een relatief open ruimte dat deels bestaat uit het Groene Hart. De Randstad is het grootste stedelijke gebied van Nederland en één van de Europese metropolen. Naast de vier grote steden is de Randstad opgebouwd uit een aantal middelgrote steden, verstedelijkte randgemeenten en een groot aantal kleinere en grotere woonkernen. Door de aanleg van Vinex-wijken aan de randen van de grote steden is de verstedelijkingsgraad verder toegenomen.

Kaart 2. De Randstad: verstedelijking



■ (sterk) verstedelijkte gemeenten

De Randstad Holland is één van de zes nationaal stedelijke netwerken (*Nota Ruimte*, 2004) met drie economische kernregio's: de Noordvleugel, de Zuidvleugel en de regio Utrecht (ook wel de 'Noordvleugel Utrecht')

genoemd, bestaande uit het noordwestelijk deel van de provincie Utrecht en de stedelijke regio Utrecht). In de Randstad Holland wonen in totaal ruim 6,5 miljoen inwoners (2004), dat wil zeggen ca. 40% van de totale Nederlandse bevolking. Tevens telt de Randstad ongeveer de helft van het aantal woningen in ons land.

De Randstad is de economische motor van ons land op het gebied van logistiek, zakelijke en financiële dienstverlening en toerisme. Ook op het gebied van kenniseconomie is de Randstad belangrijk. Het grootste deel van het BBP wordt hier gegenereerd en het belangrijkste deel van de Nederlandse beroepsbevolking is er werkzaam. Vooral sinds 1994 is het aandeel van de Randstad in de totale werkgelegenheid in Nederland eerder toe- dan afgenomen, vooral in de regio's Amsterdam en Utrecht.¹³ Naast de betekenis voor de nationale economie neemt de Randstad vooral op het gebied van handel en distributie en de financiering daarvan, een positie in als internationale *mainport* door de aanwezigheid van Schiphol, de Rotterdamse haven en van (hoofdkantoren van) multinationals en internationale instellingen en organisaties. De internationale concurrentiepositie van de Randstad staat echter in toenemende mate onder druk.

In de meeste scenario's van het CPB (2004) wordt uitgegaan van een verdere ruimtelijke spreiding van de verstedelijking. Dit wordt in sterke mate bepaald door de beschikbaarheid van nieuwe bouwlocaties die tot 2015 vooral buiten de Randstad voor handen zijn. Dit heeft tot gevolg dat er grotere regionale verschillen ontstaan in de groei van het aantal banen ('werken volgt wonen'), waarbij het belang van de Randstad in de totale werkgelegenheid allengs afneemt ten gunste van vooral Noord-Brabant en delen van Gelderland, Overijssel, Drenthe en Friesland. Deze tendens leidt er weer toe dat ook de relatieve bevolkingsgroei van de Randstad geleidelijk zal afnemen. Op grond van sommige scenario's¹⁴ wordt aangenomen dat op het niveau van de Randstad de groei en concentratie van de werkgelegenheid tot 2015 vooral verder zal plaatsvinden in de Noordvleugel, in het bijzonder in de regio's Utrecht en Amsterdam.

2.2.2

Stedelijke gebieden

De Randstad, waar veel mensen op een relatief kleine oppervlakte dicht bijeen wonen en sprake is van een hoge concentratie van maatschappelijke en economische activiteiten, wordt geconfronteerd met gevolgen van verstedelijking. De gevolgen van de verstedelijking in de Randstad als maatschappelijk vraagstuk en als bestuurlijke opgave manifesteren zich op drie schaalniveaus:

¹³ SEO, 2003, p. 11 e.v. en Atlas voor gemeenten/RIGO, 2006, hoofdstuk VII.

¹⁴ Brakman e.a. (2004) en het ruimtelijke verdeelmodel van de Stichting Atlas voor gemeenten, in: Atlas voor gemeenten/RIGO, a.w.

1. het niveau van de grote steden (binnenstedelijke opgaven);
2. de schaal van de grote stad en de randgemeenten (het stad-rand- of agglomeratievraagstuk);
3. de schaal van de twee belangrijkste economische kerngebieden van de Randstad Holland: de Noordvleugel en de Zuidvleugel.

1. De grote steden: binnenstedelijke opgaven

Op het niveau van de vier grote steden, alsook in een aantal middelgrote steden, wordt het bestuur geconfronteerd met typische stedelijke opgaven, zoals integratie, veiligheid, achterstanden en segregatieverschijnselen, herstructureringsopgaven in de volkshuisvesting, enzovoort. Deze bestuurlijke vraagstukken, die zich vrijwel geheel enkel op de schaal van de gemeente of zelfs op het niveau van buurten, wijken of stadsdelen manifesteren, behoren in eerste aanleg tot de eigen huishouding van de gemeenten, maar is uiteraard ook een rijksverantwoordelijkheid zoals dat tot uitdrukking komt in het GSB.¹⁵ Daarnaast is met het tot stand komen van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet) tegemoet gekomen aan de wens van een meer toegesneden juridisch instrumentarium dat stadsbesturen in staat moet stellen effectief en adequaat te reageren op een aantal grootstedelijke problemen.

2. Stad en randgemeenten: agglomeratievraagstukken

Op het niveau van de grote steden en randgemeenten is sprake van een zodanige verwevenheid van functies en activiteiten dat de effecten niet beperkt blijven tot de gemeentegrenzen. Grote steden en randgemeenten vormen een aaneengesloten verstedelijkt gebied of agglomeratie waarin sprake is van gezamenlijke opgaven op terreinen als ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, economische ontwikkeling, verkeersinfrastructuur, veiligheid, gezondheidszorg, verslavingszorg, armoedebestrijding en integratie van bevolkingsgroepen.

Kernbegrip in de relaties tussen grote steden en randgemeenten is wederzijdse afhankelijkheid die noopt tot een in velerlei opzichten op elkaar afgestemd en onderling samenhangend beleid. In dergelijke stedelijke agglomeraties is sprake van sterke afhankelijkheid die één gezamenlijke en eenduidige beleidsverantwoordelijkheid noodzakelijk maakt. Grote steden zijn voor hun vitaliteit en ontwikkeling afhankelijk van de randgemeenten, die omgekeerd gebruik maken van de centrumvoorzieningen van grote steden.

¹⁵ In de vier huidige Randstadprovincies zijn er 9 GSB-gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Dordrecht, Haarlem, Leiden, Schiedam en Zaanstad. Ook Alkmaar en Lelystad zijn GSB-gemeenten, maar worden niet tot (het kerngebied van) de Randstad gerekend.

3. Grootstedelijke opgaven: de Noord- en Zuidvleugel

De maatschappelijke vraagstukken waarvoor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad worden gesteld, bieden een goede illustratie van de complexe bestuurlijke opgaven die zich voordoen in grote, aaneengesloten stedelijke gebieden.

De Noordvleugel

Met de Noordvleugel wordt het stedelijke netwerk aangeduid in het noorden van de Randstad dat zich uitstrekt over de grenzen van de provincies Noord-Holland en Flevoland en dat globaal bestaat uit het gebied op de as Haarlemmermeer – Schiphol – Amsterdam – Almere met de luchthaven Schiphol als belangrijkste economische *mainport*. In het gebied van de Noordvleugel wonen ca. 2,1 miljoen inwoners verdeeld over 29 gemeenten. Beleidsmatig gezien maakt de ‘Noordvleugel Utrecht’ ook deel uit van het rijksprogramma Noordvleugel en fungeren Alkmaar e.o. en West-Friesland als overloopgebieden.

De hoofdoopgave van de Noordvleugel is te voorzien in een belangrijk deel van de verstedelijkingsopgave van de Randstad als geheel. Daartoe zijn zowel binnenstedelijke locaties als 9 nieuwe uitleglocaties in de plannen opgenomen waar tussen 2010-2003 ongeveer 160.000 nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Voor de regio Utrecht/Gooi- en Vechtstreek is de verstedelijkingsopgave ca. 20.000-30.000 nieuwe woningen. De belangrijkste ‘schaalsprong’ wordt verwacht van de gemeente Almere met ca. 60.000 nieuwe woningen, waarbij sprake is van de ambitie van Almere zich te ontwikkelen tot een ‘dubbelstad’ van Amsterdam (ca. 300.000 inwoners).

Deze bouwopgave noopt tot economische structuurversterking en werkgelegenheids groei, ondermeer door de as Haarlemmermeer – Schiphol – Amsterdam – Almere uit te breiden in de richting van Flevoland. Dit door het vliegveld Lelystad eventueel te ontwikkelen tot een regionale luchthaven ter ontlasting van de niet oneindige groeimogelijkheden van Schiphol.¹⁶ Deze ruimtelijke ontwikkelingen vragen op hun beurt om investeringen in de wegverkeersinfrastructuur alsook in hoogwaardige, snelle railverbindingen met het noorden en oosten van het land. Tot slot noopt de ontwikkeling van de dubbelstad Amsterdam-Almere binnen het kader van de EHS om complementaire groen/blauwe kwaliteitsversterking, waarbij de ecologische functies van het IJmeergebied moeten worden versterkt, bijvoorbeeld door het IJmeer (dat tevens een internationaal vogelbeschermingsgebied is) te ontwikkelen tot centraal (water-)park van de Noordvleugel.¹⁷

¹⁶ Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad, 2006, p. 13.

¹⁷ Idem, p. 9.

De Zuidvleugel

De Zuidvleugel is het stedelijke netwerk in het zuidelijk deel van de Randstad, gelegen binnen de grenzen van de provincie Zuid-Holland, dat wordt gevormd door het gebied op de as Holland Rijnland (Leidse regio/Bollenstreek) – Den Haag/Haaglanden – Rotterdam/Rijnmond – Midden-Holland (Goudse regio) – Drechtsteden, met de Rotterdamse haven als economische *mainport* van dit gebied. In het gebied van de Zuidvleugel, exclusief het Groene Hart en de Hoeksche Waard, wonen in totaal ca. 2,9 miljoen inwoners (2004), verdeeld over 59 gemeenten.

De geraamde woningbehoefte (2003) in de Zuidvleugel bedraagt voor de periode 2010-2020 ca. 175.000 woningen, inclusief het contingent aan sloop en vervangende nieuwbouw (ca. 60.000).¹⁸ Per saldo wordt dan 115.000 woningen aan de voorraad toegevoegd.¹⁹ Vanwege de beperkte ruimte voor uitleglocaties, waarvan de Zuidplaspolder de belangrijkste is, en het belang van de fysieke nabijheid van openbaar vervoer zal een belangrijk deel van deze opgave moeten worden gerealiseerd in steden en dorpen (verdichting en verdunning) respectievelijk het slopen van bestaande en het bouwen van nieuwe woningen in stationsgebieden.

De economische positie moet worden versterkt via een gedifferentieerde, gebiedsgerichte aanpak van de deelgebieden in de Zuidvleugel. Door middel van gebiedsprojecten moeten bestaande knelpunten worden weggewerkt (herstructurering stations-, haven- en bedrijvengebieden) dan wel een impuls worden gegeven aan de al aanwezige sterke economische kernfuncties van deze gebieden (ondermeer *greenports*, kennis en innovatie, internationale instellingen en organisaties, recreatie en toerisme, transport, logistiek en zakelijke dienstverlening). De economische structuurversterking in de Zuidvleugel moet gepaard gaan met een betere bereikbaarheid over de weg en per rail (Randstadrail, Stedenbaan en Rijn-Gouwelijn) alsook met verbetering van leefmilieus voor de stedelingen door ontwikkeling van 1600 hectare nieuwe natuur- en recreatiegebieden en 4000 hectare recreatieve gebieden in en om de steden (GIOS).

2.2.3

De Randstad als geheel

Voor het niveau van de Randstad als geheel is de belangrijkste, en zeker de meest genoemde, bestuurlijke opgave de versterking van de internationale concurrentiepositie van de Randstad Holland.²⁰ Uit onderzoeken blijkt dat de Randstad terrein moet prijs geven als het gaat om haar internationale

¹⁸ BPZ, 2003, pp. 19-20.

¹⁹ In de *Nota Ruimte* wordt uitgegaan van een netto toevoeging van 60.000-80.000 woningen. Vgl. *Nota Ruimte*, hoofdstuk 4, a.w., p. 17.

²⁰ Vgl. Commissie-Geelhoed, a.w.; *Nota Ruimte*, a.w., hoofdstuk 4, p. 7 e.v.; *Manifest 'Holland Acht'*, 2005.

concurrentiepositie²¹. De hoofdambitie die in beleidsnota's, onderzoeksrapporten en adviezen daarom luid en duidelijk doorklinkt is dat de Randstad zich in economisch opzicht "qua dynamiek en ontwikkelingsmogelijkheden kan meten met andere grootstedelijke en metropolitane gebieden in Europa en de wereld".²² Het bestuur van de Regio Randstad heeft als ambitie geformuleerd om de Randstad Holland tot een concurrerend economisch gebied te ontwikkelen dat behoort tot de top vijf van de stedelijke regio's in Europa. Daartoe dient een tweesporenbeleid te worden bewandeld.

1. Knelpunten aanpakken

Het eerste spoor van beleid bestaat uit een complex van maatregelen dat is gericht op een aanpak van die factoren die een (inter-)nationaal concurrerend grootstedelijk vestigingsklimaat van de Randstad verzwakken of bedreigen. Thematisch gaat het om de volgende maatregelen.

Investeren in grote steden: herstructurering, revitalisering en functieverandering van bestaande stedelijke gebieden (onder meer de 56 wijken in het kader van de zogeheten jaren '50-wijken-aanpak') en verouderde haven- en industriegebieden en bedrijventerreinen.

Bereikbaarheid vergroten: het aanpakken van bestaande knelpunten in de verkeers- en vervoersinfrastructuur alsook verbetering van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen als gezamenlijke opgave voor regionale, lokale overheden en bedrijfsleven²³.

Waterstaat en waterzorg: de Randstad omvat het waterrijkste en laagst gelegen deel van het Nederlandse grondgebied en valt bovendien samen met het grootste deel van het kustgebied van ons land. Dit maakt de Randstad kwetsbaar voor de gevolgen van zeespiegelstijging, voor overstromingen en de gevolgen van bodemdaling. De opgaven voor kustversterking, dijkverzwaring, functionele land(her)inrichting, veilig stellen van zoetwatervoorraden en het programma 'Ruimte voor water' vragen om miljarden-investeringen van overheden in de komende decennia.

Investeren in de beroepsbevolking: verhoging van de kwaliteit van het arbeidsaanbod, investeringen in hoogwaardige voorzieningen in onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, enzovoort.

²¹ Zie bijvoorbeeld Teisman e.a., 2005, p. 35 e.v.

²² *Nota Ruimte*, a.w, hoofdstuk 4, *op. cit.*, p. 8.

²³ Zie uitgebreider: Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004.

2. Kernfuncties versterken

Het tweede spoor van beleid moet er op zijn gericht de al aanwezige sterke ruimtelijke en economische functies van de Randstad in onderlinge samenhang verder te versterken.

