

‘DE TOEKOMST VAN HET DECENTRALE BESTUUR, HET DECENTRALE BESTUUR VAN DE TOEKOMST’

Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

1. Inleiding
2. Waarom nadenken over de toekomst van het decentraal bestuur?
3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur
4. De provinciale bestuurslaag
5. De Randstad
6. Europa en de grensoverschrijdende samenwerking

Bijlage: Het Deense model

25 oktober 2006

1. Inleiding

Waarom deze verkenning?

De stand van zaken van het decentrale bestuur in Nederland is niet van dien aard dat de noodklok moet worden geluid. Uit die geruststellende constatering mag echter niet worden afgeleid dat er in het geheel geen problemen zijn. Integendeel. Met name in het Randstedelijke gebied is recent het besef gegroeid dat het decentrale bestuur niet in alle opzichten even goed is toegesneden op de actuele en toekomstige feitelijke uitdagingen. Dit geldt zowel voor het middenbestuur als voor het lokale bestuur in dat gebied. Buiten de Randstad lijkt de urgentie op het eerste gezicht minder groot. Bij nader inzien dient ook daar echter - zeker als naar de wat langere termijn wordt gekeken - de vraag te worden gesteld in hoeverre de beide decentrale bestuurslagen in staat zijn om ook in de toekomst een relevante rol (met bijbehorend substantieel takenpakket) te spelen; in hun onderlinge verhoudingen en in de Europese context.

Ik hecht eraan te benadrukken dat het kritisch nadenken over onze decentrale bestuurlijke organisatie geen geïsoleerde exercitie mag zijn. Het gaat vooral om de vraag of de bestuurlijke organisatie in staat is om de steeds complexere vraagstukken in de samenleving op te lossen. Het moet passen in het bredere discours over de taak van de overheid in onze samenleving, en meer toegespitste discussies als die over de bestuurlijke drukte (die inderdaad te groot is) en over de democratische legitimatie van gevoerd bestuur (die inderdaad versterking behoeft).

Deze notie is duidelijk terug te vinden in de doelstellingen die ik met mogelijke aanpassingen van de decentrale bestuurlijke organisatie nastreef. Deze aanpassingen moeten bijdragen aan vergroting van (a) de oplossing van feitelijke maatschappelijke problemen, (b) de helderheid van het organisatorische geheel, (c) de integraliteit van het gevoerde bestuur en (d) de democratische legitimatie daarvan. Voor hulpstructuren is slechts een beperkte, aanvullende rol weggelegd (e). Een wezenlijk grotere mate van differentiatie binnen het decentrale bestuur (zowel qua takkenpakket als inrichting) acht ik echter zeer wel mogelijk en wenselijk (f). *Last but not least* streef ik naar vermindering van de te grote bestuurlijke drukte (g). De criteria zoals geformuleerd door de 'Holland 8'¹ sluiten hier goed bij aan; aanvullend stelden zij dat er (h) tempo moet worden gemaakt in besluitvorming en realisatie. In hoofdstuk 2 ga ik nader op deze doelstellingen in.

De discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur" en het vervolg daarop

Deze verkennende notitie komt niet uit de lucht vallen. Nadat, mede als gevolg van de activiteiten van de 'Holland 8', de bestuurlijke toekomst van de Randstad op de politieke agenda was geplaatst, heb ik begin mei van dit jaar mijn discussienotitie

¹ 'Slagvaardig Bestuur voor Randstad Holland; Manifest van de burgemeesters van de vier grote steden en de vier Commissarissen van de Koningin in de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland), 12 oktober 2005.

'Maatwerk in het middenbestuur' uitgebracht. Daarin heb ik een zevental beleidsuitgangspunten geformuleerd, die voor de toekomst van het decentrale bestuur in Nederland leidend zouden moeten zijn. Met deze notitie ben ik de maanden mei, juni en juli het land ingetrokken. Op vijf regionale bijeenkomsten heb ik van gedachten gewisseld met decentrale politici.² Ook heb ik een website geopend (www.Middenbestuur.nl) om interactief meningen te peilen. Daarnaast heb ik gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de wetenschap.

Ik heb gemerkt dat binnen alle geledingen van het binnenlands bestuur met enthousiasme wordt gedebatteerd over het decentrale bestuur. Mede aan de hand van deze debatten, gesprekken en reacties heb ik de nu voorliggende verkennende notitie opgesteld. Deze verkenning is daarmee een verdieping van 'Maatwerk in het middenbestuur' geworden.

Inspirerend vond ik ook het werkbezoek dat ik deze zomer met een groep bestuurders bracht aan Denemarken. Dat bezoek heeft mij gesterkt in mijn opvatting dat de dicht bij de burger staande gemeentelijke bestuurslaag alleen zijn betekenis kan behouden indien hij qua takenpakket voldoende soortelijk gewicht behoudt. Met andere woorden: gemeenten moeten er voor de burger inhoudelijk toe doen, willen zij levende politieke en maatschappelijke organismen blijven. Vanzelfsprekend kan het Deense bestuursmodel hier niet één op één worden gekopieerd. Dat neemt niet weg dat ik veel waarde toeken aan de omvang en aard van het decentrale takenpakket en daarmee dus de maatschappelijke betekenis van de desbetreffende bestuurslaag. Ook de commissie-Bovens van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in haar rapport deze notie als uitgangspunt gehanteerd.³ Dit gegeven dient ook in Nederland doorslaggevend te zijn bij de vormgeving van de bestuurlijke organisatie. Hieruit volgt dat nadrukkelijker nog dan in 'Maatwerk in het middenbestuur' de gemeentelijke bestuurslaag in ogenschouw dient te worden genomen. Dit laatste blijkt ook uit de titel van deze verkenning 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst': die heeft betrekking op beide decentrale bestuursniveaus.

Opbouw van deze verkenning

Deze verkenning is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats ga ik wat dieper in op de al genoemde beleidsdoelen, ofwel het waarom van deze notitie (hoofdstuk 2). Vervolgens komt de toekomst van het lokale en verlengd lokale bestuur aan de orde (hoofdstuk 3). Over het belang van sterke gemeenten heb ik in de vorige alinea in verband met het Deense model⁴ al iets gezegd. In mijn beschouwing over de toekomst van de provinciale bestuurslaag maak ik nadrukkelijk onderscheid tussen de provincies in het algemeen (hoofdstuk 4) en de specifieke situatie in de Randstad (hoofdstuk 5). In het hoofdstuk over de bestuurlijke organisatie van de Randstad besteed ik ook aandacht aan de stad-randproblematiek en daarmee aan de

² De verslagen van deze bijeenkomsten zijn te vinden op www.Middenbestuur.nl.

³ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (commissie-Bovens), *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*. Dit rapport is te vinden op: www.vng.nl.

⁴ Zie voor een beknopte beschrijving van het Deense bestuursmodel de bijlage.

grootstedelijke regio's en gemeenten. Een hoofdstuk over het belang van Europa en de grensoverschrijdende samenwerking voor het decentrale bestuur sluit deze verkenning af (hoofdstuk 6).

De status van deze verkenning

De verkenning *'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst'* is op te vatten als een tussenstand. In verband met de vervroegde verkiezingen is het niet meer mogelijk om tot een volwaardige parlementaire behandeling te komen van een volledig uitgekristalliseerde discussie in samenleving en kabinet. Wel heeft, zo heb ik gemerkt, de discussienotitie *'Maatwerk in het middenbestuur'* het debat over nieuwe bestuurlijke arrangementen in Nederland fors op gang gebracht. Tevens heb ik gemerkt dat al die partijen die ik heb gesproken, wel hechten aan een tussenstand.

Ik ben in april 2005 begonnen met de vraag of de huidige bestuurlijke arrangementen in voldoende mate bijdragen aan het oplossen van de maatschappelijke problemen van nu. Ik vroeg me daarbij ook af of de schaal waarop ons bestuur georganiseerd is in voldoende mate passend is voor de maatschappelijke opgaven waar we voor staan. Ook vroeg ik me af of het betrekkelijk grote aantal bestuurders in ons land nu werkelijk helpt bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Ik heb een zich herhalende discussie over modellen willen vermijden en heb meer gezocht naar een sterke-zwakteanalyse van bestaande bestuurlijke arrangementen. De discussie over de problemen in de Randstad, aangezwengeld door de 'Holland 8', heeft het proces verregaand beïnvloed, de criteria verder aangescherpt en mijn inzet om maatwerk te leveren sterk ondersteund. Inmiddels is de Adviescommissie Versterking Randstad aan de slag gegaan. Zij zal een oordeel geven over de bestaande analyses van de inhoudelijke problematiek, alsmede over de aard en rol van bestuurlijke knelpunten daarbij (De bevindingen van de Adviescommissie worden december 2006 verwacht).

Ik vind het jammer dat het bij deze tussenstand moet blijven. Tegelijkertijd besef ik dat er een fundament is gelegd om in het volgend kabinet op verder te bouwen. Ik ga ervan uit dat er over de voorgestelde veranderingen en vernieuwingen in het openbaar bestuur de komende jaren besluiten worden genomen. De tussenstand, verwoord in deze verkenning met daarnaast de bevindingen van de Adviescommissie Versterking Randstad, is wat mij betreft ook bedoeld als inbreng in de kabinetsformatie.

2. Waarom nadenken over het decentrale bestuur van de toekomst?

Met deze verkenning wil ik bevorderen dat in de volgende kabinetsperiode besluiten worden genomen om ons decentrale bestuur dusdanig te hervormen dat het in staat is de uitdagingen van de 21^e eeuw aan te kunnen. In hoofdstuk 1 heb ik daarvoor een aantal doelstellingen geformuleerd. Hieronder licht ik deze doelstellingen nader toe.

Vergroting van het vermogen feitelijke problemen te kunnen oplossen

Voor mij staat nadrukkelijk voorop dat aanpassingen van de bestuurlijke structuur alleen zinvol zijn als zij bijdragen aan vergroting van het vermogen van onze bestuurlijke organisatie in zijn totaliteit om feitelijke problemen op te lossen. In de volgende hoofdstukken geef ik aan om welke problemen het hierbij gaat.

Grotere differentiatie

Omdat de problemen niet overal in Nederland dezelfde of van eenzelfde intensiteit zijn, moet het - meer dan nu het geval is - mogelijk zijn om bij de bestuurlijke inrichting en het takenpakket van de decentrale bestuursniveaus te differentiëren. Die differentiatie is natuurlijk geen doel op zich, maar moet in dienst staan van het bereiken van de eerste doelstelling: vergroting van het probleemoplossend vermogen.

Vergroting van de integraliteit van het gevoerde bestuur

Volwaardige decentrale besturen moeten in staat zijn om bij hun beleidsvorming adequate afwegingen te maken tussen de in het geding zijnde belangen en de allocatie van per definitie beperkte publieke middelen. Dergelijke afwegingen kunnen in beginsel⁵ het beste niet geïsoleerd plaatsvinden, maar als deel van een totaal van vergelijkbare keuzes. Dit veronderstelt in ieder geval dat decentrale besturen over een breed takenpakket beschikken.