Inzetten op een metropolitane ontwikkeling: in de Randstad moet ruimte worden gemaakt voor de maatschappelijke vraag naar ca. 440.000 woningen (waarvan 60% ‘groene woonmilieus’) en ca. 8100 hectare (bruto) aan bedrijventerreinen in de periode 2010-2030. Als investeringsopgave gaat het kabinet uit van het scenario van ca. 360.000 woningen in deze periode.²⁴ De totale verstedelijkingsopgave (woningen, arbeidsplaatsen en bedrijventerreinen) zal zo veel mogelijk binnen de bundelingsgebieden haar beslag moeten krijgen door verdichting en nieuwbouw op uitleglocaties.

Versterking van de economische structuur: via een gebiedsgerichte aanpak moeten de economische kernfuncties van de Randstad een verdere impuls krijgen: de *mainports* Schiphol en het Rotterdamse havengebied, een aantal stedelijke toplocaties voor hoogwaardige, kennisintensieve bedrijven en instellingen (*brainports*) en zogeheten *greenports* (geconcentreerde (glas)tuinbouw-, boom- en bollenkweekgebieden).

Realiseren van hoogwaardige woon- en werklocaties: transformatie van bestaande en ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties tot duurzame ‘(woon-)werklandschappen’, inclusief het vraagstuk van kostenverevening.²⁵

Investeringsin verkeersinfrastructuur: realiseren van hoogwaardige railverbindingen tussen de stedelijke gebieden in de Randstad (Randstadrail, Stedenbaan, Rijn-Gouwelijn), tussen de Randstad en de rest van Nederland (Zuiderzeelijn, Hanze-(plus-)lijn) en Noordwest-Europa (HSL, Betuwelijn). *Ecologische verbindingsgebieden:* ondanks de sterke ruimtelijke druk van verstedelijking, moeten bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de begrenzing en realisering van robuuste ecologische verbindingsgebieden met bijzondere ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische functies, zoals het Groene Hart en de Hoeksche Waard. Deze groen/blauwe zones gelden als ruimtelijke kaders voor de verstedelijkingsopgave, waarbij het beginsel geldt dat ecologisch ruimteverlies moet worden gecompenseerd (‘groen’ voor ‘rood’).

2.3

Verstedelijkte gebieden buiten de Randstad

In het niet-randstedelijk deel van ons land is een aantal stedelijke gebieden waar vergelijkbare maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke

²⁴ *Nota Ruimte*, a.w., hoofdstuk 4, p. 12 e.v.

²⁵ VROM-raad, 2006b.

opgaven aan de orde zijn als in de Randstad. In de *Nota Ruimte* worden naast de Randstad nog eens vijf nationale stedelijke netwerken aangewezen, die tevens stedelijke bundelingsgebieden en deels economisch kerngebied zijn:

1. Brabantstad, met drie economische kerngebieden: a. Zuidoost-Brabant en de A2-zone; b. Tilburg; c. de A16/A4-zone in West-Brabant;
2. Zuid-Limburg;
3. Twente;
4. Arnhem-Nijmegen (KAN-gebied);
5. Groningen-Assen.

*Brabantstad*²⁶

Het nationaal stedelijke netwerk Brabantstad bestaat ruwweg uit het gebied in de driehoek Roosendaal – Breda – 's-Hertogenbosch – Eindhoven. Brabantstad is naar oppervlakte, inwoneraantal en economische betekenis na de Randstad het tweede nationale stedelijk netwerk van ons land. Om haar positie te behouden en te versterken is het van belang voldoende ruimte te bieden voor woningbouw, bedrijven en instellingen, de kennisinfrastructuur verder te ontwikkelen en de knelpunten ten aanzien van de congestieproblemen op de A2 aan te pakken alsook de bereikbaarheid van de Brabantse steden te verbeteren.

Zuidoost-Brabant en de A2-zone vormen het oostelijk deel van Brabantstad. Dit economische kerngebied is een belangrijk onderdeel van de internationale technologieregio Zuidoost-Nederland met belangrijke economische clusters als metaalelectro, kennis en innovatie (Philips Hightech Campus), logistiek (Eindhoven Airport) en *agribusiness*. Met internationaal georiënteerde economische clusters als logistiek en metaalelectro en de aanwezigheid van een universiteit is Tilburg gerelateerd aan het economische kerngebied Zuidoost-Brabant en de A2-zone. Het westelijk deel van Brabantstad dankt zijn sterke positie aan de ligging tussen de Zuidvleugel van de Randstad en Antwerpen/Vlaamse Ruit. Het Rotterdamse havengebied is hierin van grote betekenis. De oriëntatie van het gebied is primair noord-zuid. Belangrijke economische clusters zijn de chemie, *agribusiness* en logistiek.

Zuid-Limburg

De regio Zuid-Limburg is onderdeel van het grensoverschrijdende stedelijke netwerk Maastricht/Heerlen–Hasselt/Genk–Aken–Luik (MHAL). Sterke regionale economische functies zijn de chemische technologie, *life science*, metaalinstrumenten, logistiek en dienstverlening en de recreatie- en toerismesector. De luchthaven Maastricht-Aachen Airport, de luchthaven van Luik en de HST-verbinding Keulen-Brussel, zijn belangrijke voor de internationale positionering van de regio. Belangrijke bestuurlijke opgaven zijn de stedelijke herstructurering van het centrum van Heerlen, de A2-

²⁶ Het hierna volgende is ontleend aan de *Nota Ruimte*, a.w., hoofdstuk 2.

traverse in Maastricht en de sociaal-economische problematiek in de oostelijke mijnstreek. Ook de transformatie van voormalige rijksbufferzones is belangrijk voor het gebied, in samenhang met het nationaal landschap Heuvelland, als onderdeel van het Drielandenpark.

Twente

De stedelijke regio Twente ('Netwerkstad Twente') maakt deel uit van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het stedelijke netwerk strekt zich in feite uit over de grens en er bestaan contacten in het kader van de Euregio. Internationale afstemming met de Duitse steden Gronau, Osnabrück en Münster is voor verschillende onderwerpen relevant. Het station Hengelo vormt als centraal station van Twente het knoop- en scharnierpunt. Versterking van de economische structuur is noodzakelijk, waarbij er kansen liggen voor de aanwezige combinatie van onderwijs, technologie die is toegespitst op de medische en de zorgsector. Daarbij is belangrijk dat deze regio er in slaagt om hoger opgeleiden aan zich te binden.

Arnhem-Nijmegen

Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) heeft een brede economische structuur. Het gebied beschikt over een goede vervoersinfrastructuur (weg, spoor, water en de nabijheid van het Duitse vliegveld Niederrhein) dat verder een impuls zal krijgen met de realisering van de HST-Oost. Tevens is sprake van een gevarieerd aanbod aan onderwijs- en culturele voorzieningen, en woon-, werk- en landschappelijke milieus. De totstandkoming van het sleutelproject Arnhem-Centraal is van belang voor de verdere doorgroei van de zakelijke dienstverlening. Ook de kennis- en gezondheidszorgclusters bieden kansen voor de versterking van de economische structuur. Het KAN-gebied strekt zich in feite uit over de grens: afstemming met de Duitse steden Emmerik en Kleef is voor verschillende ruimtelijke en economische ontwikkelingen relevant. Het gebied kent verder een aantal majeure opgaven op het gebied van waterberging, stedelijke herstructurering en infrastructuur.

Groningen-Assen

De regio Groningen-Assen vormt de belangrijkste concentratie van bevolking en werkgelegenheid in Noord-Nederland. De luchthaven Groningen Airport Eelde, de vaarweg Lemmer-Delfzijl en een mogelijk snelle railverbinding tussen het noorden en de Randstad kunnen bijdragen aan de verdere positionering van de regio. De samenhang in het gebied zal moeten worden vergroot door gezamenlijke afspraken over bouwprogramma's. De stad Groningen is het centrum van Noord-Nederland op het gebied van kunst, cultuur, onderwijs, kennis, zorg en economie. Met de ontwikkeling van het Europapark geeft de gemeente invulling aan de transformatie van Groningen Zuidoost in een kwalitatief verbeterd stedelijk milieu. In Assen zijn vooral de diensten- en de energiesector sterk vertegenwoordigd.

2.4

Het landelijk gebied

De maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven voor de landelijke gebieden in en buiten de Randstad zijn, afgezet tegen de vraagstukken in verstedelijkte gebieden van een andere aard, waarbij tevens sprake is van (sterke) regionale verschillen. Thematisch gaat het in de landelijke gebieden om de volgende maatschappelijke vraagstukken.

Demografische ontwikkelingen

De maatschappelijke tendens van vergrijzing van de bevolking zal in het komende decennium, zo laten de prognoses zien, zich eerst vooral buiten de Randstad doorzetten. Sommige meer perifere, landelijke regio's worden naast vergrijzing zelfs al geconfronteerd met een negatief migratiesaldo of bevolkingsafname. Dit heeft consequenties in deze regio's voor het draagvlak voor collectieve voorzieningen en voor de werkgelegenheids situatie. Op het niveau van provincies kunnen deze ontwikkelingen minder in het oog springen, omdat in andere regio's de bevolking wel toeneemt en de verstedelijking in het buitengebied zich doorzet, voor een deel overigens buiten de bundelingsgebieden.

Ruimtelijke functieverandering van het platteland

De van oudsher belangrijkste functie in landelijke gebieden, de grondgebonden landbouw, neemt verder in betekenis af en krijgt een ander aanzien. Deze tendens zal zich de komende decennia voortzetten en leidt tot complexe, ruimtelijke en bestuurlijke opgaven met sterke regionale accentverschillen. Intensieve vormen van landbouw worden gebundeld en geconcentreerd in zogenoemde 'landbouwontwikkelingsgebieden'. Dit noopt in andere regio's tot verplaatsing van bedrijven, tot bedrijfsbeëindiging (sanering) en functieverandering van vrijkomende agrarische gebouwen in de zogenoemde reconstructiegebieden. Vooral in Limburg, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben relatief veel bedrijven hun agrarische functie verloren, in Friesland en Flevoland veel minder. Daar staat tegenover dat het economische aandeel van recreatie en toerisme in een aantal rurale regio's sterk groeiende is, al zijn er zeker ook grensregio's en perifeer gelegen gebieden waar de werkgelegenheids situatie minder rooskleurig is, vooral voor laagopgeleiden (Kop van Noord-Holland, delen van Groningen, Oost-Drenthe, Limburg en Zeeland).²⁷

Een andere opgave is versterking van landschapskwaliteit. Dit door het tegengaan van de 'verrommeling' van landschappen, dat wil zeggen een storende variatie van het landschap in combinatie met gebrek aan samenhang.²⁸ Deze

²⁷ Bron: Atlas voor gemeenten/RIGO, a.w.

²⁸ RPB en NMPB, 2006, p. 84 e.v. Voorbeelden van (potentieel) storende elementen die kunnen worden genoemd, zijn: silo's, paardenbakken, campings en hekken, windturbines, geluidswallen en zendmasten.

problematiek doet zich vooral voor in de Kop van Noord-Holland, Noord-Brabant, Limburg en delen van Overijssel en Gelderland en het westen van de Randstad.

Complexe opgaven voor milieu, natuur en water

Het bestuur in landelijke gebieden wordt geconfronteerd met grote, complexe opgaven op het gebied van milieu en natuur (normen voor stank, stof, luchtkwaliteit en habitat, GIOS-opgaven) en waterbeheer ('Ruimte voor water') die strikte grenzen stellen aan de verstedelijking en economische activiteiten die een alternatief voor de grondgebonden landbouw en veeteelt vormen. Vooral EU-richtlijnen²⁹ bepalen steeds meer de grenzen en mogelijkheden van de ruimtelijke inrichting van het platteland. Dit maakt de bestuurlijke opgaven voor provincies en gemeenten in het kader van de uitvoering van het Meerjarenprogramma vitaal platteland (MJP) complex.

Met de invoering van de Wet op de Inrichting Landelijk Gebied (WILG) op 1 januari 2007 krijgen provincies meer zeggenschap over de inrichting van het landelijk gebied. In het kader van het MJP krijgen de provincies de beschikking over een nieuw investeringsfonds (ILG) voor plattelandsontwikkeling. De provincies moeten met de rijksoverheid afspraken maken over doelstellingen voor de periode 2007-2013. Deze nieuwe financieringsmethodiek betekent een sterke ontschotting van sectorale beleidsvelden en specifieke regelingen, waardoor de mogelijkheden toenemen tot integraal bestuur ten aanzien van het landelijk gebied. Tegelijkertijd betekent het ILG dat de provincies een nieuwe regierol krijgen ten aanzien van het landelijk gebied. Samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties moeten provincies afspraken maken over de wijze waarop de doelstellingen worden gehaald.

²⁹ Ondermeer: EU-Vogel- en Habitatrichtlijn; EU-Kaderrichtlijn Water; EU-Nitraatrichtlijn en EU-richtlijn inzake emissieplafonds voor luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn).

3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur

3.1 Lokaal bestuur

3.1.1

Bestuurskrachtige gemeenten

In de discussie over het middenbestuur kan men niet om de positionering van het lokaal bestuur heen. De basis van de bestuurlijke hoofdstructuur in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt immers gevormd door relatief autonome gemeenten die de aan hen toevertrouwde verantwoordelijkheden daadwerkelijk kunnen dragen. Het in ons staatsrecht verankerde decentralisatie- of subsidiariteitsbeginsel brengt met zich dat overheidstaken bij voorkeur worden behartigd op een niveau zo dicht mogelijk bij burgers, als het kan in autonomie door gemeenten zelf of anders in medebewind met zoveel mogelijk beleidsvrijheid voor het lokaal bestuur. Deze norm geeft nadrukkelijk een richting aan ten aanzien van de behartiging of verdeling van publieke taken tussen gemeenten, functionele hupstructuren, provincies en de rijksoverheid.

De toegenomen complexiteit en omvang van bestuurlijke vraagstukken stellen echter steeds hogere eisen aan de gemeenten. Zo is de complexiteit en dichtheid van wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke en fysieke inrichting, mede als gevolg van de toegenomen betekenis van Europese regelgeving, sterk toegenomen. Daarnaast vergt de toegenomen decentralisatie van wettelijke taken, zoals de Wet werk en bijstand en de WMO, veel van het bestuur en de ambtelijke organisatie van gemeenten.

In toenemende mate zullen gemeenten worden geconfronteerd met wat de ‘decentralisatieparadox’ kan worden genoemd: de wens tot decentralisatie van publieke taken naar het lokaal niveau leidt er uiteindelijk toe dat steeds hogere eisen worden gesteld aan het bestuurlijke (en ambtelijke) vermogen van gemeenten om deze taken ook adequaat te kunnen vervullen. De eisen die aan de bestuurskracht van gemeenten tegenwoordig (mogen) worden gesteld, zullen in het licht van pleidooien³⁰ vóór verdergaande decentralisatie van taken gecombineerd met een versterking van gemeentelijke autonomie of een grotere beleidsvrijheid bij medebewind, nog verder toenemen. Dit in termen van kwaliteit van dienstverlening en uitvoering van wet- en regelgeving, en nog afgezien van de eigen ambities die het lokaal bestuur heeft voor de lokale gemeenschap.

³⁰ Vgl. Rob en Rfv, a.w., 2005; VGS en VB, 2006; Commissie Toekomst lokaal bestuur, a.w.

Kortom, de decentralisatieparadox bestaat hier uit, dat gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig zullen hebben. Om die bestuurskracht te behouden dan wel te versterken zijn verschillende oplossingen mogelijk die hierna worden besproken.

3.1.2

Oplossingsrichtingen

Ter verzekering dan wel versterking van de bestuurskracht van het lokale bestuur zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar die passen binnen de hoofdstructuur. Het is evident dat bepaalde keuzes elkaar min of meer uitsluiten. Hier worden de volgende oplossingsrichtingen besproken:

1. complexiteitsreductie (deregulering, sturingsfilosofie, heldere verdeling van verantwoordelijkheden);
2. differentiatie of verschuivingen in (lokale) taken en bevoegdheden;
3. gemeentelijke herindeling;
4. vorming van regiogemeenten, specifiek in de Randstad.

De onder 2 tot en met 4 genoemde oplossingen hebben betrekking op de relatie tussen de schaal van het bestuur en van de bestuurlijke opgaven, terwijl het genoemde onder 1 in wezen gaat om een bezinning op enige belangrijke bestuurlijke randvoorwaarden die nodig zijn voor effectief bestuur en uitvoering op lokaal niveau.

1. Complexiteitsreductie

De complexiteit van de bestuurlijke opgaven voor gemeenten hangt niet alleen samen met de inhoud en omvang van de lokale taken. Voor de kwaliteit van het lokaal bestuur is evenzeer van belang dat duidelijk is wat van gemeenten wordt verwacht in hun bijdrage aan het overheidsbeleid. De lokale bestuurskracht is in de eerste plaats gebaat bij heldere beleidskaders en regelgeving.

Er is op het brede terrein van de ruimtelijke inrichting sprake van stapeling van (conflicterende) belangen en normstelling in wet- en regelgeving op terreinen als veiligheid, milieu (stof, stank, lucht), bouwvoorschriften, natuur, water, archeologie, energienormen, monumentenzorg, arbeidsomstandigheden enzovoort.³¹ Vooral (nieuwe) regelgeving op milieugebied wordt op lokaal niveau als problematisch ervaren. Op lokaal niveau komen de sectorale belangen en regels bij elkaar; hier worden de onderlinge strijdigheid en de beperkte ruimte voor integrale afwegingen goed zichtbaar. Het ruimtelijke ordeningsproces loopt daardoor vast. Ook bezwaarschriften- en beroepsprocedures door burgers en belangenorganisaties dragen hier aan bij. Dit alles leidt tot hoge kosten, vertraging en passief bestuurlijk gedrag. Ofschoon deregulering door de rijksoverheid als opgave wordt onderkend (project

³¹ VROM-raad, 2006a, p. 23 e.v.

‘Herijking VROM-regelgeving’) staat er echter ook nieuwe regelgeving op stapel (wijziging van de WRO en de Grondexploitatiewet).

De bestuurskracht van gemeenten is daarnaast gediend met duidelijkheid over de sturingsfilosofie van de rijksoverheid gecombineerd met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken.

In de *Nota Ruimte* (2004), die kaderstellend is voor het overheidsbeleid op de terreinen die te maken hebben met de fysieke inrichting, wordt uitgegaan van de sturingsfilosofie die is gebaseerd op de kernbegrippen decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid (koppeling van beleid aan uitvoering) en ontwikkelingsplanologie (het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van belemmeringen).³² In de bestuurspraktijk, zo geeft de VROM-raad (2006) aan, blijkt echter veel onduidelijkheid te bestaan over de betekenis van deze nieuwe sturingsfilosofie voor de bestuurlijke verhoudingen tussen het decentrale en centrale niveau. Tussen de theorie van deze sturingsfilosofie en de bestuurlijke uitvoeringspraktijk gaapt als het gaat om de ruimtelijke ordening een behoorlijke “kloof”.³³

2. Differentiatie en taakverschuiving

Reductie van de complexiteit van bestuurlijke opgaven voor gemeenten kan ook worden nagestreefd door verschil in kwaliteitsniveau van de beleidsuitvoering toe te staan of verschuivingen tussen lokale taken en bevoegdheden aan te brengen. De achterliggende gedachte is hier dat meer wordt uitgegaan van de vraag wat gemeenten zelf ‘aankunnen’ gelet op de lokale omstandigheden, de eigen ambities en aanwezige bestuurskracht (in termen van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit en beschikbare middelen) van gemeenten. Een dergelijke ‘open benadering’³⁴ door de rijksoverheid (of provincies) ten aanzien van de lokale taakbehartiging kan echter tot verschillende interventies en dus uitkomsten leiden, variërend van het formuleren van enige wettelijke, kwalitatieve minimeisen tot het aan zich trekken en zelf uitvoeren van publieke taken.

Zoals aangegeven zal de Raad het voorafgaande verder uitwerken in het uit te brengen advies over ‘differentiatie in het openbaar bestuur’.

3. Gemeentelijke herindeling

De Raad is van mening dat gemeentelijke herindeling een oplossing kan bieden in het geval de bestuurskracht van gemeenten tekortschiet als het gaat om wettelijk te vervullen lokale taken dan wel de combinatie van taakbehartiging in autonomie en medebewind te ‘zwaar’ is. Een landelijk,

³² Zie *Nota Ruimte*, a.w., Bijlage 2, Nota van verantwoording, p. 3 e.v.

³³ VROM-raad, a.w., p. 27 e.v.

³⁴ Zie uitgebreider: Koppejan, Huffen en Kramer, 2001, p. 455 e.v.; Rob en Rfv, a.w., p. 37.

uniform herindelingskader noch een minimumeis aan het inwonertal van gemeenten is in dat verband noodzakelijk. Dit omdat goed, zorgvuldig en betrouwbaar bestuur vraagt om elk geval op zijn eigen merites te beoordelen en er aldus ruimte moet zijn voor een gedifferentieerde, regionale benadering: ‘herindeling daar waar dat moet’. Daarbij is een belangrijke initiërende rol weggelegd voor de provincies. De uitkomsten van bestuurskrachtmetingen in de Randstad duiden er op dat dit vraagstuk vooral aan de orde is in de provincies Noord- en Zuid-Holland.³⁵

Gemeentelijke herindeling kan volgens de Raad een oplossing bieden voor tekortschietende bestuurskracht van gemeenten. Ten aanzien van gemeentelijke herindeling is de Raad voorstander van een gedifferentieerde, regionale benadering: ‘herindeling daar waar dat moet’. Gelet op het bestuurlijk belang kan gemeentelijke herindeling niet alleen ‘van onderop’ plaatsvinden. Waar herindeling ‘van onderop’ niet tot stand komt of onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, moet de provincie in de advisering het voortouw nemen.

4. Het stad-rand-vraagstuk in de Randstad: regiogemeenten

Op het niveau van de vier grote steden (G4) – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht - en de omliggende randgemeenten is sprake van aaneengesloten stedelijke gebieden waar zowel sprake is van maatschappelijke vraagstukken als externe effecten die de afzonderlijke gemeentegrenzen overstijgen. Ook in een aantal stedelijke gebieden buiten de Randstad is dit stad-rand- of agglomeratievraagstuk aan de orde.

In de kern komt het er op neer dat de bestuurlijke schaal in aaneengesloten, stedelijke gebieden niet meer goed aansluit op de aard en omvang van de maatschappelijke problematiek en aldus niet doelmatig is. De bestuurlijke schaal is tevens niet doeltreffend, omdat noch het stadsbestuur, noch de besturen van de randgemeenten in staat zijn geheel eigenstandig te besturen, dat wil zeggen bindende beslissingen te nemen zonder acht te hoeven slaan op de externe effecten van beleid.

Naast het antwoord op de vraag welke schaal in bestuurlijk en ruimtelijk opzicht het meest ‘passend’ is, is het echter ook een maatschappelijke opgave van de overheid in een democratische rechtsstaat om draagvlak voor bindende beslissingen te genereren, de fysieke bereikbaarheid van voorzieningen in het

³⁵ Begin 2006 zijn de resultaten bekend gemaakt van een meting van de bestuurskracht van 49 van de 175 gemeenten in de provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht, meestal met een bevolkingsomvang tot 30.000 inwoners. Uit de resultaten blijkt dat sprake is van grote onderlinge verschillen in gemeten bestuurskracht (algemeen, bestuurlijk, dienstverlening, gemeente als medeoverheid en organisatie); een aantal gemeenten zou op basis van de behaalde score direct (of op de wat langere termijn) in aanmerking komen voor fusering met andere gemeenten. Zie Eenhoorn en Rozenberg, 2006.

oog te houden en waar mogelijk burgers directer te betrekken bij het bestuur of zelfs medeverantwoordelijk te maken voor hun buurt, wijk of stadsdeel. Aldus kan de schaal van de gemeente en dat van de lokale gemeenschappen beter op elkaar worden afgestemd. Gegeven het uitgangspunt dat de inhoud van maatschappelijke problemen, in termen van bestuurlijke opgaven, voorop staan en niet de bestaande structuren, moet de lokale schaal van aaneengesloten stedelijke gebieden in de Randstad beter worden afgestemd op de bestuurlijke opgaven. Dit door samenvoeging van grote steden en de randgemeenten die samen een aaneengesloten stedelijk gebied vormen, dus functioneel één geheel vormen, tot zogeheten regiogemeenten.

In dat verband lijkt het op het eerste gezicht verstandig de gemeentelijke buitengrenzen strikt te beperken tot het aaneengesloten, bebouwde gebied³⁶, zodat er tussen gemeenten ruimtelijke buffers blijven bestaan. Daar staat tegenover dat de realisatie van groene gebieden in en rondom de steden (GIOS) in de praktijk niet goed van de grond komt, wat er voor pleit om deze opgave uitdrukkelijk te betrekken bij het bepalen van de buitengrenzen van de te vormen regiogemeenten. In ieder geval erkent de Raad dat het lastig kan zijn waar de gemeentelijke buitengrenzen van regiogemeenten precies moeten worden getrokken. Wel ziet hij in dat verband nadrukkelijk een rol voor de provincie weggelegd.

Omdat de grotere bestuurlijke schaal aldus beter is afgestemd op de schaalomvang van de bestuurlijke opgaven neemt het vermogen van het lokaal bestuur toe effectief en probleemoplossend te kunnen reageren en op te treden. De (in potentie) toegenomen bestuurskracht van het bestuur van regiogemeenten kan rechtvaardigen dat attributie plaatsvindt van plannende, coördinerende en uitvoerende taken die thans zijn ondergebracht bij centrumgemeenten (op grond van sectorale wetten) en Wgr(-plus)-regio's. Ook ligt het voor de hand dat enige provinciale taken op sociaal terrein worden doorge-decentraliseerd, zoals de jeugdzorg. De provincies zouden zich volgens de Raad primair moeten richten op ruimtelijke inrichtingsvraagstukken, wat niet impliceert dat zij een gesloten huishouding moeten krijgen. Aldus kan een heldere taakverdeling ontstaan tussen de provincie en regiogemeenten in de Randstad; de provincie concentreert zich op de ruimtelijke inrichtingsopgaven, de regiogemeenten zijn in eerste aanleg verantwoordelijk voor het bredere sociale beleid, inclusief zorg, jeugd en welzijn.

Opgemerkt wordt dat naar geldend staatsrecht de hoofdlijnen van de interne bestuurlijke inrichting van gemeenten op uniforme leest geschoeid moet zijn; regiogemeenten onderscheiden zich in dat opzicht niet van 'andere'

³⁶ Vgl. Discussienotitie minister BZK, a.w., p. 8: "De schaal van een regiogemeente zal gezien het gemeentelijk karakter beperkt zijn: de stad en haar directe randgemeenten (aaneengesloten stedelijk gebied)".

gemeenten. Het verschil tussen beide zit hem in de aard van te behartigen taken; aan regiogemeenten worden boven op de reguliere lokale taken een aantal huidige bovenlokale of regionale taken vanuit de provincie, Wgr-(plus)-regio's of centrumgemeenten (sectorale wetten) geattribueerd, vandaar de term 'regiogemeenten'.

Regiogemeenten moeten verder niet worden verward met de figuur van de stadsstaat. Bij een stadsstaat handelt het om het in elkaar schuiven van de provinciale en gemeentelijke bestuurslaag tot één bestuurslaag, waar voor wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. Bij de vorming van regiogemeenten blijven de provinciale en gemeentelijke bestuurslaag in tact, zij het dat de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen die beide kan verschillen ten opzichte van provincies en gemeenten elders in het land. Zoals gezegd, bieden de Provinciewet en Gemeentewet in beginsel de ruimte om in sectorale wetten te komen tot differentiatie in provinciale en gemeentelijke taken en bevoegdheden.

Om tegemoet te komen aan het bezwaar van de grotere afstand tussen bestuur en burgers en lokale gemeenschappen, dat onvermijdelijk het gevolg is van de herindeling, staat voor het bestuur van regiogemeenten de mogelijkheid open van binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie. Of, en in welke vorm dat moet plaatsvinden, is uiteindelijk een autonome aangelegenheid van gemeenten³⁷. Dit uitgangspunt weegt voor de Raad in ieder geval zwaarder dan het bezwaar van 'bestuurlijke drukte' dat ontstaat met de vorming van deelgemeenten, zoals wordt gesteld in de Discussienotitie van de minister van BZK (p. 11).

De Raad is van mening dat de lokale bestuurskracht in aaneengesloten, stedelijke gebieden in de Randstad beter moet worden afgestemd op de schaal van de bestuurlijke opgaven door samenvoeging van gemeenten rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht tot regiogemeenten. Dit in combinatie met attributie van taken, bevoegdheden en financiële middelen, in het bijzonder op het gebied van sociaal beleid (inclusief zorg, jeugd en welzijn). De instelling van regiogemeenten kan desgewenst gepaard gaan met een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie.

3.2

Verlengd lokaal bestuur: intergemeentelijke samenwerking

In gebieden waar de bestuurlijke opgaven minder complex of in ruimtelijke zin beperkt zijn kan voor de behartiging van bovenlokale taken worden

³⁷ De keuze voor binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie is op grond van artikel 128 Grondwet een autonome bevoegdheid van de gemeenteraad, behoudens in de in artikel 123 van de Grondwet genoemde gevallen. De Rob is er voorstander van dat dit zo blijft. Zie Rob en Rfv, 2003.

volstaan met intergemeentelijke samenwerking op verplichte of vrijwillige basis op grond van de Wgr. Voor de Raad geldt, zoals gezegd, immers als uitgangspunt dat de behartiging van publieke taken op die bestuurlijke schaal moet plaatsvinden waar dat gelet op de aard en schaal van maatschappelijke vraagstukken het meest doelmatig en doeltreffend is. Dit uitgangspunt wordt overigens ook door het Rijk (de wetgever) alsook door gemeenten zelf onderkend.