Dubbel werk en onnodige afstemming tussen bestuurslagen moet worden vermeden. Op dit moment wordt nog onderzocht in hoeverre dit probleem zich daadwerkelijk voordoet. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre herschikking van taken en bevoegdheden een oplossing is voor dit probleem.⁶

⁵ Ik wil in deze verkenning het bestaansrecht van de waterschappen en de veiligheidsregio's niet ter discussie stellen. Bij de waterschappen is na een grote reorganisatie het aantal teruggebracht tot 27 en is er een belangrijke professionaliseringslag gemaakt. Daarnaast ligt nu de wet 'Modernisering Waterschapsbestel' bij het parlement waarin de positie van de waterschappen opnieuw wordt geborgd (*Kamerstukken II*, 2005-2006, 30601 XII). Wat betreft de veiligheidsregio's is het proces nu zo ver gevorderd dat ik ook hier niet in wil interfereren; het doel is vergroting van het presterende vermogen van de veiligheidsorganisatie en dat proces mag niet verstoord worden.

⁶ VNG, IPO en BZK hebben gezamenlijk het initiatief genomen tot een onderzoek naar dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en provincies. De centrale vraag van het onderzoek is: *Breng in kaart of er inderdaad dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden zijn (op het*

Vergroting van de democratische legitimatie van het gevoerde bestuur

De democratische legitimatie van het bestuur wordt vergroot als een wezenlijk deel van de nu door bestuurlijke hulpstructuren behartigde taken weer naar de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag worden overgedragen.

Beperkte rol voor hulpstructuren

Bestuurlijke hulpstructuren mogen zich niet tot een *de facto* extra bestuurslaag ontwikkelen. Hun democratische legitimatie is geringer dan die van gemeenten en provincies met hun direct gekozen volksvertegenwoordigende organen. Ook dragen hulpstructuren niet bepaald bij aan de kenbaarheid en helderheid van de bestuurlijke organisatie.

Vergroting van de helderheid van de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie dient kenbaar, herkenbaar en dus helder te zijn. Schaalniveaus, takenpakketten en onderlinge bestuurlijke verhoudingen dienen zo veel mogelijk te passen in een overzichtelijke en in zichzelf logische structuur.

Wezenlijke vermindering van de bestuurlijke drukte

In de beleving van burgers, bedrijven en ook bestuurders zelf is sprake van een te grote bestuurlijke drukte. Mark van der Horst, oud-wethouder van Amsterdam, heeft dit probleem onlangs op indringende wijze nog eens geschetst. Hij rekent ons voor dat één inwoner van Amsterdam vier bestuurslagen boven zich heeft. Elke Amsterdammer heeft alleen al met 231 decentrale politici te maken, zonder dat dat ertoe heeft geleid dat men in de hoofdstad positiever is gaan denken over politiek dan voorheen. Verder merkt Van der Horst op dat er in ons land ruim 14.000 politici zijn; een gemeente van redelijke omvang.⁷

Dit soort observaties sterkt mij in mijn streven naar beperking van de bestuurlijke drukte. Realisering van de voorgaande doelstellingen kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Ik voeg daaraan toe dat bestuurlijke drukte niet alleen een kwestie van aantallen bestuurlijke eenheden en bestuurders is. Het gaat ook om de wijze waarop het openbaar bestuur zichzelf organiseert en manifesteert. In het rapport van de commissie-De Grave worden hierover wijze woorden gesproken.⁸ Ik heb daarover dit voorjaar een voortgangsbrief uitgebracht.⁹ Het streven naar beperking van de

gebied van medebewind en autonomie) en op welke terreinen de overheden last van elkaar hebben? Waar levert de open huishouding van provincies, in de uitoefening van taken, problemen op in de verhouding rijk-provincies-gemeenten? Om een antwoord op deze vraag te krijgen wordt een onderzoek uitgevoerd onder gemeenten en provincies. Eind november wordt het eindrapport van dit onderzoek verwacht.

⁷ M. van der Horst, *Bestuurlijke Spaghetti*, blz. 8 e.v.

⁸ Dit rapport, *Je gaat erover of niet*, is te vinden op: www.middenbestuur.nl.

⁹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2006, te vinden op: www.middenbestuur.nl. Zie over dit onderwerp ook het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie-De Grave, te vinden op: www.middenbestuur.nl.

bestuurlijke drukte blijkt ook uit de aanbevelingen van de bestuurlijke werkgroep-Alders, die het kabinet heeft overgenomen. Rode draad daarin is de voorkeur voor mechanismen van zelfverantwoording en horizontaal toezicht, hetgeen tot vermindering van de bestuurlijke drukte leidt.¹⁰

Een heldere rolverdeling tussen lokaal, verlengd lokaal bestuur en de provincie

Provincies hebben in hun lange geschiedenis veel discussies over hun bestaansrecht en hun toekomst meegemaakt. Dat is nu weer het geval. Twijfel over nut en noodzaak van de provincies is een telkens weer oploeiend fenomeen. Provincies zélf geven aan dat hun rol en positie belangrijker wordt omdat maatschappelijke ontwikkelingen, van welke aard dan ook, zich steeds meer regionaal manifesteren. Dit alles vraagt om een samenhangende visie op een regionale overheid die actief, flexibel en daadkrachtig bezig kan zijn met oplossingen die passen bij de maatschappelijke ontwikkelingen van nu. De commissie Geelhoed heeft zich gebogen over de vraag of deze regionale overheid op dit moment over voldoende gezag beschikt om een samenhangende visie te ontwikkelen. De rol van 'opdrachtgever' zoals Geelhoed die schetst is er een die samenhangt met middelen, het bestuurlijke profiel, de democratische legitimatie en ook persoonlijke competenties; dit zou dan het gezag kunnen uitmaken van een provinciale overheid in het bestuurlijke krachtenveld.¹¹

Terugkerend naar de oorsprong van de provincie als integraal bestuursorgaan blijkt dat de taken die te omschrijven zijn als toezichhoudend, kaderscheppend en bemiddelend door de andere bestuurlagen in zijn algemeenheid als zinvol worden ervaren. Hierbij zijn (het bevorderen van) coördinatie, samenwerking, geschillenbeslechting en de zorg voor samenhang van beleid sleutelwoorden. Een rol die over het algemeen serieus door de provincies wordt opgepakt. Ik zie voorts nog dan ook geen doorslaggevende redenen om een grondwetswijzing te entameren die tot een andere rolopvatting zou moeten leiden (bijvoorbeeld een gesloten huishouding). Wél, zo gaf ik al aan, onderzoek ik momenteel waar het 'schuurt' als het om taken en bevoegdheden gaat tussen de verschillende lagen en of daar verbeteringen zijn voor te stellen. In de rede ligt een concentratie op het ruimtelijk- fysieke domein. De overige taken dienen naar mijn mening nadrukkelijk gebaseerd te zijn op geconstateerde behoeften bij de gemeenten (waar vragen gemeenten om).

Op het middenniveau is behoefte aan een regionale overheid die in goed samenspel met betrokken bestuurlijke en maatschappelijke partijen (mede) verantwoordelijkheid neemt voor de organisatie van bestuurlijke processen en de kwaliteit van het overheidsbestuur, waaronder ook het interbestuurlijk toezicht. In ons bestel heeft hiervoor geen nieuw middenbestuur tot stand te komen. De provincie is een intermediair bestuur, waar opgaven op het regionale niveau kunnen worden geadresseerd en dat als 'knooppunt' fungeert van regionale maatschappelijke en bestuurlijke netwerken.

¹⁰ Advies van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt*, d.d. 7 december 2005, en het *Kabinetstandpunt Interbestuurlijk Toezicht*, brief aan de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2006.

¹¹ Op schaal gewogen; regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw, interprovinciaal Overleg, maart 2002, blz. 33 en 34.

In ons bestuurlijk bestel zijn differentiatie en pluriformiteit sleutelwoorden. Maatschappelijke opgaven spelen op verschillende schaalniveaus. De aanpak van dezelfde maatschappelijke opgaven zal in verschillende regio's uiteenlopen. De organisatie van het openbaar bestuur moet dat mogelijk maken.

In de mondiale netwerkeconomie zijn bedrijven aangewezen op locaties met de juiste vestigingsvoorwaarden; zij hebben belang bij een goede leefomgeving en een aantrekkelijk woon- en werkklimaat. De ruimtelijke dynamiek is sterk toegenomen. De scheiding tussen stad en land en tussen de bebouwde omgeving en de vrije ruimte vervaagt. Mobiliteit en de afstand van woon- en werkverkeer nemen toe. Herinrichting van de open ruimte is nodig om ruimte te bieden aan water en veiligheid te waarborgen, voor de ontwikkeling en bescherming van natuur en landschap en voor de instandhouding van een duurzame landbouw. Daarvoor zijn steeds vaker politiek-bestuurlijke afwegingen op het bovenlokale, regionale schaalniveau nodig.¹²

Op het sociaal-culturele domein, op het gebied van onderwijs en welzijn, werk en inkomen zijn de gemeenten de meest aangewezen overheid. Maatschappelijke schaalvergroting kan stimulerende en ondersteunende initiatieven op regionaal schaalniveau of het toekennen van wettelijke taken aan dat bestuursniveau noodzakelijk maken.

¹² De provincies in het middenbestuur; reactie van het IPO op de discussienotitie *'Maatwerk in het middenbestuur'* en Het provinciale initiatief; de provincie als motor van regionale ontwikkeling. IPO, september, 2006.

3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur

Nogmaals vermindering bestuurlijke drukte

Vermindering van de bestuurlijke drukte is een belangrijke ambitie als het gaat om de hervorming van het decentrale bestuur. Voor mij is deze ambitie ook een belangrijke overweging om een verdergaande schaalvergroting in het lokale bestuur na te streven. Minder gemeenten betekent namelijk minder bestuurders en minder bestuurlijk overleg in regionaal verband. De vorming van grotere en dus sterkere gemeenten leidt ook tot minder zware Wgr-samenwerkingsverbanden.¹³ Naarmate gemeenten sterker zijn kunnen zij immers meer taken zelf behartigen. Verderop in dit hoofdstuk ga ik nader in op de thema's gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking.