In het eerst genoemde geval heeft de wetgever immers door invoeging van hoofdstuk XI in de Wgr de gezamenlijke behartiging van een aantal bovenlokale taken verplicht gesteld voor de gemeenten die deel uitmaken van een Wgr-plus-regio. Ook de voorgenomen instelling van veiligheidsregio's als functioneel bestuur geeft aan dat hulpstructuren van de bestuurlijke hoofdstructuur soms wenselijk en noodzakelijk kunnen zijn. In het tweede geval kiezen gemeenten er zelf voor taken uit te besteden aan centrum-gemeenten, een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten aan te gaan, een intergemeentelijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie in het leven te roepen (het SETA³⁸-model) of bijvoorbeeld een openbaar lichaam op grond van de Wgr in te stellen. Dit vanuit het besef dat besturen ten aanzien van een aantal bestuurlijke vraagstukken soms doeltreffender en doelmatiger kan zijn in samenwerking met andere gemeenten.

De totstandkoming van de Wgr-plus-regio's heeft met ingang van 1 januari 2006 haar beslag gekregen. Het lijkt daarom bepaald te vroeg om vergaande conclusies te kunnen trekken over hun functioneren, laat staan hun bestaansrecht al weer ter discussie te stellen. Het komt de Raad voor dat bestuurders van grote steden en randgemeenten dankzij de verplichte samenwerking binnen Wgr-plus-regio's in ieder geval worden geconfronteerd met het feit dat zij elkaar nodig hebben voor effectief, probleemoplossend bestuur ten aanzien van onderling samenhangende vraagstukken die de afzonderlijke gemeentegrenzen overstijgen.

Of continuering van de Wgr-plus-regio's voor elk stedelijk gebied voor de langere termijn wenselijk is kan worden betwifteld, vooral ten aanzien van de Randstad. Met de vorming van regiogemeenten rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in combinatie met een vorm van provinciale opschaling (zie hoofdstuk 4) verdwijnt de noodzaak van Wgr-plus-regio's voor deze stedelijke gebieden en kan door hun opheffing de 'bestuurlijke drukte' worden verminderd.

Ten aanzien van de Wgr-plus-regio's buiten de Randstad ziet de Raad in dit stadium geen aanleiding om hun functioneren en bestaansrecht ter discussie te stellen.

³⁸ SETA: Samen En Toch Apart. Zie uitgebeider: Korsten e.a. , 2002.

Er rust voor de Raad geen taboe op intergemeentelijke samenwerking als hulpstructuur van de bestuurlijke hoofdstructuur. In gebieden waar de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven minder complex of qua schaal beperkt zijn, kan intergemeentelijke samenwerking een nuttige bestuurlijke oplossing zijn voor de behartiging van sommige bovenlokale taken.

Indien wordt overgegaan tot de vorming van regiogemeenten rond de G4 – in combinatie met een vorm van provinciale opschaling en een heldere onderlinge taakverdeling - ligt opheffing van de betrokken stadsregio's (Wgr-plus-regio's) in de Randstad voor de hand.

De Raad vindt het in dit stadium te vroeg een oordeel te geven over het functioneren van de Wgr-plus-regio's buiten de Randstad. Waar de complexiteit, onderlinge samenhang en schaal van bestuurlijke opgaven in aaneengesloten, stedelijke gebieden buiten de Randstad nopen tot een bezinning op de Wgr-plus-regio's moet dat in samenhang worden gezien met de taak en schaal van de provincie en opschaling van het lokaal bestuur (gemeentelijke herindeling of vorming van regiogemeenten).

4.

Bestuurlijke oplossingen op de schaal van de provincies

4.1

Inleiding

Provincies zijn sinds enkele jaren bezig met een meer fundamentele oriëntatie³⁹ op hun positie en taken in het binnenlands bestuur. Het debat over differentiatie in bestuurlijke inrichting en taken en bevoegdheden strekt zich niet alleen uit tot de gemeenten maar wordt ook voluit in provinciale kring gevoerd.⁴⁰ Het aantal provinciale taken is in de afgelopen decennia door decentralisatie sterk toegenomen. Het einde hiervan lijkt nog niet in zicht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de voorgenomen decentralisatie van taken met betrekking tot plattelandsontwikkeling (WILG) en regionale luchthavens naar de provincies.

Naast de meer ‘klassieke’ toezichtstaken op gemeenten en waterschappen, zou de hoofdoriëntatie van provincies volgens de Raad gericht moeten zijn op de bestuurlijke coördinatie en sturing op ruimtelijke inrichtingsvraagstukken op terreinen als ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, milieu, natuur, landschap, waterbeheer en regionale economie. De noodzaak van bestuurlijke samenhang op de voornoemde beleidsterreinen veronderstelt dat provincies moeten beschikken over een open huishouding ten einde nieuwe taken op te kunnen pakken en flexibel te kunnen inspelen op ontwikkelingen. Dat neemt niet weg dat maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven ook steeds meer de grenzen van de bestaande provincies overstijgen. Dit is het duidelijkst zichtbaar in de Randstad waar de schaalproblematiek het meest urgent is en vraagt om daadwerkelijke bestuurlijke oplossingen op de schaal van de provincie.

4.2

De Randstad

4.2.1

Probleemanalyse

De actuele discussie over het middenbestuur stelt ons vooraf voor een probleem als het gaat om de Randstad. De Randstad is van oorsprong een concept van een landsdelige regio dat haar wortels heeft in de sociale geografie en planologie, met steeds meer ook een (inter-)nationaal economische dimensie. De Randstad als bestuurlijke regio is veel lastiger aan te wijzen. Zeker is dat de Randstad thans geen bestuurslaag is en dus geen onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke hoofdstructuur. Vast staat echter ook dat het grondgebied van wat onder de Randstad wordt verstaan alsook de vraagstukken die er spelen zich

³⁹ Zie voor een overzicht: Van Kemenade, 2002 en Toonen, 2005.

⁴⁰ Vgl. IPO, 2005.

uitstrekken over de grenzen van de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Het is daarom niet zo vreemd dat in de actuele discussie over het middenbestuur de aandacht voor wat betreft de Randstad in de eerste plaats uitgaat naar de schaal en taken van de provincie. Het is echter ook een feit dat de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven voor de Randstad zowel een sterk stedelijk als een meer landelijk karakter hebben en aldus vanzelf de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid alsook het lokaal en verlengd lokaal bestuur in beeld komen.

Voor een goed begrip van de keuzes die in de discussie aan de orde zijn voor de bestuurlijke inrichting op het niveau van de Randstad is het daarom van belang meer inzicht te geven in de huidige, complexe bestuurlijke structuur en de gevolgen daarvan voor de bepaling en uitvoering van overheidsbeleid. Ten aanzien van de bestuurlijke structuur in of ten behoeve van de Randstad moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

1. de bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten (en als reguliere functionele bestuursvorm, de waterschappen);
2. de bestuurlijke ‘lappendeken’ aan functionele hulpstructuren die op het grondgebied van de Randstadprovincies operatief zijn (zie ook schema 1).

Ad 1. Bestuurlijke hoofdstructuur

Op rijksniveau fungeren de ministers van V&W en VROM als coördinerend projectminister voor de Noord- respectievelijk de Zuidvleugel van de Randstad. De minister van LNV is projectminister voor het Groene Hart. In beleidsmatig opzicht zijn de departementen van VROM, V&W, LNV, EZ en BZK het meest direct betrokken bij de bestuurlijke opgaven voor de Randstad. Vertegenwoordigers van het kabinet, de departementen of gedeconcentreerde rijksdiensten zijn tevens vertegenwoordigd in verschillende samenwerkingstructuren. De Randstad Holland ligt binnen het grondgebied van vier provincies en bestrijkt het territoire van ca.100 gemeenten (de steden Amsterdam en Rotterdam kennen nog eens 15 resp.13 deelgemeenten). Tevens zijn er thans acht, deels provinciegrensoverschrijdende, waterschappen.

Ad 2. Hulpstructuren

Ter aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur zijn er op het niveau van de Randstadprovincies verschillende samenwerkings- en overlegstructuren te onderscheiden. De status en de taken van deze hulpstructuren lopen sterk uiteen. Sommige hulpstructuren voeren bij wet verplichte taken uit, andere zijn op vrijwillige basis ingesteld en voeren de taken uit die de deelnemende overheden hebben overgedragen. Weer andere zijn het resultaat van een geleidelijk gegroeide bestuurlijke behoefte aan overleg en afstemming. Hulpstructuren kunnen zowel beleidsbepalende als uitvoeringstaken hebben of echter alleen bedoeld zijn als platform voor strategische visievorming, informatie-uitwisseling en programmatische afstemming.

Schema 1. Functionele hulpstructuren in en ten behoeve van de Randstad.

I. Overkoepelende samenwerkingsverbanden of overlegstructuren:

- Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR)¹ (sinds 1998);
- Regio Randstad² (sinds 2002);
- Noordvleugeloverleg³;
- Platform Bereikbaarheid Noordvleugel⁴;
- Bestuurlijk Platform Zuidvleugel⁵;
- Stuurgroep Groene Hart (sinds 2004)⁶.

II. Wgr-plus-regio's op grond van Hoofdstuk XI van de Wgr:

- Stadsregio Amsterdam (voorheen: Regionaal Orgaan Amsterdam, ROA)⁷;
- Stadsgewest Haaglanden;
- Stadsregio Rotterdam;
- Bestuur Regio Utrecht (BRU).

III. Intergemeentelijke regio's op grond van de Wgr:

- provincie Noord-Holland: Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Noord-Kennemerland, IJmond/Zuid-Kennemerland, Gooi- en Vechtstreek;
- provincie Utrecht: Utrecht-West, Eemland, Utrecht-ZO;
- provincie Zuid-Holland: Drechtsteden, Holland Rijnland, Midden-Holland, Voorne-Putten, Hoeksche Waard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Goeree-Overflakkee, Rijnstreek.

IV. Overige publieke en/of private samenwerkings- of overlegverbanden, zoals:

- Woerdens Beraad, overleg van 6 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden na ontbinding van het Bestuurlijk Platform Groene Hart in 2004;
- Groene Hart Pact: samenwerkende milieu-, recreatie- en landbouworganisaties, Kamers van Koophandel en ANWB na ontbinding van het Bestuurlijk Platform Groene Hart in 2004;
- Vereniging Deltametropool⁸.

¹ Deelnemers zijn: de ministers van VROM (voorzitter), V&W, EZ, LNV en BZK, provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en BRU, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

² Deelnemers: provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en BRU, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

³ Deelnemers: provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam en de gemeenten Almere, Muiden, Weesp, Hilversum, Diemen, Ouder-Amstel, Amstelveen, Uithoorn, Aalsmeer, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Amsterdam (inclusief de stadsdeelraden Amsterdam-Noord, Osdorp en Zuidoost), Waterland, Purmerend, Edam-Volendam, Zeevang, Beemster, Wormerland, Landsmeer, Oostzaan, Zaanstad, Beverwijk, Velsen en Haarlem. Sinds kort neemt ook de gemeente Lelystad aan het overleg deel.

⁴ Deelnemers: provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeente Amsterdam.

⁵ Deelnemers: provincie Zuid-Holland, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, intergemeentelijke regio's Midden-Holland, Drechtsteden, Holland Rijnland en de gemeenten Rotterdam en Den Haag.

⁶ Bestaande uit twee Zuid-Hollandse gedeputeerden en een gedeputeerde uit Noord-Holland en Utrecht.

⁷ De Flevolandse gemeente Almere heeft een aantal jaren geleden haar deelname aan het ROA, de voorganger van de Stadsregio Amsterdam, opgezegd.

⁸ Samenwerkingsverband van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Delft, Leiden, Zoetermeer, Dordrecht, Zaanstad, Haarlemmermeer, Almere en het Rijnstreekberaad (omvattende 6 gemeenten), de waterschappen Schieland, Hollandse Eilanden en Waarden, Delfland, Rijnland en Amstel, Gooi en Vecht, Kamer van Koophandel Amsterdam en Utrecht, woningcorporaties, VNO-NCW West, LTO-Noord, vervoersmaatschappij HTM, ANWB, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en milieufederaties Randstad.

Beleidsbepaling en uitvoering

De meervoudige bestuurlijke structuur die op het niveau van de Randstad is opgetuigd, noopt tot een welhaast permanente afstemming van beleidsplanning en uitvoering tussen betrokkenen. Daarbij is sprake van een wisselwerking tussen de bestuurlijke hoofdstructuur en regionale hulpstructuren. De beleidsbepaling binnen de hoofdstructuur op bijvoorbeeld het terrein van de ruimtelijke inrichting wordt opgestart met kaderstellende keuzes in nationale beleidsdocumenten (*Nota Ruimte*, *Nota Mobiliteit*) die weer een vertaalslag moeten krijgen in provinciale, regionale en lokale structuurvisies, plannen en uitvoeringsprogramma's.

Provincies, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten formuleren echter ook elk hun eigen ambities in plannen, die ook als input dienen voor nationale beleidsdocumenten. Dit past binnen de sturingsfilosofie van "vergaande decentralisatie" en "ontwikkelingsgerichtheid (koppeling van beleid aan uitvoering)", die ten grondslag ligt aan de *Nota Ruimte*⁴¹. Omdat deze eigen ambities meestal uitgaan van verschillende aannames, keuzes, varianten, cijfers, doorlooptijden enzovoort (zie ook Bijlage 1) moet er overlegd, afgestemd en onderhandeld worden, waarna het bereikte resultaat weer noopt tot aanpassing en bijstelling van plannen, uitvoeringsprogramma's en projecten.

Het hoeft geen verder betoog dat deze 'bestuurlijke drukte' veel tijd en energie van bestuurders vergen en een negatieve invloed heeft op het tempo van besluitvorming en uitvoering; uitvoeringsprogramma's, projecten worden met (grote) vertraging uitgevoerd of zijn een paar jaar na vaststelling nog steeds niet ter hand genomen. Dit schaadt ook het aanzien van het bestuur bij burgers en private partijen. Bestuurders hebben op hun beurt het gevoel dat veel tijd en energie verloren gaan om te komen tot bindende afspraken en dat dikwijls eerder genomen beslissingen in andere bestuurlijke verbanden nog eens dunnetjes worden over gedaan ofschoon vaak dezelfde bestuurders aan tafel zitten. Hier wrekt zich een gebrek aan eenduidige bestuurlijke regie en onhelderheid over verantwoordelijkheden en taken:

"Wij hebben er nogal een tijd over gedaan om tot helderheid te komen over de vraag wie er nou eigenlijk eerstverantwoordelijke was voor dit project. Je hebt het Rijk, de provincie, de regio, grote buurtgemeenten en grondgebiedgemeenten. Het heeft een flinke hoeveelheid touwtrekken en gedoe gevergd voordat er daadwerkelijk duidelijk was wie er nou eerstverantwoordelijk is." (Deelnemer rondetafelgesprek 10 juni 2005)

Uit: VROM-raad, *Ruimte nemen, ruimte geven* (2006).