Ten aanzien van de bestuurlijke drukte is het grote aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders in Amsterdam en Rotterdam voor mij een punt van nadrukkelijke aandacht. Het deelradenstelsel in deze steden heeft geleid tot een toename van het aantal bestuurders, zonder dat de kwaliteit van de lokale bestuursvoering wezenlijk is verbeterd en de tevredenheid van de burgers in de lokale politiek is toegenomen.¹⁴ Een en ander leidt mij tot de conclusie dat het deelradenstelsel dringend heroverweging verdient. De band tussen de stedelijke volksvertegenwoordiging en het bestuur met de wijken - de *raison d'être* van de deelraden - dient daarbij wel een belangrijk ijkpunt te zijn. Als alternatief denk ik aan de aanstelling van wijkwethouders gecombineerd met de instelling van uitvoerende stadsdeelkantoren. Enige aandrang bij de beide betrokken steden om zelf tot sanering van hun deelradenbestel over te gaan, lijkt me wenselijk. Indien een dergelijke sanering uitblijft, is herziening van de Gemeentewet op het onderdeel binnengemeentelijke decentralisatie naar mijn mening een logische vervolgstap.

Decentralisatie en gemeentelijke herindeling

De laatste tijd is er veel nagedacht over de toekomst van de Nederlandse gemeenten.¹⁵ Vanuit de gedachte dat de burger centraal behoort te staan en de overheid optimaal de belangen van de burgers dient te behartigen, is in enkele rapporten de ambitie van de gemeente van de toekomst scherp neergezet. Als bestuurslaag het dichtst bij de burger is de gemeente namelijk bij uitstek gekwalificeerd om op een meer burgergerichte wijze invulling te geven aan onze verzorgingsstaat. De Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning passen in deze ambitie. In Denemarken is men al enige stappen verder op dit pad. Zo gaan de Deense gemeenten straks ook over de arbeidsvoorziening.

¹³ Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹⁴ Ik ben voornemens om dit onderwerp te betrekken bij een groter onderzoek naar de tevredenheid van burgers over het functioneren van de lokale democratie in relatie tot de gemeentelijke schaalgrootte. Naar verwachting zal dit onderzoek dit jaar worden gestart en volgend jaar tot resultaten leiden.

¹⁵ Getuige bijvoorbeeld het *Manifest van de gemeenten* en het al genoemde rapport *Wil tot verschil* van de commissie-Bovens.

Ik ondersteun deze gemeentelijke ambities van harte. Dit betekent dat in de toekomst meer rijks- en provincietaken naar de gemeenten moeten worden gedecentraliseerd.¹⁶ Een dergelijke decentralisatie kan plaatsvinden op verschillende manieren: integraal,¹⁷ met een ruime mate van medebewind of beperkt tot de taakuitvoering of onderdelen daarvan. Om een dergelijke overheveling van rijkstaken mogelijk te maken is het echter wel zaak dat de gemeenten in staat zijn deze taken adequaat te behartigen. Gemeenten moeten met andere woorden voldoen aan een aantal randvoorwaarden om de beoogde hoogwaardige beleidsontwikkeling, uitvoering en publieke dienstverlening op een robuuste wijze aan te kunnen. In dit verband wijs ik op de wenselijkheid dat gemeenten als volwaardige partners kunnen optreden van - op hun beurt steeds grootschaliger georganiseerde - zelfstandige publieke organisaties als instellingen voor zorg, onderwijs, woningbouwcorporaties en waterschappen. Versterking van de gemeentelijke kwaliteit is mede om deze redenen nodig.

Om deze kwaliteitssprong te kunnen maken is een verdere vergroting van de gemeentelijke schaal noodzakelijk. Bij de inrichting van het proces dat naar dat doel leidt, kunnen wij profiteren van de in Denemarken opgedane ervaringen.

Voorop dient het verband tussen decentralisatie en verdere schaalvergroting te staan. Hierover moet ook in procestermen duidelijkheid worden verschaft. Duidelijk moet ook zijn waaraan bij de minimaal noodzakelijke schaal ongeveer moet worden gedacht.¹⁸

De ideale schaal

In het rapport "*Samenwerkend naar Zelfstandigheid?*" wordt voor de Randstadgemeenten een driedeling voorgesteld, met daarbij de opmerking dat een ideale schaal voor een gemeente niet bestaat:¹⁹

- bij gemeenten tot 20.000 inwoners is er in het algemeen sprake van noodzaak om de kwetsbaarheid van die gemeenten op te lossen;

¹⁶ Gedacht kan worden aan onder andere het jeugdbeleid en verdere voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning.

¹⁷ Daaronder begrepen het vermogen tot zelfverantwoording en het uitoefenen van horizontaal toezicht. Op 7 december 2005 heeft de bestuurlijke werkgroep onder leiding van de heer H. Alders een rapport uitgebracht over de rol en organisatie van het interbestuurlijk toezicht, *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden*. In zijn reactie op dit rapport (*Kamerstukken II*, 30 300 VII, nr. 65, d.d. 19 juni 2006) heeft het kabinet een doorlichting aangekondigd van de toezichtarrangementen in bestaande en in voorbereiding zijnde regelgeving. Met het oog daarop is een doorlichting aangekondigd die door de desbetreffende departementen wordt uitgevoerd in overleg met een door dhr. M. Oosting geleide externe commissie.

¹⁸ Rapport van de onderzoekers Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg *Samenwerkend naar zelfstandigheid?*, blz. 4-5, 9 en 14-15.

¹⁹ Sommige taken kan elke gemeente, hoe groot of klein ook, met gemak aan, bij andere taken is het voorstelbaar dat zelfs de grootste gemeenten te klein zijn en samenwerking zoeken.

- bij gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners is die kwetsbaarheid vooralsnog te beheersen, maar zal er in toenemende mate sprake zijn van onvoldoende massa om toekomstige opgaven goed te kunnen vervullen (zie bijvoorbeeld ook de invoering van de Wet maatschappelijke opvang, de jeugdzorg e.d.);
- boven de 50.000 inwoners is er sprake van voldoende massa, maar kunnen geografische omstandigheden aanleiding geven tot bezinning op de omvang van de gemeente.

Een passende politiek-bestuurlijke keuze is daarbij dat een gemeente in staat moet zijn om een integrale afweging in eigen huis te maken, dat kwetsbaarheid moet worden teruggedrongen en samenwerking vanuit toegevoegde waarde moet worden ingezet in plaats van uit noodzaak. Dit leidt naar de mening van de onderzoekers tot een keuze voor gemeenten met minimaal 20.000 tot 50.000 inwoners.²⁰

Ik kan me in deze uitgangspunten goed vinden. Ik wil daarbij wél benadrukken dat het afhangt van de te decentraliseren taken en de regionale context of de optimale schaal dichterbij de 20.000 dan bij de 50.000 inwoners ligt.

Het proces

Gemeenten worden royaal in de gelegenheid gesteld om op dit vlak hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat betekent dat gemeenten die op grond van eigen inzichten zelf besluiten tot herindeling, wanneer het resultaat daarvan een gemeente met ten minste 20.000 inwoners is, in beginsel alle ondersteuning verdienen. Ook stimulerende maatregelen verdienen serieuze overweging.²¹

De desbetreffende gemeenten, te beginnen met die in het Randstedelijke gebied, krijgen dus eerst de ruimte om binnen een bepaalde termijn - bijvoorbeeld twee jaar - zelf met een eigen herindelingsvoorstel te komen. Vanzelfsprekend is een en ander afhankelijk van de feitelijke lokale omstandigheden en eigen preferenties. De betrokken provinciebesturen coördineren dit proces en nemen zo nodig de regie over.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor initiatieven tot schaalvergroting, de rol van de provincie is er dan een van coördineren, faciliteren en aanjagen. Leidt deze vrijwillige en gedifferentieerde aanpak niet tot resultaten, dan ligt het in de rede dat het Rijk zijn verantwoordelijkheid neemt en naar Deens model, de regie over de herindeling voert.

In organisatorische zin is het verstandig om voor de zorgvuldige afronding van een herindelingsproces één Statenperiode te benutten (de komende periode loopt van 2007-2011).

Het is duidelijk dat een dergelijke benadering op onderdelen afwijkt van de in de Wet Algemene regels herindeling (Arhi) voorgeschreven procedures. Indien voor deze benadering wordt gekozen is een herziening van de Wet Arhi nodig. Deze meer centrale regie vereist namelijk een wettelijke grondslag die nu nog ontbreekt. Dit

²⁰ Rapport van de onderzoekers Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg *Samenwerkend naar zelfstandigheid?*, blz.16.

²¹ Zoals handhaving van de verdeling uit het gemeentefonds voor een periode van vijf jaar conform de situatie van vóór de herindeling, subsidies ter financiering van specifieke herindelingskosten en een waarborg dat gemeenten als gevolg van herindeling geboekte efficiencywinst in zijn geheel kunnen behouden.

betekent uiteraard ook dat beperking van de al bestaande wettelijke mogelijkheden voor een centrale regievoering niet in de rede ligt.²²

Beleidsuitgangspunt 1

De gemeentelijke ambitie om een groot deel van de taken van de verzorgingsstaat te behartigen verdient ondersteuning. Daarvoor is naast decentralisatie van rijks- en provincietaken, versterking van de gemeentelijke kwaliteit en daarmee vergroting van de gemeentelijke schaal nodig. Om dit laatste te bereiken, is het gewenst dat:

- a. de minimaal noodzakelijke schaal wordt geconcretiseerd (tentatief 20.000-50.000 inwoners, specifieke lokale en regionale omstandigheden kunnen in dit verband medebepalend zijn);
- b. gemeenten die vrijwillig tot herindeling besluiten conform deze schaal, alle ondersteuning ontvangen;
- c. de andere gemeenten die niet voldoen aan deze schaal, te beginnen met die in de drie Randstadprovincies, in de gelegenheid worden gesteld alsnog zelf met voorstellen te komen, een en ander onder provinciale regie;
- d. indien dat niet gebeurt, de rijksoverheid zelf de regie in handen neemt, hetgeen een wijziging van de Wet Arhi vergt.

Beleidsuitgangspunt 2

Het deelradenstelsel in Amsterdam en Rotterdam heeft geleid tot een toename van het aantal bestuurders, zonder dat de kwaliteit van de lokale bestuursvoering wezenlijk is verbeterd en de tevredenheid van de burgers in de lokale politiek is toegenomen. Een en ander leidt mij tot de conclusie dat het deelradenstelsel dringend heroverweging verdient.

²² Dit mede in antwoord op een vraag van de Eerste Kamer (*Kamerstukken I 2004-2005*, 30 033 nr. 4, pag 1593). In dit debat is toegezegd in te gaan op de vraag of gemeentelijke herindelingen niet zonder tussenkomst van de centrale overheid afgedaan kunnen worden.

Intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking tussen overheden en dus ook gemeentelijke overheden onderling is een groot goed. Fricties en conflicten kunnen daardoor worden vermeden; een vergroting van de effectiviteit en de efficiency van het gevoerde bestuur kan erdoor worden bereikt. Samenwerking dient echter wel transparant te zijn; zowel voor de burger als voor de betrokken volksvertegenwoordigers. Publieke verantwoording en democratische controle dienen geen lege hulzen te zijn als het gaat om in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden behartigde taken. Ik heb al eerder gesignaleerd dat op dit vlak nog veel verbetering mogelijk is.²³ Over het algemeen geldt dit bezwaar vooral indien beleidsrijke taken aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden overgedragen. Bij beleidsarme, doorgaans uitvoeringsgerichte, taken klemmt dit minder.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten hulpstructuren blijven. Een gemiddelde van 27 samenwerkingsverbanden per gemeente, lijkt me fors aan de maat.²⁴ In het licht van de taakverzwaring zou dit gemiddelde in de toekomst nog kunnen stijgen; en toename betekent per definitie meer ambtenaren en meer bestuurders.

In het onderzoek naar de randvoorwaarden voor zelfstandigheid wordt uitvoerig stilgestaan bij de omvang van de gemeente in relatie tot haar zelfstandig functioneren en de manier waarop betekenisvol kan worden geopereerd door kleine gemeenten.²⁵

In het rapport wordt gesteld dat:

'De uit te voeren taak in zichzelf zo complex kan zijn (geworden) dat de gemeente onevenredig zou moeten investeren om de taak naar behoren te kunnen vervullen als die taak in eigen beheer wordt uitgevoerd. Vanuit dat perspectief wordt dan samenwerking gezocht met andere gemeenten of wordt de taak aan een private partij uitbesteed. De benodigde schaal is daarbij variabel. Voor de ene taak volstaat een samenwerking met een centrum- of buurgemeente en voor een andere taak is bij wijze van spreken de regio nauwelijks groot genoeg om de taak naar behoren te kunnen vervullen.

Een tweede situatie betreft de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Als de omvang daarvan beperkt is, leidt dat tot combinatiefuncties of een taak die door slechts één medewerker wordt afgedekt. Specialisatie op een bepaald beleidsterrein is dan niet mogelijk en in geval van verlof of ziekte ligt de gemeente op die specifieke taak even stil. De inwoners hebben dan misschien wel een nabije gemeente, maar geen werkende gemeente. Verder geldt in een beperkte ambtelijke organisatie dat de

²³ Zie mijn notitie terzake aan de Kamer. *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 300 VII, nr. 4.

²⁴ Uit recent onderzoek (2005) van bureau Partners en Pröpper blijkt dat intergemeentelijke samenwerking toeneemt. De tevredenheid van gemeenten over de resultaten van die samenwerking blijft daar echter bij achter. De gemiddelde Nederlandse gemeente participeert in 27 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*.

²⁵ Rapport van de onderzoekers Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg *Samenwerkend naar zelfstandigheid?*, blz. 5-6;

financiële ruimte om kwaliteit aan te trekken en goed personeel te behouden niet of nauwelijks aanwezig is'.

Een andere situatie betreft het te behalen schaalvoordeel bij aanbestedingen. Het met elkaar genereren van inkoopvolume leidt tot een sterkere positie richting aanbieders, waardoor er voor die gemeenten duidelijke financiële voordelen zijn te behalen²⁶.

Versterking van de samenwerkingsverbanden in plaats van de eigen gemeentelijke organisatie verhoogt de bestuurlijke drukte en maakt de bestuurlijke afwegingen voor de burgers minder transparant. Vergroting van de gemeentelijke schaal kan ook wat dit betreft heilzaam werken.

Het ligt in de rede dat de gemeenten, na afronding van de beoogde gemeentelijke schaalvergroting een sanering uitvoeren van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen.

Dit alles is in lijn met de uitgangspunten van de dualiseringsoperatie van 2002, waarbij het versterken van de raden doelstelling was.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat provincies ook een belangrijke rol hebben bij de interprovinciale afstemming als het om samenwerking tussen gemeenten gaat.

Beleidsuitgangspunt 3

Intergemeentelijke samenwerking is een zinvolle aanvulling op de reguliere gemeentelijke bestuursvoering, mits zij beperkt blijft tot beleidsarme taken. Het is een eis van democratie dat de publieke verantwoording en de democratische controle niet in het gedrang komt door de overheveling van te veel beleidsrijke taken naar samenwerkingsverbanden. Gemeenten moeten integrale afwegingen kunnen blijven maken. Vergroting van de gemeentelijke schaal schept de voorwaarde voor een sanering van deze samenwerkingsverbanden. Na afronding van de gemeentelijke schaalvergroting voeren de gemeenten een dergelijke sanering uit.

²⁶ Als voorbeeld kan hier de gezamenlijke inkoop van zorg in het kader van de WMO worden genoemd. In de gesprekken met gemeenten is aangegeven dat hiermee grote voordelen kunnen worden behaald.

4. De provinciale bestuurslaag

Geen dubbele verantwoordelijkheden

De beoogde versterking van de gemeentelijke bestuurslaag heeft per definitie gevolgen voor de beide bestuurslagen daarboven. Helderheid over de toedeling van taken en bevoegdheden is daarbij van groot belang. Daar waar provincies vandaag de dag door gemeenten soms als hindermacht worden beschouwd, is het zaak dat wordt gestreefd naar meer complementaire verhoudingen. Dat lukt ook in veel gevallen; gemeenten en provincies kunnen elkaar versterken bij sommige beleidsdossiers (bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke opvang). Provincies kunnen gemeenten bij dergelijke zware dossiers dan de helpende hand toesteken.

Dubbel werk en onnodige afstemming, ik noemde dit reeds in paragraaf 2, moet echter worden vermeden. Aldus wordt niet alleen bijgedragen aan meer heldere bestuurlijke verhoudingen, maar ook aan vermindering van de bestuurlijke drukte.

Op dit moment bestaat er geen precies inzicht in de mate waarin dit probleem zich voordoet. Om die reden is het al eerder genoemde 'schuuronderzoek' van belang. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek kan vervolgens worden nagegaan in hoeverre een herschikking van taken en bevoegdheden wenselijk is. Mijn uitgangspunt daarbij is dat iedere bestuurslaag zich toelegt op datgene waarin hij het beste is. Voor provincies leidt dat primair tot de behartiging van ruimtelijk-fysieke taken en de invulling van een -selectieve - regisserende rol.

De uitkomst van deze exercitie hoeft niet voor alle provincies en gemeenten gelijk te zijn. Differentiatie behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden. Bij die differentiatie denk ik bij de provinciale bestuurslaag in de eerste plaats aan een verschil in benadering tussen het Randstedelijke gebied en de niet-Randstedelijke provincies. In hoofdstuk 5 van deze verkenning ga ik daarom nog specifiek op de Randstad in.

Beleidsuitgangspunt 4

Dubbel werk en onnodige afstemming tussen bestuurslagen moet worden vermeden. Onderzocht wordt in hoeverre dit probleem zich daadwerkelijk voordoet. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek wordt vervolgens nagegaan in hoeverre herschikking van taken en bevoegdheden een oplossing is voor dit probleem.

Het ruimtelijke domein

De provincies hebben de laatste jaren steeds meer ruimtelijke taken gekregen. Illustratief voor deze ontwikkeling is de Nota Ruimte, waarin tal van taken op het vlak van de inrichting van het landelijk gebied, water, verkeer en vervoer aan de provincie zijn toegedacht. Dit soort taken past in het typische provinciale domein. De aard van deze taken (bijvoorbeeld waterbeheer, wegbeheer, reconstructie, recreatie en planning van woningbouw) kenmerkt zich door een grote onderlinge samenhang, die niet alleen inhoudelijk maar ook procesmatig complex is: er moet met tal van partners met soms uiteenlopende belangen worden samengewerkt. Nu al spelen provinciebesturen op deze samenhang in, onder andere door - zonder daartoe

wettelijk verplicht te zijn - integrale omgevingsplannen op te stellen in plaats van sectorale plannen. Ook wordt er steeds vaker gebiedsgericht gewerkt. Dat vraagt om een andere manier van werken (cultuuromslag) en vereist bepaalde bestuurlijke kwaliteiten. Dit vraagt ook een wijziging in de rijkssturing. Provincies zijn weliswaar op weg om vorm te geven aan deze rolverandering maar de cultuurverandering is bepaald nog niet voltooid. Ik wijs in dit verband met name op de nog steeds dominante neiging bij provincies om slechts zeer terughoudend gebruik te maken van hun doorzettingsmacht.

Het Rijk op zijn beurt schept hiervoor dan de voorwaarden..Ik denk daarbij aan onder meer de gebundelde doeluitkeringen, het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.²⁷

De nieuwe provinciale rol kan nog beter uit de verf komen, indien provinciebesturen intensiever gebruik maken van de hen geboden mogelijkheden en bevoegdheden.

Beleidsuitgangspunt 5

Ruimtelijke gebiedsgerichte opgaven met een complexe bestuurlijke dimensie zijn belangrijke provinciale kerntaken. Provincies investeren de komende jaren in de hiervoor noodzakelijke andere werkwijze en bestuurlijke kwaliteiten. Het Rijk intensificeert het scheppen van voorwaarden op dat vlak.

Stad en rand

Zowel in de Randstedelijke als in de niet-Randstedelijke provincies mengen de ruimtelijke opgaven voor het platteland zich steeds meer met die van de stad. Ook buiten het randstedelijke gebied begint zich een stad-randproblematiek af te tekenen. Bij de regievorming in dit spanningsveld tussen stad en rand behoren de niet-Randstedelijke provincies het voortouw te nemen en zo nodig knopen door te hakken. Een beter gebruik van de bestaande provinciale bevoegdheden (bijvoorbeeld op grond van de Wet ruimtelijke ordening) ligt daarbij voor de hand.

De intergemeentelijke hulpstructuur die speciaal voor dit soort stad-randproblemen is bedoeld, de Wgr-plusregio, nadert wat mij betreft de grens van wat met dergelijke hulpconstructies mag worden geregeld, vooral op het vlak van de democratische legitimiteit. In ieder geval is een verdere uitbreiding van het takenpakket van deze regio's niet aan de orde. Op termijn dienen provincies, in elk geval die buiten de Randstad, hier effectiever te sturen en te registreren. Indien het nu nog onderbenutte huidige instrumentarium tekort zou schieten, moet versterking op dat vlak serieus worden overwogen.

Provincies zouden zich meer dan nu het geval is met de stad-randproblematiek moeten bezighouden, daarbij gebruik makend van hun bestaande bevoegdheden. In het kader van het 'schuuronderzoek' kan worden nagegaan in hoeverre versterking

²⁷ In het advies 'Ontwikkel kracht!' van de adviescommissie gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker aan de minister van VROM van november 2005 worden vele positieve voorbeelden genoemd van de rol van de provincies bij gebiedsontwikkeling.

van de provinciale bevoegdheden op dat vlak noodzakelijk is. Voor de provincies buiten de Randstad geldt dus dat zij meer gebruik kunnen maken van bestaande bevoegdheden opdat de taken die nú in de Wet gemeenschappelijke regelingen belegd zijn terug kunnen vloeien in de bestaande bestuurlijk hoofdstructuur. In de Randstad hangt de definitieve bestuurlijke oplossing van het stad-randvraagstuk rondom de G4 samen met de toekomstige bestuurlijke organisatie op Randstedelijk niveau. In het volgende hoofdstuk ga ik hier nader op in.

Beleidsuitgangspunt 6

Taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies en Rijk dienen in relatie met elkaar te worden beschouwd. Duidelijk moet zijn welke taken des Rijks zijn, welke des provincie en welke des gemeente. In het kader van de daadwerkelijke realisatie van een helder afgebakend takenpakket tussen de drie bestuurslagen kunnen de Wgr-plusregio's buiten de Randstad op termijn worden afgeschaft. Voor de vier Wgr-plusregio's in de Randstedelijke provincies zal een en ander moeten worden bezien in het licht van de te kiezen bestuurlijke oplossingen voor de Randstad.

Tot die tijd dienen de Wgr-plusverbanden optimaal te blijven functioneren zonder dat het takenpakket wordt uitgebreid.

Samenwerken of samengaan?

Vormen van interprovinciale, landsdelige samenwerking beschouw ik als hulpstructuren die een nuttige aanvulling vormen op de bestuurlijke hoofdstructuur. Tijdens de discussiebijeenkomsten in het land heb ik goede voorbeelden gehoord van deze samenwerking. In het navolgende ga ik per landsdeel in op het perspectief van de interprovinciale samenwerking. Ik beperk me daarbij tot het niet-Randstedelijke gebied. De Randstad komt in het volgende hoofdstuk immers uitvoerig aan bod.

De noordelijke provincies zijn naar mijn mening qua inwonertal aan de kleine kant. Dat kan gaan klemmen als op termijn verdere gemeentelijke schaalvergroting haar beslag heeft gekregen. Immers, grotere en bestuurskrachtige gemeenten hebben meer aan een eveneens bestuurskrachtige provincie die een eveneens groter gebied omvat. In Drenthe is deze vraag nu al aan de orde. Dit zou pleiten voor een fusie van de drie noordelijke provincies. Hiertegen kan echter worden ingebracht dat juist deze provincies elk over een krachtige eigen culturele identiteit beschikken. Bovendien is er sprake van een goed functionerend samenwerkingsverband, het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Een acute noodzaak tot schaalvergroting is er daarom niet. Indien de drie provincies echter zelf tot andere inzichten zouden komen, verdienen zij bij voorbaat alle steun van de rijksoverheid.

In Gelderland en Overijssel heb ik meer dan in het Noorden geluiden gehoord, die wijzen in de richting van een mogelijke fusie van beide provincies. Als argument werd de relatie met grootschalige gemeentelijke herindeling aangevoerd. Een sterke eigen provinciale culturele identiteit werd niet gevoeld, dan wel (indien toch aanwezig) niet als bezwaar gezien. Er zijn echter geen feitelijke problemen die nopen tot provinciale schaalvergroting. Omdat bovendien ook in het Oosten des lands de interprovinciale

samenwerking goed is, hoeft het Rijk niet het initiatief te nemen voor provinciale herindeling. Ook hier geldt echter dat eventuele initiatieven van de betrokken provincies zelf een positief oordeel verdienen.

De drie zuidelijke provincies hebben elk een sterke eigen culturele identiteit. Provinciegrensoverschrijdende samenwerking krijgt - opvallend genoeg - vooral op regionaal niveau gestalte, bijvoorbeeld West-Brabant dat met Rotterdam samenwerkt en Zuid-Limburg in het kader van de Euregio Maastricht-Aken-Luik. Op sommige gebieden trekken de drie zuidelijke provincies wel samen op, zoals in hun lobby richting "Brussel". Toch is samenwerking van deze drie provincies niet altijd de meest voor de hand liggende oplossing voor de feitelijke vraagstukken in dit gebied. Zo is er bij de Zeeuwse havens vooral behoefte aan samenwerking met Rotterdam en Antwerpen.

Beleidsuitgangspunt 7

Fusie van provincies is buiten de Randstad niet direct noodzakelijk. Eigen initiatieven van de betrokken provincies verdienen echter de steun van het Rijk.

5. De Randstad

De Randstad een geval apart

Zoals gezegd vraagt het Randstedelijke gebied om een aparte benadering als het gaat om de toekomst van het middenbestuur. Niet alleen de bestuurlijke dichtheid is in de Randstad groter, ook de inhoudelijke opgaven zijn er van een andere orde dan elders in het land. Een van de opgaven is een stevige internationale concurrentiepositie van de Randstad die op dit moment dreigt te verzwakken. Dit gegeven kan een eventueel van de rest van het land afwijkend bestuurlijk model voor de Randstad rechtvaardigen. De Adviescommissie Versterking Randstad is gevraagd om voor het eind van 2006 een oordeel te geven over de bestaande analyses van de inhoudelijke problematiek, alsmede over de aard en rol van bestuurlijke knelpunten daarbij. De voorgelegde bestuurlijke scenario's uit de discussienotitie *'Maatwerk in het middenbestuur'* worden door deze Adviescommissie getoetst op hun mogelijke bijdrage aan een structureel sterkere (internationale) concurrentiepositie van de Randstad. Versterkte rijkscoördinatie is weliswaar een aparte optie, maar de weg naar de overige opties betekent altijd versterkte rijkscoördinatie als voorloper naar de meest optimale optie.

Hoewel evident is dat maatwerk voor de Randstad nodig is, zal bij de oplossingsrichtingen nadrukkelijk gekeken moeten worden naar een evenwichtige samenhang met de overige provincies en het Rijk.

Versterking van de Randstad

De opdracht aan de onafhankelijke Adviescommissie Versterking Randstad luidt:

'De Commissie zal in haar advies een oordeel geven over de bestaande analyses van de inhoudelijke problematiek, alsmede over de aard en rol van bestuurlijke knelpunten daarbij. Voor de inhoudelijke analyse dient in elk geval gekeken te worden naar de volgende thema's:

- *Vestigingslokaties*
- *Verkeers en vervoersinfrastructuur*
- *Verstedelijking in relatie met groen-blauw*
- *Kennisinfrastructuur*
- *Marketing*

De voorgelegde bestuurlijke scenario's uit de notitie Middenbestuur dienen te worden getoetst op de bijdrage die zij zouden kunnen leveren aan een structureel sterkere concurrentiepositie van de Randstad in internationaal verband. De Commissie wordt gevraagd voor het eind van 2006 advies uit te brengen.'

In afwachting van dit advies ga ik verderop in dit hoofdstuk kort in op vier mogelijke bestuurlijke opties. Daaraan voorafgaand volgt eerst een korte schets van de aard van de inhoudelijke en bestuurlijke opgaven voor de Randstad. De vier beschreven opties voldoen alle aan de in hoofdstuk 2 gestelde criteria. Dat geldt nadrukkelijk niet

voor zo nu en dan door anderen genoemde alternatieven, zoals een aparte Verkeers- en vervoersautoriteit voor de Randstad.²⁸ Immers, een dergelijke autoriteit is een extra bestuurlijk lichaam naast de bestaande gemeenten en provincies en zal daarom de bestuurlijke drukte vergroten. Beslissingen over verkeer en vervoer kunnen bovendien nooit los van die over de ruimtelijke inrichting, wonen en werken worden genomen. Inbedding in het integraal bestuur is daarom noodzakelijk.

Inhoudelijke en bestuurlijke opgaven voor de Randstad

De Randstad is zowel het politiek-bestuurlijke hart van Nederland als de motor van onze economie. Hoewel de Randstad, ook internationaal gezien, nog steeds economisch prestaties van formaat levert, moet eveneens worden geconstateerd dat deze economische motor wordt aangedreven door enkele, relatief los van elkaar staande stedelijke economieën. Wil de Randstad op internationaal niveau concurrerend blijven dan is het zaak dat de samenhang tussen deze onderdelen van het netwerk beter uit de verf komt: De Randstad omgebouwd tot één metropolitaan netwerk. Dit vraagt om acties van tal van betrokkenen op een breed front. Daarbij kunnen de bestuurlijke aspecten niet buiten beschouwing worden gelaten. Concreet kan in dat verband worden gedacht aan met name het functioneren van de arbeidsmarkt, de versterking van *main-* en *brainports*, de aanwezigheid van voldoende bedrijventerreinen, het verrijken van de stedelijke woningmarkten en verbetering van de interne bereikbaarheid. Een en ander leidt tot complexe inhoudelijke opgaven als de versterking van de positie van de *mainports* Rotterdam-Haven en Schiphol, de verdere ontwikkeling van de toplocatie Zuidas, de ontwikkeling van *greenports* voor glastuinbouw, bollen- en sierteelt, het creëren van toonaangevende, gespecialiseerde kenniskernen (*science parks*), de realisatie van twee zowel grote als hoogwaardige huisvestingsopgaven (Almere en de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda), en de marketing van de Randstad. Vanzelfsprekend kunnen ook culturele en kennisaspecten niet buiten beschouwing worden gelaten. De commissie Burgmans heeft in haar rapport '*G4@RandstadHolland.EU*' een aantal interessante voorstellen gedaan ter verbetering van een 'Randstadaanpak' voor de kennisinfrastructuur. Toptalent en toponderzoek moeten gestimuleerd worden en dat betekent een forse inspanning als het om de onderwijsuitgaven gaat.²⁹

Uit deze kleine greep blijkt niet alleen hoe complex elk van de inhoudelijke opgaven is maar ook hoe groot de onderlinge, met name door ruimtelijke schaarste veroorzaakte, verwevenheid is waardoor de complexiteit van het geheel nog wordt vergroot. Deze uit verwevenheid voortvloeiende complexiteit staat haaks op het de facto gefragmenteerde karakter van de Randstedelijke netwerkeconomie. Van samenwerking op inhoudelijk niveau is vaak te weinig sprake, waarbij ik de kanttekening maak op zich niet negatief te staan tegenover een zekere gezonde dosis aan concurrentie. Samenwerking vraagt om een krachtig bestuur dat over voldoende legitimiteit beschikt om passende interventies te plegen. De

²⁸ Bijvoorbeeld door dhr. B. Mooren, directeur van VNO-NCW. *Financieel Dagblad*, 4 september 2006.

²⁹ *G4@RandstadHolland.EU*, Randstad in een globaliserende wereld; advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden.

Adviescommissie Versterking Randstad zal een en ander beoordelen op basis van bestaande analyses.