⁴¹ *Nota Ruimte*, a.w., Bijlage 2, Nota van verantwoording, p. 3.

Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Regio Randstad

Sinds 1 september 2002 functioneert de Regio Randstad, een gemeenschappelijke regeling waarin de vier Randstadprovincies, de vier stadsregio's en de vier grote steden participeren. Formele bevoegdheden heeft de Regio Randstad niet, wel "een adviserende en indien gewenst een regisserende rol".⁴² De Regio Randstad is opgericht met als doel: het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische visie alsook de belangrijkste gesprekspartner en belangenbehartiger te zijn in de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR), dat sinds 1998 fungeert als bestuurlijk platform van het Rijk (de ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W) en de Randstadverheden. De Regio Randstad is op het niveau van het dagelijks bestuur vertegenwoordigd in de BCR.

De bestuurlijke samenwerking binnen de Regio Randstad is onderwerp geweest van evaluatieonderzoek (2005). Kort samengevat komen de onderzoekers Teisman c.s. tot de volgende, weinig positieve bevindingen:

- de strategische opgaven van de Regio Randstad hebben "onvoldoende scherpte en focus ('meer plannen dan projecten')". De "effectieve wil om samen te werken is onvoldoende (daad)krachtig" en "Randstadbestuurders slagen er onvoldoende in om de lange termijn strategie te bevechten op de korte termijnscores. Dit uit zich ondermeer in de sterke oriëntatie van bestuurders op het klassieke spel van 'geld binnen halen uit Den Haag'";⁴³
- de programmatische benadering van de rijksoverheid, die is gericht op de beide Randstadvleugels en het Groene Hart, leidt ertoe dat "de BCR steeds meer het contactpunt wordt tussen de regiobesturen en het ministerie van VROM". "De echte zaken worden nu op vleugelniveau gedaan" met als neveneffect dat "de partijen in de Randstad uit elkaar worden gespeeld. Het bestuurlijke netwerk in de Noordvleugel is zich aan het versterken (...), de bestuurders in het Groene Hart voelen zich "verweesd", omdat "de relaties tussen de 'vleugels' en het Groene Hart onvoldoende kansen krijgen" en "de bestuurders in de Zuidvleugel zijn er niet zeker van dat 'hun' vleugel' wel evenveel zal binnenhalen als de Noordvleugel" en zien hun relatieve positie "node verder verzwakken";⁴⁴
- ergo: de Regio Randstad lijdt aan structurele "problemen van procesmatige en bestuurlijke aard" en "lijkt op sterven na dood".⁴⁵

Conclusies

Het voorafgaande maakt een aantal zaken duidelijk. In de eerste plaats dat de bestuurlijke hoofdpoging voor de Randstad bestaat uit onderling sterk samenhangende vraagstukken die met de ruimtelijke inrichting te maken

⁴² Bron: www.regio-randstad.nl.

⁴³ Teisman e.a., a.w., *op. cit.*, pp. 32, 40, 47.

⁴⁴ Idem, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁵ Idem, *op. cit.*, p. 32 en 50.

hebben: ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionaal economisch beleid, waterzorg en waterbeheer en ecologische duurzaamheid.

Ten tweede is duidelijk dat deze bestuurlijke opgaven zodanig sterk samenhangen met maatschappelijke en economische schaalvergroting dat effectieve bestuurlijke structuuroplossingen op de schaal van 'compacte stadsgewesten', zoals de commissie-Geelhoed dat noemt, voor de Randstad ontbrekend zijn.⁴⁶ Dit omdat de verstedelijking zich in de Randstad als gevolg van mobiliteit en scheiding van het woon- en werkverkeer voltrekt over steeds grotere gebieden buiten de verstedelijkte zones (en zelfs uitwaaiert over de rest van ons land in zuidoostelijke en zuidwestelijke richting). Daarmee valt de bestuurlijke variant van regioprovincies (voorheen: stadsprovincies) voor de Randstad in wezen af vanwege de beperkte schaal en de daaruit voortvloeiende afstemmings- en coördinatieopgaven. De beperkte schaalomvang geldt ook als een nadeel van de bestuurlijke variant van de stadsstaat.

In de derde plaats komt uit het voorafgaande naar voren dat de bestuurlijke oplossing uiteindelijk moet worden gevonden in een regionaal bestuursorgaan dat de eindregie heeft. Dat wil zeggen op voornoemde beleidsterreinen over plannende, coördinerende, sturende en toezichthoudende bevoegdheden beschikt en aldus slagvaardig kan optreden. De daadwerkelijke uitvoering van programma's en projecten kan eventueel worden overgelaten aan gemeenten.

Met de keuze voor een regionaal of provinciaal bestuursorgaan dat eindverantwoordelijk is voor de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsvraagstukken kan – in combinatie met de vorming van regiegemeenten en een heldere taakverdeling tussen dat orgaan, de regiegemeenten en het overige lokaal bestuur – tevens de 'bestuurlijke drukte' worden verminderd door sanering of opheffing van de Wgr-plus-regio's en andere regionale samenwerkingsverbanden. Tevens mag duidelijk zijn dat het regionale of provinciale bestuursorgaan het bevoegde gezag is dat de regio vertegenwoordigt ten opzichte van de rijksoverheid en allerlei overlegstructuren met het Rijk kunnen worden opgeheven.

Verder is het evident dat de aard en onderlinge samenhang van de genoemde bestuurlijke opgaven met zich brengen dat door het bestuursorgaan over de volle breedte democratische verantwoording moet worden afgelegd aan een volksvertegenwoordigend orgaan. Dit veronderstelt tevens dat sprake moet zijn van integraal bestuur ofwel een bestuursorgaan dat beschikt over een open huishouding.

Tot slot maakt het voorafgaande duidelijk dat bestuurlijke structuurherformingen, aanpassingen in de schaal en taken en bevoegdheden daarbij

⁴⁶ Commissie-Geelhoed, a.w., pp. 17-19.

inbegrepen, niet los kunnen worden gezien van een verandering in bestuurscultuur. Voor doeltreffend en doelmatig regionaal bestuur zijn structuur-aanpassingen alleen niet voldoende. Minstens zo belangrijk is een bestuurscultuur waarin geen plaats meer is voor vrijblijvendheid bij gebrek aan regie, maar in plaats daarvan sprake is van bereidheid tot effectieve, bestuurlijke samenwerking en het zich schikken naar en daadwerkelijk uitvoeren van genomen besluiten. Het dragen van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid veronderstelt evenzeer dat er keuzes worden gemaakt en bevoegdheden daadwerkelijk worden benut om in te grijpen bij ongewenste ontwikkelingen.

4.2.2

Oplossingsrichtingen voor de Randstad

In het maatschappelijke en bestuurlijke debat over de gewenste schaal en taken van het regionaal bestuur op het niveau van de Randstad concentreert deze discussie zich op de volgende bestuurlijke varianten die tevens zijn opgenomen in de Discussienotitie van de minister van BZK:

1. de regioprovincie;
2. de stadsstaat;
3. versterkte rijkscoördinatie, in de vorm van een aparte, coördinerende minister voor de Randstad;
4. één of meer Randstadprovincies.

Een vijfde bestuurlijke variant die kan worden onderscheiden, doch in de Discussienotitie van de minister van BZK ontbreekt, is die van een 'Randstadautoriteit' in de zin van een openbaar lichaam op grond van de Wgr(-plus).

Bij de beoordeling van deze bestuurlijke varianten zijn in de eerste plaats de eerder genoemde drie algemene uitgangspunten aan de orde: a. er dient sprake te zijn van probleemgericht, doeltreffend en doelmatig regionaal bestuur; b. de bestuurlijke oplossing moet passen binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur van democratisch gelegitimeerd algemeen, integraal bestuur; c. de bestuurlijke oplossing moet toegespitst zijn op de aard, omvang en schaal van bestuurlijke opgaven en aldus waar nodig ruimte bieden voor gedifferentieerde oplossingen.

Zoals aangegeven, heeft de Raad heeft bij zijn afwegingen enige aanvullende criteria betrokken: de omvang van de invoeringskosten; de evenwichtigheid tussen bestuurlijke oplossingen voor de Randstad in verhouding tot het binnenlands bestuur als geheel; de afstand tussen bestuurslagen en de afstand van het bestuur tot burgers en maatschappelijke partijen.

1. Regioprovincie

Bij een regioprovincie (voorheen: stadsprovincie) gaat het om een provincie die alleen een grootstedelijk gebied bestrijkt en naast de reguliere provinciale

bevoegdheden eventueel ook over geattribueerde lokale taken en bevoegdheden beschikt. Als voordelen kunnen worden genoemd: de relatief lage invoeringskosten en de geringe afstand van de provincie tot burgers en maatschappelijke partijen.

Zoals eerder is opgemerkt, geldt als belangrijk nadeel dat de schaal van regioprovincies voor effectief, probleemoplossend regionaal bestuur op het niveau van de Randstad te beperkt is. Dit gelet op de schaal waarop de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven en externe effecten van beleid zich manifesteren. De territoriale schaal van de regioprovincie zal beperkt zijn tot het directe, aaneengesloten verstedelijkte gebied. Aldus wordt de beleidsmatige samenhang met de ruimtelijke inrichtingsvraagstukken voor de meer landelijke gebieden doorbroken. De vorming van regioprovincies zal daarom leiden tot ongewenste versnippering van de bestuurlijke opgaven en noopt bovendien tot nieuwe bestuurlijke afstemmings- en coördinatieopgaven. Tot slot is een nadeel dat de afstand tussen de provincie en de gemeenten in een regioprovincie relatief klein is; daardoor bestaat het risico dat lokale en provinciale verantwoordelijkheden en taken te dicht op elkaar komen te zitten.

De bestuurlijke variant van de regioprovincie heeft niet de voorkeur van de Raad, omdat de bestuurlijke opgaven in de Randstad vragen om een grotere territoriale schaal voor doeltreffend en doelmatig regionaal bestuur. De regioprovincie heeft bovendien als nadeel dat de afstand tussen het provinciaal en lokaal bestuur (te) gering is en provinciale en lokale verantwoordelijkheden te dicht op elkaar komen te zitten.

2. Stadsstaat

De bestuurlijke variant van de stadsstaat, een grootstedelijk gebied in de gedaante van zowel gemeente als provincie, verdient om verschillende redenen ook niet de voorkeur van de Raad. Dit ofschoon er zeker voordelen zijn te noemen, zoals de relatief geringe afstand tussen bestuur en burgers en maatschappelijke partijen en door het samenvoegen van het provinciaal en lokaal bestuur de bestuurlijke afstemmings- en coördinatielast sterk wordt verminderd, wat leidt tot kostenbesparingen. Daar staat tegenover dat, mede gelet op de noodzakelijke Grondwetsherziening, juist in het begin de invoeringskosten relatief hoog zijn.

Een belangrijk bezwaar dat de Raad echter ziet is dat met de vorming van stadsstaten de nodige tijd gemoeid zal zijn in verband met een vereiste wijziging van de Grondwet. Dit terwijl de tijd dringt om te komen tot daadwerkelijke oplossingen voor de Randstad. Het in elkaar schuiven van de provinciale en lokale bestuurslaag, zoals bij de stadsstaat het geval is, roept tevens inrichtingsvragen op die betrekking hebben op de vormgeving van het

interbestuurlijk toezicht op ondermeer de financiën en ruimtelijke planfiguren van de stadsstaat.

De vorming van stadsstaten op het niveau van de grootstedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is bovendien vooral een optie in combinatie met bundeling van de landelijke gebieden van in ieder geval de provincies Zuid- en Noord-Holland tot twee nieuwe provincies (de positie van de provincies Utrecht en Flevoland is echter minder eenduidig⁴⁷). Dit heeft duidelijke bezwaren: de - vanuit de inhoud van beleid noodzakelijke - samenhang tussen stedelijke en rurale vraagstukken wordt doorbroken. Dit terwijl het gebrek aan regionale regie ten aanzien van de belangrijkste – sterk samenhangende - ruimtelijke inrichtingsopgaven in verstedelijkte en meer landelijke gebieden juist hét bestuurlijke vraagstuk in de Randstad is. De vorming van stadsstaten in combinatie met provinciale herindeling van het landelijk gebied zal daarom leiden tot ongewenste versnippering van de bestuurlijke opgaven en nopen tot nieuwe afstemmings- en coördinatieopgaven voor het bestuur.

De Raad is geen voorstander van de bestuurlijke oplossing van stadsstaten in stedelijke gebieden in de Randstad. Dit omdat na samenvoeging van de lokale en provinciale bestuurslaag, sprake zal zijn van versnippering van – onderling sterk samenhangende en tevens grensoverschrijdende - ruimtelijke inrichtingsvragen tussen de provincie(s) en stadsstaten. Dit leidt tot nieuwe, bestuurlijke afstemmings- en coördinatieopgaven. Daarnaast roept de vorming van stadsstaten bestuurlijke inrichtingsvragen op als het gaat om interbestuurlijk toezicht. Tot slot is met de invoering van stadsstaten relatief veel tijd gemoeid in verband met de benodigde Grondwetswijziging. Dit terwijl de bestuurlijke urgentie vraagt om op korte termijn adequate maatregelen te nemen voor de Randstad.

3. Aparte minister voor de Randstad

Een bestuurlijke variant die geen betrekking heeft op de structuur en schaal van het regionaal bestuur maar zich evenwel kan uitstrekken tot het niveau van de gehele Randstad, is versterkte rijkscoördinatie.

De meest besproken variant daarvan is die van een aparte, coördinerend (project-)minister voor de Randstad. Daarbij moet worden gedacht aan een bewindspersoon, die op het terrein van de bestuurlijke opgaven voor de Randstad zorg draagt voor interdepartementale afstemming, een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor grote projecten en in staat is tot bundeling

⁴⁷ Vgl. de volgende twee tegenstrijdige passages in de Discussienotitie van de minister van BZK: “(...) bundeling van het resterende meer landelijke gebied van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland tot één provincie (p. 11) en “De niet-verstedelijkte gebieden van de provincies Noord- en Zuid-Holland dienen dan wel provinciaal te worden heringedeeld. (...) In dit model blijft de provincie Utrecht ongewijzigd” (p. 20).

van budgetten. Wat het laatste betreft zou ook nog kunnen worden gedacht aan een minister die zelfstandig bevoegd is tot het doen van rijksuitgaven en dus beschikt over ‘eigen budgetten’ wat overigens niet eenvoudig te realiseren zal zijn. Eén van de lessen die namelijk kan worden geleerd van het (coördinerend) ministerschap voor het GSB is dat er veel Haagse weerstand bestaat tegen het overdragen van politieke en ambtelijke zeggenschap over departementale budgetten.⁴⁸

De Raad onderkent dat de rijksoverheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft bij de bestuurlijke opgaven van de Randstad en zonodig dwingender moet kunnen (bij)sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens ziet de Raad de noodzaak van een betere interdepartementale afstemming van rijksbeleid op de terreinen ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, infrastructuur, economie, milieu, waterbeheer. Het komt de Raad bovendien voor dat een vorm van versterkte rijkscoördinatie meer voor de hand ligt indien sprake is van meerdere provincies op het niveau van de Randstad.