Bij de beantwoording van de vraag hoe een aldus gelegitimeerd bestuur eruit zou moeten zien, doemt een verdere complicatie op. Deze is gelegen in het feit dat naast dit, zich op het niveau van de Randstad als geheel manifesterende vraagstuk, ook tal van inhoudelijke opgaven zijn die zich op het niveau van de stad-rand (ofwel dat van de stadsregio's) voordoen. Het hiervoor gekozen bestuurlijke model, dat van de Wgr-plusregio's, kent zo zijn beperkingen. Uit een oogpunt van democratische legitimiteit is in ieder geval een verdere versterking van de positie van deze regio's (door een verdere uitbreiding van hun takenpakket) wat mij betreft niet aan de orde.

Vier bestuurlijke opties

In de discussienotitie '*Maatwerk in het middenbestuur*' is gesteld dat een mogelijke andere bestuurlijke structuur voor de Randstad moet bijdragen aan de realisatie van de ook in hoofdstuk 2 van deze verkenning genoemde beleidsdoelstellingen. Dat leidde in eerste instantie tot zeven denkbare opties. Na de discussiebijeenkomsten in het land zijn daarvan vier overgebleven: (a) de stevige Randstadprovincie; (b) bestuurlijke autoriteiten voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad; (c) de stadstaten in combinatie met versterkte rijksregie, en tot slot (d) het afzien van grote wijzigingen in de decentrale bestuurlijke organisatie maar wél versterking van de rijksregie. In het navolgende licht ik deze vier opties kort toe.

Ook hier geldt nadrukkelijk dat alle modaliteiten moeten bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke en economische problemen.

De drie afgevalen opties te weten regiogemeenten, regioprovincies en de kleine Randstadprovincie hebben elk een aantal nadelen:

Bij de regioprovincie horen de 'normale' provinciale bevoegdheden. Daarnaast is het denkbaar dat gemeentelijke bevoegdheden worden geattribueerd aan het bestuur van de regioprovincie. Hierbij kan worden gedacht aan plannende en coördinerende bevoegdheden in de ruimtelijk- fysieke sfeer, maar ook aan taken ten aanzien van de grote projecten.

Bij het model van de regiogemeente ligt uiteraard de nadruk op de gemeentelijke taken. En in aanvulling daarop ligt het voor de hand dat bepaalde plannende en coördinerende taken worden geattribueerd of gedelegeerd aan de regiogemeente. Met name op het ruimtelijk-fysieke vlak ligt dit in de rede.

Bij de kleine Randstadprovincie gaat het meer om een provincie die het verstedelijkte deel van de Randstadprovincies omvat.

Alles afwegende ben ik van mening dat de drie opties niet direct tot een vermindering van het aantal bestuurslagen leiden. Bovendien voorzie ik lange discussies over taken en bevoegdheden tussen de nieuwe regiogemeenten en de provincies, waardoor die tijdwinst relatief wordt. Een groot probleem is daarnaast het landelijk gebied dat gefragmenteerd aan de overgebleven provincies moet worden toebedeeld. Maar het grootste probleem ligt bij de coördinerende mogelijkheden die in alle drie de opties ontbreken en daarom voor mij minder aantrekkelijk zijn als oplossing voor de complexe bestuurlijke opgaven van de Randstad.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in een onlangs uitgebracht advies 'Bestuur op maat' naar aanleiding van de discussienotitie '*Maatwerk in het middenbestuur*' een voorkeur geuit voor de vorming van twee afzonderlijke provincies voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, in combinatie met een vorm van versterkte rijkscoördinatie voor grote projecten en de vorming van regiogemeenten rond de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Aan de beide Randstadprovincies zouden dan extra plannende, coördinerende en sturende rijksbevoegdheden worden toegekend.³⁰

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) formuleert in zijn standpunt over de discussienotitie '*Maatwerk in het middenbestuur*' in de Randstad gemeentelijke en provinciale schaalvergroting als oplossing, met daarnaast vermindering van bestuurlijke hulpstructuren en decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies. Ook vraagt het IPO aandacht voor de consequenties van de bestuurlijke oplossingen voor de Randstad voor de rest van Nederland; voor de neveneffecten van differentiatie voor de taakafbakening tussen de overheden, ook tussen rijksoverheid en provincies, in de Randstad en daarbuiten.³¹ De Commissie Burgmans heeft in opdracht van de burgemeesters van de vier grote steden onlangs voor wat betreft de hervorming van het openbaar bestuur voorgesteld om één Randstadautoriteit te vormen die werkt aan een integrale ontwikkeling van Randstad Holland en die samenwerking tussen de steden stimuleert. Verder is de Commissie van mening dat er afspraken moeten worden gemaakt met de G4 over een beperkt aantal doorbraakdossiers.³² De Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid van de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in samenwerking met de SER-Commissie Grotestedenbeleid een rapport van bevindingen geschreven over de toekomst van het middenbestuur. De SER-Commissies vinden het verstandig om in ons land uit te gaan van drie bestuurslagen (rijk, middenbestuur, lokaal bestuur). Daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: voor burgers en bedrijven moet duidelijk zijn welke bestuurslaag primair voor een bepaalde kwestie verantwoordelijk is en bij welk loket zij zich moeten melden. Deze bestuurlijke stroomlijning zou wel ruimte moeten laten voor functionele intergemeentelijke samenwerkingsarrangementen, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmarkt en (beroeps)onderwijs.³³

Mét de commissie Burgmans ben ik van mening dat een sterke Randstad moet worden gebouwd op sterke steden. De SER en de planbureaus constateerden dat ruimtelijke functies als wonen, recreëren en andere voorzieningen en de daarmee

³⁰ Raad voor het openbaar bestuur, Bestuur op Maat, advies over het middenbestuur september 2006.

³¹ Interprovinciaal Overleg, de provincies in het middenbestuur, reactie van het IPO op de discussienotitie '*Maatwerk in het middenbestuur*'.

³² G4@RandstadHolland.EU, Randstad in een globaliserende wereld; advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, september 2006.

³³ Rapport van bevindingen over de toekomst van het middenbestuur, SER-Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid en de SER- Commissie Grotestedenbeleid, oktober 2006.

verbonden verplaatsingsbehoefte zich vooral op het stads(gewestelijk) niveau concentreren.³⁴

In de verkennende notitie over de toekomst van het grotestedenbeleid die de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties binnenkort uitbrengt wordt de stedelijke opgave geschetst. Naast de economische en ruimtelijke opgave van de Randstad moet er ook in de steden gezorgd worden dat groepen mensen niet structureel achterblijven in arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie. Deze agenda wordt uitgewerkt in de gebieden leren, werken, wonen en veiligheid. Deze opgave is in de G4 significant groter dan in de andere grote steden.

In de verkennende nota zijn een aantal varianten geschetst om de stedelijke opgaven bestuurlijk vorm te geven. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing geeft de voorkeur aan een omvangrijke decentralisatie van bevoegdheden en geld naar de steden en een beperkt aantal bestuurlijke afspraken over onderwerpen waar het Rijk concreet kan bijdragen aan resultaten: de 'doorbraakdossiers',

Deze keuzerichting geeft de steden de ruimte om samen te werken waar dat nodig is en adresseert een gezamenlijke verantwoordelijkheid om resultaten te boeken en blokkades weg te nemen. De te kiezen bestuurlijke oplossing voor de Randstad moet het mogelijk maken een evenwichtige en slagvaardige aanpak van zowel de stedelijke en de bovenstedelijke opgaven te ontwikkelen. Dit is essentieel om de Lissabon-doelstellingen te bereiken.³⁵

De opties nader onderzocht

(a) De stevige Randstadprovincie

Vooropgesteld dient te worden dat de stevige Randstadprovincie daadwerkelijk moet leiden tot de oplossing van maatschappelijke en economische problemen of omgekeerd geformuleerd: aantoonbaar moet zijn hoe en waarom de problemen worden opgelost door de introductie van één of een combinatie van deze modellen. Het gaat dus nadrukkelijk om méér dan een simpele fusie van de provincies. Het gaat om taken, bevoegdheden en middelen die de provincie de mogelijkheden moet bieden om de maatschappelijke opgaven, waar ze voor gesteld is, aan te kunnen. Dat betekent dat er ook taken van het Rijk naar de provincies dienen te gaan.

Een ander belangwekkend punt is dat, hoe dan ook, de grote Randstadprovincie, voor de inliggende bestuursorganen per definitie tot een zekere centralisatie leidt. Met alle gevolgen van dien. Zonder hier uitputtend over te zijn, lijkt óók in deze situatie een rol voor de rijksoverheid in financiële en beleidsmakende zin onontkoombaar. De provincie blijft (hoe groot ook) provincie en ook het rijk behoudt zijn rol. Over de taken en bevoegdheden van deze grote Randstadprovincie dient dan ook nog uitvoerig te worden gesproken. Ook al wordt er maatwerk geleverd dat verschillend uitpakt voor de Randstad in vergelijking met de overige provincies; één grote Randstadprovincie is iets nieuws en logischerwijs volgt er een daarbij behorende takendiscussie. Een derde belangwekkend punt is het bepalen van het

³⁴ Adviezen over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (publicatienummer 01/07 pagina 56 tot 58) en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (publicatienummer 01/03 pagina 75 tot 78).

³⁵ De Europese Raad van Lissabon sprak in 2000 de ambitie uit om van de Europese Unie 'the most dynamic and competitive knowledge based economy in the world' te maken. Dit doel zou in 2010 bereikt moeten zijn.

grondgebied. Vanzelfsprekend dient ook over dit majeure punt overeenstemming te worden bereikt.

Een mogelijke optie zou kunnen zijn dat deze provincie geheel Noord-Holland, Zuid-Holland (met uitzondering van Goeree-Overflakkee), Flevoland (met uitzondering van de Noordoostpolder) en Utrecht (wellicht met uitzondering van het oostelijke deel) omvat. De aldus te vormen Randstadprovincie beschikt niet alleen over de reguliere provinciale taken en bevoegdheden. Ook de meeste bovenlokale gemeentelijke bevoegdheden die thans door de Wgr-plusregio's worden uitgeoefend, dienen te worden overgedragen aan de Randstadprovincie. *Last but not least* decentraliseert het Rijk substantiële taken, met name uit het ruimtelijk-fysieke domein. De Commissie Burgmans noemt in dit verband verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, woningbouwprogrammering, economische zaken en op den duur mogelijk ook kennis- en onderwijsbeleid. Door dit alles wordt de Randstadprovincie in staat gesteld om niet alleen ten aanzien van de Randstad als geheel strategische beslissingen te nemen, maar ook om in voorkomende gevallen te interveniëren in de stadsregio's. In dat perspectief kunnen op termijn de Wgr-plusregio's in de Randstad worden afgeschaft.

(b) De stadstaten met versterkte rijksregie

In deze optie ligt het zwaartepunt bij het versterken van de bestuurskracht van de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag alsmede de direct aangrenzende gebieden. In de stadsregio's worden de gemeentelijke en de provinciale bestuurslaag als het ware in elkaar geschoven. De resterende delen van de provincies moeten dan opnieuw worden ingedeeld. Ook is herziening van de Grondwet nodig. De aldus te vormen stadstaten maken wel een slagvaardige bestuursvoering in zowel het fysieke als het sociale domein mogelijk.