Deze noties nemen echter niet weg dat versterkte rijkscoördinatie in de vorm een aparte minister voor de Randstad die verantwoordelijk is voor de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsvragen stoelt op een te sterk aangezette hiërarchische en centralistische benadering. Dit terwijl de rijksoverheid juist met de kaderstellende *Nota Ruimte* heeft gekozen voor een sturingsfilosofie die het zwaartepunt ten aanzien van de ruimtelijke inrichting legt op het niveau van de gemeenten en provincies.

Een ander bezwaar tegen een aparte minister voor de Randstad is dat dit zal leiden tot onevenwichtigheden in het binnenlands bestuur. De maatschappelijke en economische betekenis van de Randstad voor Nederland zullen met zich brengen dat een aparte minister voor de Randstad een dominante positie zal krijgen in het rijksbeleid ten aanzien van de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsvragen en investeringsbeslissingen. Enigszins overdreven zou men kunnen stellen dat ongeveer de helft van ons land op rijksniveau wordt bestuurd door een ‘eigen’ minister. Tot slot mag niet onvermeld blijven dat er weinig bestuurlijk draagvlak lijkt te bestaan voor deze bestuurlijke variant.⁴⁹

Een aparte coördinerende minister voor Randstadzaken als enige, zelfstandige bestuurlijke oplossing voor de Randstad heeft niet de voorkeur van de Raad. Dit omdat een aparte minister voor Randstadzaken stoelt op een

⁴⁸ De minister belast met het GSB heeft enkel budgettaire medeverantwoordelijkheid en is verder eindverantwoordelijk voor het extracomptabel overzicht van de departementale uitgaven voor het GSB dat is opgenomen in de begroting van BZK.

⁴⁹ Uit een ledenpanel van de VNG blijkt dat 76% van de respondenten (gemeentebestuurders en –ambtenaren) geen voorstander is van een minister voor de Randstad. Bron: www.vng.nl.

te sterk aangezette hiërarchische, centralistische benadering die bovendien zal leiden tot onevenwichtige verhoudingen in het binnenlands bestuur.

3. Randstadprovincie

Aldus resteert de optie van de provincie als bestuursorgaan dat direct democratisch is gelegitimeerd, beschikt over een open huishouding en in staat is de eindregie te voeren ten aanzien van de ruimtelijke inrichtingsopgaven op het terrein van ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionale economie, waterzorg en waterbeheer, milieu, natuur en landschap, die zich voordoen op de schaal van de huidige provincies in de Randstad.

De bestuurlijke oplossing die hieraan het beste beantwoordt is volgens de Raad een wijziging van de huidige provinciale indeling in de Randstad door de vorming van één of meer Randstadprovincies. Dit in combinatie met te vormen regiogemeenten op het niveau van de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De Raad ziet op voorhand geen reden een direct verband te leggen tussen de territoriale schaalomvang van een of meerdere Randstadprovincies en de aard en zwaarte van hun taken en bevoegdheden. De maatschappelijke vraagstukken en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven die in de Randstad aan de orde zijn, veranderen inhoudelijk niet wezenlijk met de schaal van een Randstadprovincie. Dit tenminste zo lang het blijft gaan om de eindverantwoordelijkheid voor de samenhang tussen de belangrijkste inrichtingsvragen in verstedelijkte én meer landelijke gebieden. Is dit het geval, dan bestaat de meerwaarde van een Randstadprovincie hier uit dat zij beschikt over – door het Rijk te attribueren – extra sturende en coördinerende bevoegdheden op het gebied van de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsvraagstukken.

Met betrekking tot de schaal van de Randstadprovincie kunnen drie modaliteiten worden onderscheiden:

- a. één grote Randstadprovincie;
- b. één kleinere Randstadprovincie;
- c. twee afzonderlijke provincies op het niveau van de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad.

a. Eén grote Randstadprovincie

Met één grote Randstadprovincie wordt bedoeld op een te vormen provincie voor West-Nederland door samenvoeging van de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Aan de provincie worden extra plannende, coördinerende en sturende rijksbevoegdheden geattibueerd met het oogmerk dat de provincie eindverantwoordelijk wordt voor de beleidsbepaling ten aanzien van de regionale ruimtelijke inrichtingsvragen op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionale

economie, milieu, natuur en landschap, waterzorg en waterbeheer. Daarnaast wordt er hier van uit gegaan dat de vorming van een grote Randstadprovincie plaatsvindt in combinatie met de instelling van regiogemeenten rond de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Bij de beoordeling van één te vormen provincie voor de Randstad komt de Raad tot de volgende afwegingen en bevindingen.

Vanuit een meer theoretische benadering heeft één grote Randstadprovincie als voordeel dat sprake is van een grote congruentie tussen de bestuurlijke schaal en de schaal van de maatschappelijke vraagstukken en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven. Omdat de schaal van de provincie samenvalt met het gehele verstedelijkte en meer landelijke gebied in de Randstad wordt de bestuurlijke schaal beter afgestemd op de maatschappelijke vraagstukken die aan de orde zijn. Dit stelt de provincie beter in staat tot probleemgericht, doeltreffend en doelmatig bestuur ten aanzien van de bestuurlijke opgaven die thans de schaal van de afzonderlijke provincies, regio's en gemeenten overstijgen. In combinatie met extra plannende, coördinerende, sturende rijksbevoegdheden (en herschikking en bundeling van financiële middelen) wordt aldus de bestuurskracht van de provincie potentieel versterkt.

Omdat in deze variant de provincie het enige regionale bestuursorgaan is voor de Randstad is er bovendien geen aanleiding meer tot het in stand houden van allerlei interregionale samenwerkings- en overlegstructuren, zoals de regio Randstad, het Noord- en Zuidvleugeloverleg of de Stuurgroep Groene Hart. Dit leidt zowel voor regionale en lokale bestuurders als voor de rijksoverheid tot een wezenlijke vermindering van de bestuurlijke drukte.

Aan één grote Randstadprovincie kleven echter zeker ook bezwaren, die alles bijeen genomen voor de Raad aanleiding geven om afwijzend te staan tegenover deze variant.

Het eerste bezwaar heeft betrekking op de schaalomvang van één grote Randstadprovincie. De Raad is van mening dat hier sprake is van een voor Nederlandse verhoudingen in sociaal-geografisch en bestuurlijk opzicht te groot en te complex te besturen landsdeel dat zich uitstrekt over het huidige grondgebied van 203 gemeenten met in totaal ca. 8,2 miljoen inwoners.⁵⁰ In combinatie met het maatschappelijke en economische gewicht van de Randstad voor ons land geven deze cijfers volgens de Raad voldoende aanleiding te veronderstellen dat één grote Randstadprovincie een te dominante positie zal krijgen in het binnenlands bestuur. Dit zowel ten opzichte van de rijksoverheid als tegenover de overige provincies in ons land.

⁵⁰ Bron: Staatsalmanak 2006, kerngegevens voor de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

Bovendien zijn de aard van de ruimtelijke en sociaal-economische opgaven in de zogeheten Noord- en Zuidvleugel van de Randstad verschillend.

Ook op bestuurlijke en beleidsinhoudelijke gronden kunnen vraagtekens worden gezet bij de voorziene schaalomvang van één grote Randstad-provincie. Zo wordt de afstand tussen de provincie en medeoverheden alsook tussen het provinciebestuur, burgers en maatschappelijke partijen sterk vergroot, al zullen vooral (inter-)nationale ondernemingen en instellingen positief staan tegenover het vooruitzicht dat zij met slechts één regionale overheid te maken krijgen. De invoerings- of frictiekosten van de provinciale samenvoeging zijn relatief hoog.

Vanuit een meer bestuurlijk realistische benadering is het de vraag of de desbetreffende schaal van één grote Randstadprovincie op beleidsinhoudelijke gronden zal leiden tot probleemgericht, effectief en doelmatig regionaal bestuur. Dit omdat de daadwerkelijke bestuurlijke afwegingen en keuzes veeleer op het subregionale niveau van stedelijke netwerken, de twee belangrijkste economische kerngebieden van de Randstad – de Noord- en Zuidvleugel – en het Groene Hart zullen moeten worden gemaakt. Ook het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van ruimtelijke inrichtingsvraagstukken en economische structuurversterking gaat uit van deze gebieds-gerichte benadering (*Nota Ruimte*, *Nota Mobiliteit* en *Nota Pieken in de Delta*). Daarbij gaat het om lastige en complexe afwegingen en keuzes door het provinciebestuur tussen gevestigde subregionale en lokale belangen. De indringende vraag is of deze majeure bestuurlijke opgaven niet te veel zijn gevraagd van één bestuursorgaan op het niveau van de gehele Randstad.

De variant van één grote Randstadprovincie heeft niet de voorkeur van de Raad. Het maatschappelijke, economische en bestuurlijke gewicht van één grote Randstadprovincie zal volgens de Raad leiden tot een te dominante positie in het binnenlands bestuur en is aldus onevenwichtig. Daarnaast betwijfelt de Raad of met deze schaalomvang het provinciaal bestuur in staat zal zijn tot effectief, probleemoplossend bestuur, waarbij de deels eigensoortige vraagstukken op subregionaal niveau voldoende tot hun recht komen.

b. Één kleinere Randstadprovincie

Onder de variant van één kleinere of compacte Randstadprovincie wordt hier verstaan een te vormen nieuwe provincie bestaande uit de verstedelijkte delen van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, inclusief het Groene Hart. De resterende delen van de vier genoemde provincies worden dan heringedeeld, waarbij sprake kan zijn van de vorming van nieuwe provincies of van uitbreiding van bestaande provincies. Ook in deze variant is sprake van attributie van extra plannende, coördinerende en sturende

rijksbevoegdheden en de vorming van vier regiogemeenten in de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Bij de beoordeling van de optie van één provincie voor het verstedelijkte deel van de Randstad en het Groene Hart in combinatie met herindeling van het resterende deel van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, komt de Raad tot de volgende afwegingen en bevindingen.

De Raad ziet, kort samengevat, de volgende positieve punten. Positief te waarderen is dat de beleidsinhoudelijke en daarvoor noodzakelijke bestuurlijke samenhang tussen het verstedelijkte gebied en het Groene Hart intact blijft en dat zelfs een einde wordt gemaakt aan de huidige, bestuurlijke versnippering ten aanzien van het Groene Hart. Ook na de vorming van regiogemeenten lijkt de afstand tussen provinciaal en lokaal bestuur voldoende om over te gaan tot vermindering van regionale hulpstructuren. De afstand van de provincie tot burgers en maatschappelijke partijen is bovendien kleiner dan bij één grote Randstadprovincie.

Nadelen kleven er echter ook aan deze variant. De invoeringskosten zullen relatief hoog zijn, maar een belangrijker knelpunt is dat van de bepaling van de buitengrenzen van de kleinere Randstadprovincie en wat dat precies zal betekenen voor overloopgebieden. In dat verband meent de Raad dat sommige gebieden niet levensvatbaar zijn als zelfstandige provincies, zoals de Kop van Noord-Holland of de huidige provincie Flevoland zónder de gemeenten Almere en Lelystad. Dit terwijl de Discussienotitie van de minister van BZK voor het overige weinig aanknopingspunten biedt voor een antwoord op de vraag welke resterende gebieden met welke bestaande provincies zouden kunnen worden samengevoegd.

Tot slot kan ten aanzien van een kleinere Randstadprovincie voor het gehele verstedelijkte gebied op hetzelfde bestuurlijke vraagstuk worden aangewezen als ten aanzien van de grote Randstadprovincie, namelijk dat het een immense opgave zal zijn voor de provincie om de regionale eindregie te voeren ten aanzien van de ruimtelijke inrichtingsvraagstukken op het niveau van de Noord- en Zuidvleugel als de twee kerngebieden van de Randstad.

Deze beide gebieden hebben niet alleen veel zaken gemeenschappelijk, maar zijn echter ook concurrerend ten opzichte van elkaar als het gaat om publieke beslissingen en investeringen ten aanzien van opgaven als woningbouw, herstructurering, bedrijfslocaties, infrastructuur, economische structuurversterking, natuur en landschap. Dit terwijl de sociaal-geografische en economische structuurkenmerken van beide Randstadvleugels alsook de bestuurlijke opgaven voor een deel eigensoortig zijn (verschil in economische *mainports*, in verantwoordelijkheid voor het Groene Hart enzovoort).

Een en ander veronderstelt dat bij alle betrokkenen de wil bestaat tot effectieve, bestuurlijke samenwerking waarbij subregionale en lokale belangen ondergeschikt zijn aan de gezamenlijke opgaven. De bestuurlijke realiteit is dat de benodigde cultuuromslag niet zal worden afgedwongen door een structuur- of schaal aanpassing. De evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Regio Randstad stemt wat dat betreft weinig hoopvol voor één bestuurlijk verband voor het gehele verstedelijkte gebied van de Randstad.

De vorming van één kleinere provincie voor het verstedelijkte deel van de Randstad en het Groene Hart in combinatie met herindeling van het resterende deel van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland heeft niet de voorkeur van de Raad. Dit omdat bij deze variant de exacte buitengrenzen lastig zijn te bepalen (met consequenties voor overloopgebieden) en daarnaast de overblijvende, her in te delen gebieden als nieuwe zelfstandige provincies niet levensvatbaar zijn. Bovendien kan sterk worden betwijfeld of de Randstadprovincie voor het stedelijk gebied in staat is tot daadkrachtig, probleemoplossend bestuur ten aanzien van de deels concurrerende en deels eigensoortige belangen op het niveau van de beide vleugels van de Randstad.

c. Twee aparte provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad
Resteert de optie van twee aparte provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad.

Onder een aparte Noordvleugelprovincie wordt hier verstaan een nieuw te vormen provincie door samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, dit in combinatie met de vorming van regiogemeenten in de stedelijke regio's Amsterdam en Utrecht. De Raad acht het bovendien wenselijk te komen tot één bestuurlijke regionale verantwoordelijkheid voor het gehele Groene Hart dat ressorteert onder een te vormen Zuidvleugelprovincie. Dat maakt het noodzakelijk dat enige Noord-Hollandse en Utrechtse gemeenten worden heringedeeld bij de te vormen Zuidvleugelprovincie.

De Zuidvleugelprovincie bestaat wat de Raad betreft uit de huidige provincie Zuid-Holland die wordt uitgebreid met het gehele Groene Hart (na herindeling met enige Noord-Hollandse en Utrechtse gemeenten), dit in combinatie met te vormen regiogemeenten rond de stedelijke regio's Rotterdam en Den Haag. Ten aanzien van beide provincies geldt dat attributie plaatsvindt van extra plannende, coördinerende en sturende rijksbevoegdheden opdat het provinciebestuur beter in staat wordt gesteld de eindverantwoordelijkheid te dragen voor de bestuurlijke samenhang ten aanzien van de regionale

ruimtelijke inrichtingsopgaven (ruimtelijke ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionale economie, natuur, waterbeheer en landschap).