Stadstaten voorzien echter niet in een oplossing voor de gebrekkige bestuurlijke samenhang voor de Randstad als geheel. Daarvoor wordt in dit model gedacht aan de instelling van een aparte minister voor de Randstad met daadwerkelijke zeggenschap over de te maken strategische beleidskeuzes en investeringen voor dit gebied.

(c) Provincies Noordvleugel en Zuidvleugel

In deze optie wordt gekozen voor een grotere territoriale schaal dan die van de stadstaten, hetgeen als voordeel heeft dat zowel een aanzienlijk deel van de Randstedelijke problematiek als een groot deel van de stad-randvraagstukken in één integraal bestuurlijk verband kunnen worden behartigd. De provincie Noordvleugel zou de regio's Amsterdam-IJmond en die rond Utrecht moeten omvatten, de provincie Zuidvleugel het Rijnmondgebied en Haaglanden. Deze provincies zouden, naast de reguliere provinciale taken en bevoegdheden, moeten beschikken over de meeste bovenlokale taken die thans door de Wgr-plusregio's worden behartigd. De Wgr-plusregio's kunnen op termijn worden afgeschaft. Anders dan bij de Randstadprovincie is beoogd, nemen deze vleugelprovincies minder rijksverantwoordelijkheden over. Het probleem van de coördinatie blijft daarmee even groot, waarmee vertaling naar rijksverantwoordelijkheid nodig zal blijven. Het Groene

Hart zou in deze optie bij de zuidvleugel komen. Dit is in overeenstemming met het advies van de Raad voor het openbaar bestuur 'Bestuur op maat'.

(d) Geen grote wijzigingen van de decentrale bestuurlijke organisatie maar wel versterking van de rijksregie

In deze optie is het uitgangspunt dat het ook binnen de bestaande decentrale bestuurlijke structuur mogelijk moet zijn de inhoudelijke opgaven in gezamenlijkheid te verwezenlijken. Een gedeeld besef van de urgentie van deze opgaven en de bereidheid verschillende functies onderling te verdelen, zijn noodzakelijke voorwaarden, net als de aanwezigheid van een goed ontwikkelde samenwerkingscultuur. Heel concreet speelt dit op het vlak van de infrastructuur. In de diverse fases van de beleidsvorming zijn hierbij vaak verschillende overheden betrokken en dito verschillende plan- en vergunningenstelsels. Betere samenwerking kan hier heilzaam werken. Echter ook een beter gebruik van bestaande wettelijke bevoegdheden om de procesgang te versnellen is noodzakelijk.

Ook in de Tweede Kamer is bij de financiële beschouwingen september jongstleden de procesgang aan de orde geweest. De motie Rutte/Verhagen verzoekt de regering om een nieuwe inspanning te doen en vóór 1 juli 2007 met een voorstel te komen om de vele procedures te vereenvoudigen, te versnellen en te bundelen en daarmee de invoering van een besluitenregeling mogelijk te maken.³⁶

Voor een echte doorbraak, in termen van snelheid, is wijziging van de bestuurlijke organisatie niet voldoende wanneer je niets aan de besluitvormingsprocedures doet.

Om een dergelijke betere interbestuurlijke samenwerking en om op versnelde procesgang gerichte interventies mogelijk te maken, is een stevige en bindende rijksregie noodzakelijk. Hiervoor kan gedacht worden aan de in het kader van optie (b) al genoemde minister voor Randstadzaken.

³⁶ Motie van de leden Rutte en Verhagen, *Tweede Kamer II*, vergaderjaar 2006-2007, 30 800, nr.22.

Beleidsuitgangspunt 8

Vier modaliteiten zijn in principe mogelijk; maar hoe dan ook zal in alle varianten versterkte rijkscoördinatie gegeven de problematiek plaatsvinden.

(a) één grote Randstadprovincie die ook rijksbevoegdheden krijgt en zowel op Randstedelijk als stadsregionaal niveau kan opereren;

(b) stadstaten (ineengeschoven provinciale en gemeentelijke bestuurslagen) in de stadsregio's Amsterdam (of uitgebreid tot de gehele Noordvleugel), Rotterdam en Den Haag; provinciale herindeling in de restgebieden (alsmede grondwetsherziening). Voor het niveau van de Randstad als geheel een minister voor Randstad zaken met daadwerkelijke zeggenschap over strategische keuzes voor dat gebied;

(c) bestuurlijke autoriteiten voor de Noordvleugel (Groot-Amsterdam + Groot-Utrecht) en de Zuidvleugel (Rijnmond + Haaglanden+ eventueel 'Groene Hart'), voorzien van zowel gemeentelijke als provinciale bevoegdheden;

(d) geen grote wijzigingen van de decentrale bestuurlijke organisatie maar wél versterking van de rijksregie.

Overigens geldt dat in alle modaliteiten aparte aandacht moet worden gegeven aan de positie van de G4 langs de lijnen van vergroting van de bevoegdheden en het definiëren van doorbraakdossiers.

Tenslotte

De eerste drie opties vragen een omvangrijke bestuurlijke reorganisatie. Aangenomen mag worden dat het wel even kan duren voor een dergelijke nieuwe bestuurlijke constellatie vol in bedrijf is.

De investeringen in de Randstad mogen vanzelfsprekend op geen enkele wijze gehinderd worden door deze reorganisatie. De Randstad is immers gebaat bij vooruitgang. Het kabinet heeft nu drie intensieve programma's lopen die voortgang moeten vinden: Het 'Groene Hartprogramma' en de programma's rond de Zuidvleugel en de Noordvleugel. We kunnen het ons niet permitteren de komende jaren alle bestuurlijke energie alleen in een bestuurlijk reorganisatieproces te steken; de inhoudelijke opgaven vragen juist ook de komende jaren om een versterkte aanpak. De laatste optie is daarmee een zogenoemde *no regret-optie*: als noodzakelijke opstap naar en onderdeel van één van de andere drie opties, of als een op zichzelf staande optie die dus als alternatief voor de andere wordt gerealiseerd.

Maar voordat deze scenario's werkelijkheid worden is het zeer goed mogelijk alvast aan de slag te gaan met activiteiten die de Randstad verder helpen in zijn ontwikkeling. Rotterdam bijvoorbeeld heeft het thema 'gezamenlijke acquisitie' voor de Randstad opgepakt. Maar ook voor een onderwerp als mobiliteit in de Randstad kan op de thema's wegbeheer, weggebruik en onderhoud meer worden samengewerkt om de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur beter te benutten. Niets weerhoudt de universiteiten nu al om innovatie- en kennistrjecten beter onderling te verdelen.

We voeren op dit moment een belangrijke discussie, maar op de uitkomst kunnen we niet lijdzaam wachten. We moeten ons dus niet blindstaren op de grote einduitkomst, maar ondertussen gewoon aan de slag gaan.

6. Europa en de grensoverschrijdende samenwerking

Europa en het middenbestuur

Regelmatig wordt 'Europa' genoemd als een belangrijk argument voor bestuurlijke hervorming. Zo wordt wel gesteld dat een bepaalde schaalgrootte de kans op een slagvaardigere en sterkere concurrentiepositie vergroot. Het rapport 'Op Schaal gewogen'³⁷ stelt dat bij de discussie over de gewenste schaal van de provincie 'Europa' een telkens terugkerend argument is en dat aanpassing aan de Europese schaal overweging verdient. De regio's hebben, aldus dit rapport, aan betekenis gewonnen sinds de grenzen tussen de lidstaten zijn vervaagd. Ze streven ernaar om zich zo een goede concurrentiepositie te verschaffen. Daarbij valt op dat de Nederlandse provincies gemiddeld genomen nogal klein zijn in Europees verband.

Ik onderken het belang van slagvaardige en sterke Nederlandse regio's, die ten volle hun potentieel kunnen benutten, voor een goede concurrentie- en netwerkpositie in Europa. Deze problematiek dient zich met name in de Randstad nadrukkelijk aan. Vergelijking met de positie en schaal van regio's in andere Europese landen is dikwijls lastig. In de Europese context kan Nederland echter qua grootte ook zelf als "een regio" worden beschouwd. De concurrentie- en netwerkpositie van Nederland in zijn geheel in Europa is daarom belangrijk. Ook zijn er verschillen in bestuursmodellen. Zo maken Nederlandse provincies deel uit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en kunnen daardoor moeilijk vergeleken worden met regio's in bijvoorbeeld federale staten. Anderzijds is het op gemeentelijk niveau vaak wel zo dat een grotere schaal betekent dat er in het bestuurlijke en ambtelijke apparaat meer kennis van en inzicht in de relevante EU-regelgeving bestaat alsmede dat de netwerkpositie in Europa beter is ontwikkeld. Dat argument geldt mogelijk ook voor provincies.

Interbestuurlijke samenwerking in Europa

Versterking van de positie van decentrale overheden in de Europese context kan niet los worden gezien van een versterking van de positie van Nederland binnen de EU. EU-beleid en regelgeving werken door op alle Nederlandse bestuursniveaus. Een belangrijk deel van de uitvoering en handhaving daarvan berust bij de provincies, de gemeenten en de waterschappen. In dat licht is het van belang voor alle bestuursniveaus dat in een grotere en complexere EU het Nederlandse gezichtspunt zo goed mogelijk tot zijn recht komt. Een daarop gerichte goede interbestuurlijke samenwerking is noodzakelijk om een grotere Nederlandse invloed op de totstandkoming en uitvoering van EU-beleid te bewerkstelligen. Dat past ook bij onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

³⁷ Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw, Interprovinciaal Overleg, maart 2002, p. 50 en p. 63.

De interbestuurlijke samenwerking moet betrekking hebben op alle stadia van het Europese besluitvormingsproces. Hierover zijn in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen ook bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk enerzijds en VNG en IPO anderzijds. Daarnaast hebben de Europese Structuurfondsen een stimulerende werking op de samenwerking tussen steden en provincies in Nederland. Zo werken in het regionale programma West in het kader van doelstelling 2 (concurrentiekracht) van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling de G4 en P4 samen, waarbij de gemeente Rotterdam de managementautoriteit is en ook als aanspreekpunt voor Rijk en de Europese Commissie fungeert. Ook in de andere regionale programma's zijn de steden en provincies volwaardige partners bij het opstellen van de Operationele Programma's.³⁸

Waar het gaat om duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa is de Lissabonstrategie van belang. Voor het slagen van deze strategie is het helder benoemen van de verantwoordelijke actoren op Europees niveau en in de Lidstaten nodig. Zowel op Europees als nationaal niveau (in het Nationaal Hervormingsprogramma) wordt onderkend dat steden en regio's een belangrijke motorfunctie hebben in het verbeteren van het investerings- en vestigingsklimaat en de lokale en regionale arbeidsmarkt. Nederland moet niet alleen op rijksniveau maar ook met een verankering van het 'ownership' op decentraal niveau een krachtige impuls geven aan de realisatie van de Lissabon-doelstellingen.³⁹

Beleidsuitgangspunt 9

Versterking van de positie van de Nederlandse decentrale overheden in Europees verband vereist een betere interbestuurlijke samenwerking met betrekking tot alle stadia van de EU-besluitvorming. Dit geldt eveneens voor de rol van decentrale overheden in de uitvoering van de Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid. Hierover worden nieuwe afspraken gemaakt tussen het Rijk, de VNG, het IPO en andere betrokken partijen.