Bij de beoordeling van de variant van twee aparte provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, in combinatie met te vormen regiogemeenten rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, komt de Raad tot de volgende afwegingen en bevindingen.

Vorming van twee aparte provincies voor de beide Randstadvleugels stoelt op de erkenning van de bestuurlijke realiteit dat de Noord- en Zuidvleugel steeds meer een zelfstandige bestuurlijke entiteit vormen, waar binnen de bestuurlijke opgaven voor een deel eigensoortig zijn. Het huidige rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke inrichting (*Nota Ruimte*) en economische structuurversterking (*Nota Pieken in de Delta*) gaat ook uit van deze gebiedsgerichte benadering; voor beide gebieden bestaat een afzonderlijk rijksprogramma en fungeert een aparte, coördinerende projectminister, evenals voor het Groene Hart. Met de vorming van aparte vleugelprovincies zou worden aangesloten bij een ontwikkeling en realiteit die sinds een aantal jaren in gang is gezet. Aldus wordt de bestuurlijke schaal zo goed mogelijke afgestemd op de aard, omvang en schaal van de bestuurlijke opgaven die voor een deel in beide vleugelgebieden eigensoortig zijn. Dit schept de voorwaarde voor effectief, probleemoplossend en doelmatig regionaal bestuur.

De Raad ziet nog andere pluspunten. De afstand tussen het provinciale en lokale bestuur is voldoende voor een heldere afbakening en onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden. Verder biedt provinciale opschaling in combinatie met een heldere eindverantwoordelijkheid van de provincies voor ruimtelijke inrichtingsvraagstukken de nodige ruimte voor vermindering van de bestuurlijke drukte. Voor functionele overleg- of samenwerkingsverbanden is in dat geval geen plaats meer. Na vorming van regiogemeenten in de stedelijke agglomeraties rond de G4 bestaat er tevens geen noodzaak voor het instandhouden van de vier stadsregio's in de Randstad. De laatste en zeker niet de minste overweging is dat de schaalomvang van de beide Randstadprovincies op voorhand geen aanleiding geeft beducht te zijn voor onevenwichtige interbestuurlijke verhoudingen, zoals dat naar de mening van de Raad wel het geval is bij één grote Randstadprovincie.

De vorming van twee aparte Randstadprovincies neemt niet weg dat er bestuurlijke opgaven zijn die voor de gehele Randstad van groot belang zijn. Een provinciale tweedeling van de Randstad schept op zich nieuwe interprovinciale afstemmings- en coördinatievraagstukken. Naar de mening van de Raad is in dat geval de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid aan de orde. Dit omdat overheidsbeslissingen en publieke voorzieningen voor de gehele Randstad of tussen de Randstad en de rest van ons land een evident

ationale betekenis hebben. De Raad bepleit daarom tevens voor versterking van rijkscoördinatie in de figuur van een coördinerend ministerschap voor grote projecten in de Randstad.

De bestuurlijke schaal op het niveau van de provincie die het beste aansluit bij de schaal van de - onderling samenhangende én deels eigensoortige - bestuurlijke opgaven in de Randstad en die niet tevens leidt tot onevenwichtige interbestuurlijke verhoudingen wordt volgens de Raad verkregen door vorming van twee afzonderlijke provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Dit in combinatie met een vorm van versterkte rijkscoördinatie voor grote projecten in de Randstad en de vorming van regiogemeenten op het niveau van de stedelijke agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De beide Randstadprovincies worden eindverantwoordelijk ten aanzien van regionale ruimtelijke inrichtingsopgaven, dit na overheveling van extra plannende, coördinerende en sturende rijksbevoegdheden.

5. Randstadautoriteit

Onder een Randstadautoriteit wordt hier verstaan een bij wet verplicht ingesteld openbaar lichaam op grond van de Wgr(-plus) van samenwerkende provincies, gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden (en eventueel waterschappen), waaraan enige rijkstaken, provinciale en interlokale taken zijn geattribueerd.

Een Randstadautoriteit, zoals hier bedoeld, moet overigens niet worden verward met een andere variant met dezelfde naam waarbij sprake is van een rechtstreeks te kiezen bestuursorgaan dat ontstaat na het opgaan van de vier huidige Randstadprovincies en de vier Wgr-plus-regio's.⁵¹ Het komt de Raad voor dat naar geldend staatsrecht met een dergelijke 'Randstadautoriteit' alleen kan worden bedoeld op een provinciaal bestuursorgaan, of anders gezegd, hier sprake is van de variant één grote Randstadprovincie.

De bestuurlijke variant van een Randstadautoriteit in de zin van een openbaar lichaam van samenwerkende provincies, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten heeft als belangrijk bezwaar dat sprake is van verlengd provinciaal en lokaal bestuur; over voor burgers en samenleving belangrijke keuzes door het bestuur vindt geen directe democratische controle door een volksvertegenwoordigend orgaan plaats. Dat maakt dat een Randstadautoriteit tevens zwak is gelegitimeerd.

Bovendien zal de effectieve bestuurskracht van het openbaar lichaam relatief gering zijn. Dit omdat sprake is van een bestuursorgaan met een gesloten huishouding waardoor de mogelijkheden van eigen initiatief en integraal

⁵¹ Vgl. Adviescommissie G4-Manifest, 2006, pp. 15-16.

bestuur beperkt zijn. Dit terwijl juist op de schaal van de Randstad grote behoefte bestaat aan een bestuursorgaan dat flexibel kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen, integrale afwegingen en keuzes kan maken (en aldus over een open huishouding beschikt) en effectief kan optreden.

Verder vraagt de Raad zich af wat de meerwaarde is van een in te stellen Randstadautoriteit als hulpstructuur vanuit het gezichtspunt van beheersing of vermindering van 'bestuurlijke drukte', er van uit gaande dat weliswaar sommige huidige, overkoepelende samenwerkings- en overlegstructuren kunnen verdwijnen, maar de gestapelde bestuurlijke constellatie in de Randstad van provincies, stadsregio's, Wgr-regio's, G4 en gemeenten in wezen in stand zal blijven.

Tot slot kan nog worden gesteld dat het succes van een Randstadautoriteit valt of staat met de wil tot effectieve samenwerking door de deelnemende overheden, waarbij territoriale en functionele deelbelangen ondergeschikt worden gemaakt aan de gezamenlijke bestuurlijke opgaven. De evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de gemeenschappelijke regeling Regio Randstad stemt wat dat betreft weinig hoopvol voor een Randstadautoriteit.

De variant van een Randstadautoriteit in de zin van een openbaar lichaam op grond van de Wgr(-plus) heeft niet de voorkeur van de Raad, omdat sprake is van een bestuursorgaan dat zwak is gelegitimeerd (verlengd lokaal en provinciaal bestuur) en bij gebrek aan integraal bestuur (gesloten huishouding) minder effectief en slagvaardig kan optreden ten aanzien van de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsopgaven. Bovendien wordt met een openbaar lichaam als functioneel samenwerkingsverband een extra hulpstructuur in het leven geroepen wat niet bijdraagt aan vermindering van de 'bestuurlijke drukte' in het middenbestuur in de Randstad.

4.3

Niet-randstedelijke provincies

De complexiteit en schaal van maatschappelijke vraagstukken die aan de orde zijn in de niet-randstedelijke provincies zijn volgens de Raad (nog) niet van dien aard dat sprake is van een urgente noodzaak tot ingrijpende structuraanpassingen. Provinciale schaalvergroting die leidt tot de vorming van landsdelige provincies is voor de Raad thans daar niet aan de orde. Dit standpunt sluit aan bij de bevindingen van de minister van BZK dat de niet-randstedelijke provincies in het algemeen zijn berekend op hun taken.

Dat neemt niet weg dat op het niveau van deze provincies bestuurlijke opgaven aan de orde zijn die in toenemende mate de grenzen van afzonderlijke provincies, regio's en gemeenten overstijgen. Het proces van verstedelijking houdt immers niet op bij de grenzen van de Randstad, maar

waaiert steeds verder uit over ons land. Dat noopt tot afstemming, coördinatie en samenwerking tussen de provincie, gemeenten en Wgr-plus-gebieden.

De Raad is van mening dat de samenwerking tussen provincies moet worden geïntensiveerd vooral op het gebied van regionaal verkeer en vervoer, economie, ruimtelijke ordening en woningbouw. Dit door het stimuleren van vrijwillige dan wel verplicht te stellen interprovinciale samenwerkingsverbanden.

In een aantal grensregio's is sprake van aaneengesloten stedelijke gebieden die zich uitstrekken over de grens met België en Duitsland. De Raad sluit niet uit dat grensoverschrijdende samenwerking met Duitse en Vlaamse overheden in de toekomst niet meer volstaat voor een effectieve oplossing van grensoverschrijdende vraagstukken. Dit kan op termijn gevolgen hebben voor de organisatie en schaal van het binnenlands bestuur in ons land.

4.4

Financiële verhoudingen

De te maken bestuurlijke keuzes hebben ook belangrijke financiële consequenties. De Raad houdt vast aan het uitgangspunt dat zowel de provincies als de (regio-)gemeenten beschikken over een open huishouding. Provincies en (regio-)gemeenten dienen in staat te zijn om in relatieve autonomie de hen toevertrouwde taken te vervullen. Deze keuze impliceert een voorkeur voor bekostiging van taken uit de algemene middelen, dat wil zeggen belastingen dan wel algemene uitkering. Bij de gekozen bestuurlijke oplossing hoort uitdrukkelijk ook een eigen belastinggebied voor de betrokken decentrale bestuurslagen.

De Raad pleit ook voor een verdergaande differentiatie van taken en verantwoordelijkheden van provincies, regiogemeenten en gemeenten. Indien het Rijk kiest voor differentiatie in wettelijke taken van decentrale overheden moet worden voorkomen dat dit leidt tot verschillen in belastingdruk voor burgers en bedrijven, wat in beginsel pleit voor een kostendeekkende vergoeding aan decentrale overheden. Differentiatie levert ook een spanning op met de huidige uniforme benadering van de verdeling van de algemene uitkering. De Raad is evenwel van mening dat niet de uniformiteit van de verdeling het toetspunt dient te zijn voor de algemene uitkering maar de decentrale bestedingsvrijheid. Verantwoording over de besteding dient plaats te vinden aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Daarmee wordt ook daadwerkelijk invulling gegeven aan vermindering van de bestuurlijke drukte en verantwoordingslast

De keuze van de Raad voor provinciale opschaling, in ieder geval in de Randstad, noopt ook tot een herverdeling van het Provinciefonds.

De verdeling van het Provinciefonds is evenals die van het Gemeentefonds georiënteerd op kosten. Dit houdt in dat idealiter de herverdeling van middelen gelijk tred houdt met de kostenontwikkeling. De Raad kan zich evenwel voorstellen dat er (tijdelijk) discrepanties tussen inkomsten en uitgaven gaan ontstaan. Voor de gemeenten bestaat binnen het verdeelstelsel van het Gemeentefonds een aparte maatstaf voor het opvangen van frictiekosten bij herindeling. Voor de provincies ontbreekt echter een dergelijke voorziening. Uitgangspunt bij een tegemoetkoming in de frictiekosten is dat de financiële verantwoordelijkheid voor het beperken daarvan moet liggen bij het betrokken bestuursorgaan. De Raad gaat er daarbij vanuit dat wanneer de frictiekosten verder zijn uitgekristalliseerd, een herijking van het Provinciefonds in de rede ligt.

De Raad is van mening dat de beoogde schaalvergroting van gemeenten ertoe leidt dat verschillen in typische gemeentelijke structuurkenmerken zal afnemen. De globaliteit bij de verdeling van de algemene uitkering kan daarmee toenemen. Temeer omdat gemeenten beter in staat zijn eventuele onevenwichtigheden bij de verdeling zelf te kunnen opvangen. Tegelijkertijd neemt daarmee ook het draagvlak voor een verdere sanering van specifieke uitkeringen toe.

Door de overheveling van boven- of interlokale taken aan regiogemeenten neemt de noodzaak van specifieke regelingen voor centrumgemeenten, voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of verdeling van middelen voor gemeenten via de provincies (bijvoorbeeld ISV, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en/of jeugdzorg) af. De vorming van regiogemeenten dient ook gevolgen te hebben voor de bekostigingswijze van het GSB. In lijn met al ingezette ontwikkelingen zal het aangrijpingspunt voor het GSB zich meer moeten gaan concentreren op de cumulatie van problemen op wijkniveau binnen de grote steden. Een deel van het huidige GSB valt immers binnen de reguliere taken van een stedelijke samenleving.

Tot slot wijst de Raad op mogelijke consequenties in sommige bestuurlijke varianten van de gedeeltelijke opsplitsing van provincies voor de provinciale vermogensbestanddelen.

5.

Conclusies en aanbevelingen

5.1

Aanleiding en uitgangspunten van het advies

De aanleiding en tevens probleemstelling van het advies is de door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevoelde noodzaak dat het middenbestuur beter in staat moet worden gesteld doeltreffend en doelmatig te reageren op complexe, onderling sterk samenhangende maatschappelijke vraagstukken.

Dit vraagt om een benadering waarbij de inhoud van maatschappelijke problemen die om een bestuurlijke oplossing vragen voorop staat en niet de typisch Haagse discussie over bestuurlijke structuren. Dat is de discussie beginnen aan de verkeerde kant van het probleem. Hervorming van bestuurlijke structuren, aanpassingen in de schaal en taken en bevoegdheden van het bestuur inbegrepen, zijn weinig zinvol als belangrijke maatschappelijke vraagstukken onopgelost blijven. Tevens mag aan bestuurlijke hervormingen de eis wordt gesteld dat het bestuur democratisch is gelegitimeerd en wordt gecontroleerd door een volksvertegenwoordigend orgaan. Binnen de huidige, gegeven staatsrechtelijke kaders betekent dit dat bestuurlijke oplossingsrichtingen voor het middenbestuur primair moeten worden gezocht op het niveau van provincies. Dit in relatie tot de taken en schaal van het lokaal bestuur en verlengd lokaal bestuur (regionale samenwerkingsverbanden) en tot de rijksoverheid.

Verder brengt een probleemgerichte benadering met zich dat bestuurlijke oplossingen zo goed mogelijk zijn afgestemd op de aard, omvang en schaal van de bestuurlijke opgaven. Dat betekent geen uniforme oplossing of blauwdruk voor het hele land, maar een keuze voor differentiatie in bestuurlijke schaal en taken en bevoegdheden.