Nederland moet op alle drie bestuurlijke niveaus meer 'Europaproof' worden. Dat draagt bij aan een bestuurskrachtig Nederland in Europa en voorkomt aantasting van het gelijke speelveld voor bedrijven op de interne markt alsook van het minimum-beschermingsniveau op sociaal- en milieugebied binnen de EU. Om 'Europaproof' op decentraal niveau te bevorderen zetten Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen verschillende informatie- en voorlichtingsinstrumenten in zoals het Kenniscentrum Europa decentraal en handreikingen over aanbestedingen, staatssteun, milieu en de vier vrijheden. Tevens participeren decentrale overheden in verschillende interdepartementale en interbestuurlijke overlegsgremia over EU-zaken. Daarnaast bereidt het ministerie momenteel – als slot op de deur – het voorstel voor een Wet toezicht Europese regelgeving voor.⁴⁰ Omgekeerd dient 'Brussel' meer

³⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 27 813, nr. 22.

³⁹ De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft op 8 maart 2006 aan de SER advies gevraagd over de relatie tussen de G31 en de realisatie van de Lissabon-doelstellingen. Dit advies komt naar verwachting eind 2006/begin 2007 uit.

⁴⁰ Zie ook *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 138.

'decentraal-proof' te worden. Met name daar waar het hun uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid betreft dienen Europese regels beter op maat te worden gemaakt voor gemeenten en provincies. Voor de decentrale impact, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid dient al tijdens de 'Brusselse' beleidsontwikkeling van Europese regels aandacht te zijn en niet pas na vaststelling van deze regels. Dit sluit ook aan bij het SER-advies 'Nederland en EU-milieurichtlijnen' (publicatienr. 6, 16 juni 2006).

Voorts is het gewenst dat alle nieuwe Europese beleidsvoorstellen een intensievere kritische toets aan het subsidiariteitsbeginsel ondergaan. Het is mijn ambitie dat er een betere verbinding wordt gelegd tussen het Europese subsidiariteitsbeginsel en het Nederlandse decentralisatiebeginsel. Dit betekent dat het wenselijk is dat de wettelijke rol⁴¹ van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van het decentralisatiebeginsel wordt verbreed tot de toepassing en bewaking van het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij moet worden bedacht dat het in essentie om dezelfde materie gaat: namelijk bewaken dat taken en bevoegdheden in beginsel op een zo laag mogelijk territoriaal-bestuurlijk niveau worden behartigd.

Beleidsuitgangspunt 10

De wettelijke rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de toepassing van het decentralisatiebeginsel wordt verbreed tot de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

⁴¹ Zie hiervoor de artikelen 116 en 117 Gemeentewet alsmede 114 en 115 Provinciewet.

Grensoverschrijdende samenwerking

In de grensstreek zijn de feitelijke omstandigheden waarin de grensoverschrijdende samenwerking vorm krijgt dusdanig verschillend, dat een uniforme door het Rijk gestuurde, aanpak wenselijk noch mogelijk is. Een decentrale benadering verdient daarom de voorkeur. Het is aan de betrokken provincies om, voor zover zij die taak al niet hebben opgepakt, een coördinerende en regisserende rol op het vlak van de grensoverschrijdende samenwerking te spelen. Problemen en kansen op dat vlak dienen door hen te worden gesignaleerd en in overleg met de andere betrokken partijen te worden opgepakt. De provinciebesturen dienen wel het Rijk te informeren over knelpunten en belemmeringen die worden veroorzaakt door rijksbeleid en -regels. Ik heb daartoe ook opgeroepen tijdens de gesprekken in het land.

Op decentraal maar ook op centraal overheidsniveau wordt al gewerkt aan de oplossing van concrete en substantiële knelpunten op het gebied van veiligheid. Voorbeelden daarvan zijn: de politieverdragen met België, Luxemburg en Duitsland; overeenkomsten tussen grensgemeenten om nauwer te gaan samenwerken op het terrein van brandweezorg en rampenbestrijding (waarbij soms de brandweezorg in de buurstaat wordt verzorgd door een korps uit een andere staat) en uitwisseling van informatie over risico's.

In 'Op schaal gewogen' worden de oriëntaties van een aantal grensprovincies beschreven en komen er kortweg op neer dat beide Oost-Nederlandse provincies zich oriënteren op het Duitse buurland (met name Noordrijn-Westfalen), terwijl Limburg zich oriënteert op de Euregio rond Maastricht-Heerlen-Aken-Luik en Venlo en omstreken. Zeeland oriënteert zich op de Vlaamse buurprovincies en tevens op de interprovinciale samenwerking in de Rijn-Schelde delta met de zuidelijke Randstad en West-Brabant.⁴² Voorts is aan de Zuidgrens ook de provincie Noord-Brabant zeer actief in de grensoverschrijdende samenwerking. In het noordelijke Nederlands-Duitse grensgebied ontwikkelt onder meer de Eems Dollard Regio (EDR), een grensoverschrijdend openbaar lichaam op basis van de Anholt-overeenkomst, samenwerkingsinitiatieven. Het Rijk ziet voor zichzelf op het vlak van de grensoverschrijdende decentrale samenwerking vooral een stimulerende en – zo nodig – een faciliterende rol.⁴³ Er zijn enkele signalen uit de regiobijeenkomsten dat de grensoverschrijdende arrangementen, zoals vervat in de Anholt- en Beneluxovereenkomsten, geoptimaliseerd zouden moeten worden. Deze signalen zijn vooralsnog echter van onvoldoende politiek-bestuurlijk gewicht om daadwerkelijk stappen in die richting te zetten.

Enige uitzondering hierop is mogelijk de situatie in Zuid-Limburg, aangezien genoemde overeenkomsten nog geen basis bieden voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen de decentrale overheden uit drie landen (Nederland, Duitsland en België). Een mogelijke basis voor publieke samenwerking in Zuid-Limburg zou EU-verordening Nr. 1082/2006 betreffende een Europese

⁴² Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw, Interprovinciaal Overleg, maart 2002, p. 20 en p. 64.

⁴³ Ook zijn er financiële middelen beschikbaar uit doelstelling 3 van de Europese Structuurfondsen voor grensoverschrijdende programma's in de Euregio's.

groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) kunnen zijn.⁴⁴ Anderzijds wordt in de Euregio Maas-Rijn (een stichting volgens Nederlands recht) al intensief met elkaar samengewerkt.

Decentrale overheden in de landsgrensregio's vinden nieuwe of aangepaste bestuurlijke arrangementen voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse, Duitse en/of Belgische decentrale overheden echter minder belangrijk dan het feit dat deze samenwerking leidt tot benutting van kansen en oplossing van grensknelpunten. Vanuit het beginsel 'decentraal wat kan, centraal wat moet', is het van belang dat het Rijk, in nauwe samenwerking met de buurlanden, de decentrale benutting van kansen en oplossing van grensknelpunten stimuleert en – zo nodig – faciliteert. Daarbij is het noodzakelijk dat met name de provincies op politiek-bestuurlijk niveau duidelijk richting Rijk aangeven waaraan behoefte is.

Beleidsuitgangspunt 11

Provincies vervullen een regisserende en coördinerende rol op het vlak van de grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio's. Deze rol omvat ook het signaleren van door het Rijk veroorzaakte knelpunten die deze samenwerking belemmeren. Vanuit het beginsel 'decentraal wat kan, centraal wat moet', stimuleert en – zo nodig – faciliteert het Rijk de benutting van kansen en oplossing van knelpunten in de grensregio's.

⁴⁴ Publicatieblad van de EU Nr. L 210/19, 31 juli 2006. Voor de toepassing van deze verordening zal BZK de nodige uitvoeringsmaatregelen moeten nemen.

Bijlage: Het Deense model

Momenteel is Denemarken nog verdeeld in 14 provincies (amter) en 271 gemeenten (kommuner). Vanaf 1 januari 2007 treedt de Gemeentelijke Hervormingswet (Kommunalreformen) in werking. Daarmee worden de 14 provincies vervangen door vijf regio's en wordt het aantal gemeenten teruggebracht tot 98. De gemiddelde grootte van een Deense gemeente zal dan op circa 55.000 inwoners liggen. De taken en bevoegdheden van de provincies zullen voor het grootste gedeelte worden overgenomen door de gemeenten. De regio's zullen zich voornamelijk richten op culturele specifieke taken die sterk historisch zijn bepaald (met name gezondheidszorg (ca. 90% van de taak)). De schaal is daar in hoge mate op gebaseerd. Andere taken zijn onder meer de opstelling van indicatieve regionale ontwikkelingsplannen en de oprichting van openbaar vervoersondernemingen. Vanaf 1 januari 2007 zullen de volgende vijf regio's bestaan: Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, Hovestaden en Sjælland. Dit betekent minder regio's met sterk verminderde taken en zonder eigen belastinggebied. Het belastinggebied wordt overgeheveld naar de gemeenten, die groter worden en meer taken krijgen.

Een aantal andere regiotaken wordt gecentraliseerd. Het gaat dan om belastingheffing, voortgezet onderwijs, een aantal milieu en ruimtelijke ordeningstaken (waarvan een ander deel ook weer gedecentraliseerd naar gemeenten).

De Greater Copenhagen Authority is een regionaal, intergemeentelijk, orgaan dat vooral tot taak heeft het openbaar vervoer in de regio Kopenhagen te regelen. De Greater Copenhagen Authority wordt echter in het kader van de bestuurlijke hervormingen per 1 januari a.s. opgeheven en haar taken zullen vooral naar de gemeenten worden overgeheveld.

Het principe van schaalvergroting is in Denemarken eerst op landelijk niveau vastgelegd. Nadat de principes waren bepaald, bleek dat gemeenten in Denemarken maximaal gebruik maakten van de geboden ruimte. De gemeenten gingen op zoek naar aantrekkelijke partners. Als een soort van ondergrens werd voor de gemeentelijke schaal 20.000 inwoners en bij voorkeur 30.000 inwoners gesteld. Vanuit de Deense rijksoverheid zat forse politieke sturing en regie op dit proces.⁴⁵

⁴⁵ The Local Government Reform -in brief, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, December 2005.