De Raad is van mening dat aanpassingen in de structuur, schaal en taken op het niveau van het middenbestuur alleen zinvol zijn indien wordt voldaan aan de volgende uitgangspunten. Bestuurlijke aanpassingen moeten:

- 1. de oplossing van maatschappelijke vraagstukken voorop stellen (probleemgerichtheid) en aldus bijdragen aan doeltreffend en doelmatig bestuur;*
- 2. passen binnen de bestaande hoofdstructuur van democratisch gelegitimeerd algemeen en integraal bestuur, bestaande uit drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten;*
- 3. toegespitst zijn op de aard, omvang en schaal van bestuurlijke opgaven en aldus ruimte bieden voor differentiatie in bestuurlijke schaal en taken en bevoegdheden ('bestuur op maat').*

5.2

Maatschappelijke opgaven

De maatschappelijke opgaven voor het middenbestuur hangen vooreerst samen met de gevolgen van de verstedelijking in ons land, in het bijzonder in de Randstad. Voor een goed begrip van de bestuurlijke opgaven in de Randstad is het van belang een onderscheid te maken tussen drie niveaus:

1. de vier grote steden,
2. aaneengesloten stedelijke gebieden (agglomeraties), in het bijzonder de zogeheten Noord- en Zuidvleugel van de Randstad;
3. de Randstad als geheel.

De bestuurlijke opgaven hebben op elk van deze niveaus van doen met ruimtelijke inrichtingsvraagstukken: ruimtelijke inrichting ordening en wonen, mobiliteit en infrastructuur, regionaal economisch beleid, milieu, natuur en landschap, waterzorg en waterbeheer. Deze vraagstukken spelen eveneens in de verstedelijkte regio's buiten de Randstad, terwijl het landelijk gebied wordt geconfronteerd met eigensoortige problemen (vergrijzing en ontvolking) en complexe opgaven op het terrein van milieu, natuur en water, herstructurering en functieverandering van landbouwgebieden en aantasting van landschapskwaliteit.

5.3

Lokaal en verlengd lokaal bestuur

Lokaal bestuur: bestuurskrachtige gemeenten

In de discussie over het middenbestuur kan men niet voorbij gaan aan het lokaal bestuur. De complexiteit van de bestuurlijke opgaven en het toegenomen aantal lokale taken leidt ertoe dat gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig zullen hebben om hun verantwoordelijkheden te kunnen blijven vervullen. Door verschillende oplossingen kan de lokale bestuurskracht worden behouden of zelfs versterkt (zie paragraaf 3.1.2). Maar bij tekortschietende lokale bestuurskracht kan uiteindelijk ook de schaal van gemeenten in het geding zijn.

Gemeentelijke herindeling kan volgens de Raad een oplossing bieden voor tekortschietende bestuurskracht van gemeenten. Ten aanzien van gemeentelijke herindeling is de Raad voorstander van een gedifferentieerde, regionale benadering: 'herindeling daar waar dat moet'. Gelet op het bestuurlijk belang kan gemeentelijke herindeling niet alleen 'van onderop' plaatsvinden. Waar herindeling 'van onderop' niet tot stand komt of onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, moet de provincie in de advisering het voortouw nemen.

De Raad is van mening dat de lokale bestuurskracht in aaneengesloten, stedelijke gebieden in de Randstad beter moet worden afgestemd op de schaal van de bestuurlijke opgaven. Dit door samenvoeging van de centrale stad met de randgemeenten rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht tot regiogemeenten. Aan regiogemeenten worden bovenlokale taken en bevoegdheden (en financiële middelen) toegekend op het terrein van sociaal beleid, inclusief zorg, jeugd en welzijn. De instelling van regiogemeenten kan – als gemeenten daar voor kiezen - gepaard gaan met een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie.

Verlengd lokaal bestuur: intergemeentelijke samenwerking

Er rust voor de Raad geen taboe op intergemeentelijke samenwerking als hulpstructuur van de bestuurlijke hoofdstructuur. In gebieden waar de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven minder complex of qua schaal beperkt zijn, kan intergemeentelijke samenwerking een nuttige bestuurlijke oplossing zijn voor de behartiging van sommige bovenlokale taken.

Indien wordt overgegaan tot de vorming van regiogemeenten rond de vier grote steden - in combinatie met een vorm van provinciale opschaling en een heldere onderlinge taakverdeling - ligt opheffing van de betrokken stadsregio's (Wgr-plus-regio's) in de Randstad voor de hand.

De Raad vindt het in dit stadium te vroeg een oordeel te geven over het functioneren van de Wgr-plus-regio's buiten de Randstad. Waar de complexiteit, onderlinge samenhang en schaal van bestuurlijke opgaven in aaneengesloten, stedelijke gebieden buiten de Randstad nopen tot een bezinning op de Wgr-plus-regio's moet dat in samenhang worden gezien met de taak en schaal van de provincie en opschaling van het lokaal bestuur (gemeentelijke herindeling of vorming van regiogemeenten).

5.4

Bestuurlijke oplossingen op de schaal van de provincies

Randstad

Voor het niveau van de Randstad komt de Raad tot de tweeledige conclusie dat zowel op beleidsinhoudelijke als bestuurlijke gronden de noodzaak bestaat tot een aanpassing van de schaal alsook de taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur. Geconstateerd moet worden dat de schaal van de huidige vier provincies in de Randstad niet meer goed aansluit bij de schaal van de maatschappelijke en daarvan afgeleide bestuurlijke opgaven, die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting. Tevens stelt de Raad vast er onhelderheid bestaat over welk bestuursorgaan de eindverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de opgaven in de Randstad, zodat overheden voortdurend moeten

afstemmen, coördineren en onderhandelen. Dit vertraagt de besluitvorming en uitvoering van programma's en projecten, en wordt ervaren door bestuurders, burgers en maatschappelijke partijen als onnodige 'bestuurlijke drukte'. Dat schaadt op den duur het vertrouwen in het bestuur.

Hieruit trekt de Raad de conclusie dat de bestuurlijke oplossing moet worden gevonden in een democratisch gelegitimeerd regionaal bestuursorgaan dat beschikt over een open huishouding en eindverantwoordelijk is voor de belangrijkste ruimtelijke inrichtingsvragen. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie. Op grond hiervan vallen de bestuurlijke varianten van de stadsstaat en een Randstadautoriteit (een openbaar lichaam op grond van de Wgr) voor de Raad als opties af. Ook is de Raad geen voorstander van een aparte, coördinerend (project-)minister voor de Randstad als enige, zelfstandige optie (zie paragraaf 4.2.2).

De bestuurlijke schaal op het niveau van de provincie die het beste aansluit bij de schaal van de - onderling samenhangende én deels eigensoortige - bestuurlijke opgaven in de Randstad en die niet tevens leidt tot onevenwichtige interbestuurlijke verhoudingen wordt volgens de Raad verkregen door vorming van twee afzonderlijke provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Dit in combinatie met een vorm van versterkte rijkscoördinatie voor grote projecten in de Randstad en vorming van regiogemeenten voor de agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De beide Randstadprovincies worden eindverantwoordelijk ten aanzien van regionale ruimtelijke inrichtingsopgaven, dit na overheveling van extra plannende, coördinerende en sturende rijksbevoegdheden.

Niet-randstedelijke provincies

De complexiteit en schaal van maatschappelijke vraagstukken die aan de orde zijn in de niet-randstedelijke provincies zijn volgens de Raad (nog) niet van dien aard dat sprake is van een urgente noodzaak tot ingrijpende structuur-aanpassingen. Provinciale schaalvergroting die leidt tot de vorming van landsdelige provincies is voor de Raad thans daar niet aan de orde.

Dat neemt niet weg dat op het niveau van deze provincies bestuurlijke opgaven aan de orde zijn die in toenemende mate de grenzen van afzonderlijke provincies, regio's en gemeenten overstijgen. De Raad is daarom van mening dat de samenwerking tussen provincies moet worden geïntensiveerd vooral op het gebied van regionaal verkeer en vervoer, economie, ruimtelijke ordening en woningbouw. Dit door het stimuleren van vrijwillige dan wel verplicht te stellen interprovinciale samenwerkingsverbanden.

Aangehaalde literatuur

- Ad hoc adviescommissie Regionaal Bestuur in Nederland (commissie-Geelhoed), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, uitgave van het IPO, Den Haag, 2002.
- Adviescommissie G4-Manifest, *G4@RandstadHolland.1. Randstad Holland in een globaliserende wereld. Advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden*, september 2006.
- BPZ, *Perspectief en prioriteiten 2020. Bespreekdocument voor de Bestuurdersconferentie van 7 december 2003*, z.p., 2003.
- Brakman, S., Garretsen, H., Gorter, J., Horst, A. van der, Schramm, M., *New economic geography, empirics and regional policy*, CPB, Den Haag, 2004.
- Brandsen, T., Kalders, P., 'Naar een imperfecte balans', in: *Openbaar Bestuur*, juni/juli 2006, pp. 7-10.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, uitgave van de VNG, Den Haag, juni 2006.
- Derksen, W. Salet, W.A.M. (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, voorstudie WRR, V93, Den Haag, 1996.
- Eenhoorn, H.B., Rozenberg, P.F., *Rapport bestuurskrachtmetering Randstadgemeenten*, in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag, 9 februari 2006.
- IPO, *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform. Discussienotitie*, Den Haag, 22 oktober 2005.
- Kemenade, J.A. van, 'De toekomst van de provincies', in: *Democratie als opgave*, Den Haag, 2002, pp. 409-417.
- Kleinfeld, R., *De provincies in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur. Preadvies Rob*, Den Haag, 1999.
- Koppejan, J.F.M., Huffen, J.A.M., Kramer, J.H.Th., 'Centrale sturingsvisies en lokale praktijk: barrières en kansen in het gemeentelijk vervoers- en verkeersbeleid', in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 6, pp. 454-479.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen En Toch Apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, uitgave Open Universiteit Nederland, Heerlen, oktober 2002.
- Minister van BZK, *Maatwerk in het middenbestuur. Discussienotitie*, uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag, mei 2006.
- *Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling*, uitgave ministeries van VROM, V&W, EZ en LNV, Den Haag, 2004.
- *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk. Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag, 12 oktober 2005.

- Stichting Atlas voor gemeenten, RIGO Research en Advies, *Nederland in 2015. Bouwstenen voor een toekomstverkenning* (losbladig), z.p., 2006.
- SEO, *Woningbouw in de Noordvleugel. Onderzoek naar woningvraag en bouwlocaties tot 2030*, Amsterdam, november 2003.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ieder zijn doel. Locatiebereikbaarheid anders aanpakken*, Den Haag, juni 2004.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Samenwerken aan regionale mobiliteit*, Den Haag, april 2005.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad, *Briefadvies Noordvleugel*, Den Haag, 23 mei 2006.
- Rob, *Provincies en gemeenten in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II*, Den Haag, december 2002.
- Rob, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Den Haag, februari 2003.
- Rob en Rfv, *Binnengemeentelijke decentralisatie*, Den Haag, september 2003.
- Rob en Rfv, *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.
- RPB en MNBP, *Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*, Den Haag, 2006.
- Teisman, G.R., Twist, M.J.M. van, Schulz, J.M., Puma, D.S., *Stagnatie of transitie. Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Den Haag, 10 augustus 2005.
- Toonen, Th.A.J., *Theorie van de provincie. Essay*, uitgave van het IPO, Den Haag, oktober 2005.
- VGS en VB, *Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur*, Den Haag, mei 2006.
- VROM-raad, *Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden*, Advies 043, Den Haag, oktober 2004.
- VROM-raad, *Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van ruimtelijk beleid*, Advies 051, Den Haag, 2006 (2006a).
- VROM-raad, *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, Advies 053, Den Haag, 2006 (2006b).

Bijlage I

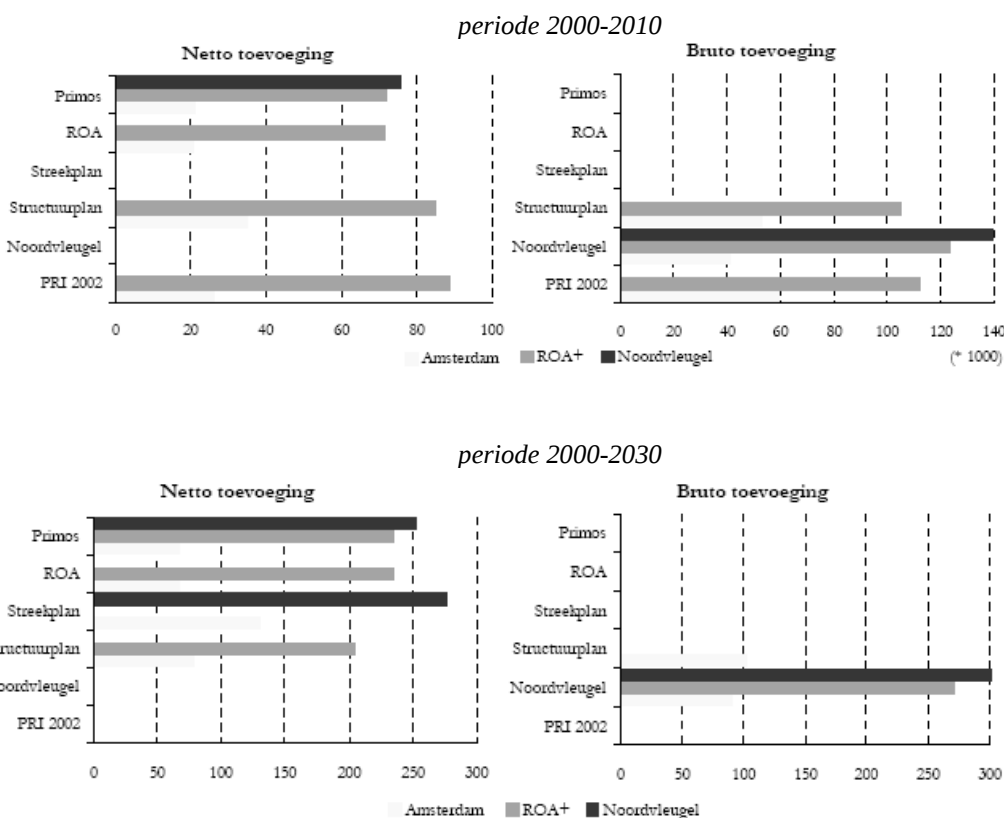
Voorbeeld van een beleidscoördinatievraagstuk

Schema 2.1 'Stapelings' van plannen voor de verstedelijkingsopgave van de Noordvleugel (2003)

1. Streekplan Noord-Holland Zuid (2003);
2. Gegevens provincie Flevoland (2003);
3. Structuurplan Amsterdam; kiezen voor verstedelijking (2003);
4. Structuurplan Almere 2010, met doorkijk naar 2030 (2001);
5. Noordvleugel II; een bereikbare Noordvleugel (2002);
6. Programma Ruimtelijke Investerings (PRI) regio Amsterdam (2002);
7. ROA; regionale woningmarkt; ontwikkelingen 1995-2002 (2002);
8. Primos Prognose; woningvoorspellingen (2002).

Bron: SEO, *Woningbouw in de Noordvleugel*, 2003.

Schema 2.2 De consequenties voor de doorwerking van deze plannen voor de netto en bruto toevoeging van woningen, periode 2000-2010 en 2000-2030



Bron: SEO, *Woningbouw in de Noordvleugel*, 2003.