

Aan de leden van de vaste commissie voor  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	B.Z.K. 01-69	Rob2002/U050377	3 januari 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
M.P.H. van Haeften	54406-005	070-4267544	
Onderwerp			
Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's			

Geachte commissieleden,

Bij brief van 30 november 2001 verzocht de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur commentaar te geven op het wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's' (kamerstuk 28 095).

De Raad stelt het op prijs dat de Tweede Kamer gebruik maakt van de mogelijkheid die de Kaderwet adviescolleges haar biedt zelfstandig advies te vragen aan een adviesorgaan als de Rob. De indiening van het onderhavige wetsvoorstel is daartoe een goede aanleiding, omdat het structureel regelen van de bestuurlijke organisatie in de grootstedelijke gebieden, wat dit wetsvoorstel beoogt, zeker een strategische aangelegenheid is.

De adviesaanvraag was ook gericht aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze Raad heeft echter aangegeven geen aanleiding te zien zelfstandig te reageren. Dat heeft deze Raad u per brief d.d. 5 december 2001 meegedeeld.

De Raad heeft in eerdere advisering al aangegeven dat in de grootstedelijke gebieden, met name in de Randstad, niet kan worden volstaan met vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. In deze situaties is een niet-vrijblijvende vorm van samenwerking nodig. Ook na het aflopen van de geldigheid van de kaderwet Bestuur in verandering blijft er in deze gebieden behoefte aan een vorm van niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking.

De noodzaak om de bestaande bestuurlijke samenwerking in de kaderwetgebieden te continueren, en daar waar nodig verder te ontwikkelen, wordt breed onderschreven. Ook de Raad voor het openbaar bestuur is van mening dat deze samenwerking dient te worden gecontinueerd, zolang nog

geen alternatieve vorm is gevonden die op een breed bestuurlijk draagvlak kan rekenen en die past binnen de constitutionele structuur.

Over de meest wenselijke vorm van het bestuur in de grootstedelijke gebieden wordt al enige decennia gediscussieerd in dit land. Vele modellen zijn gepasseerd en verschillende vormen zijn uitgetoetst, maar tot op heden is er nog steeds geen sprake van een duidelijk eindperspectief. Dat neemt niet weg dat er wel het één en ander is gerealiseerd. Zo hebben de Kaderwetgebieden op een aantal beleidsterreinen redelijk succesvol geopereerd en is er door forse gemeentelijke herindelingen in een aantal gebieden sprake van een merkbare afname van bestuurlijke drukte. Dat is winst. Erkend moet worden dat het perspectief van de vorming van een stadsprovincie in die gevallen de katalysator is geweest van het proces van gemeentelijke herindeling. In die zin heeft de Kaderwet een onbedoeld effect gehad.

De Raad is van oordeel dat indien gekozen wordt voor een *structurele* regeling van het bestuur in de grootstedelijke gebieden de desbetreffende bestuurlijke organisatie in ieder geval aan de volgende drie voorwaarden moet voldoen:

- doeltreffend zijn, dat wil zeggen voor de desbetreffende regio op de cruciale beleidsterreinen bindende beslissingen moet kunnen nemen;
- democratisch gelegitimeerd zijn;
- doelmatig zijn, dat wil zeggen afgestemd op de aard en de omvang van de maatschappelijke problematiek.

Nu met dit wetsvoorstel wordt beoogd een *structurele* regeling te treffen voor het bestuur in de grootstedelijke gebieden moet een dergelijke regeling in ieder geval aan deze drie voorwaarden voldoen. De Raad is van oordeel dat dit niet het geval is. Weliswaar bestaat de mogelijkheid bindende beslissingen te nemen (doeltreffend), over de doelmatigheid en de democratische legitimatie bestaan bij de Raad gerede twijfels.

Zo valt moeilijk vol te houden dat ten aanzien van deze bestuurlijke organisatie gezegd kan worden dat deze is afgestemd op de aard en de omvang van de maatschappelijke problematiek. Niet vergeten mag worden dat de omvang van kaderwetgebieden indertijd is bepaald met in het achterhoofd het perspectief van de vorming van stadsprovincies. De omvang van de gebieden is daarom veel ruimer dan het aaneengesloten stedelijk gebied. In die zin voldoen de huidige Kaderwetgebieden niet eens aan de definitie van het onderhavige wetsvoorstel. Het is in ieder geval aan te bevelen na afloop van de geldingsduur van de huidige intergemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten nog eens kritisch te kijken naar de grenzen van de huidige Kaderwetgebieden. Waar deze grenzen kunnen worden

aangepast zonder al te hoge uittredingskosten zou hiertoe moeten worden overgegaan.

Anderzijds moet worden erkend dat de schaal van de maatschappelijke problematiek nog steeds toeneemt. Dat betreft cruciale beleidsvelden als bijvoorbeeld verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en waterbeheer. In het licht van de gehele bestuurlijke organisatie in dit land is het niet logisch op het lokale vlak en bij het functioneel bestuur (de waterschappen) te kiezen voor schaalvergroting en tegelijkertijd te kiezen voor een constructie waarbij materieel sprake is van een schaalverkleining van het middenbestuur. Dat wringt.

Ook ten aanzien van de democratische legitimatie leven er bij de Raad ernstige bezwaren. Terecht merkt de Raad van State op in zijn advies dat deze regeling van toepassing is in 6 provincies, voor 25 % van de gemeenten waar 40 % van de bevolking woont. En het gaat om wezenlijke taken die de burger direct raken. Dat gaat het niveau van een hulpstructuur verre te boven. Een bestuurlijke structuur van deze omvang en deze zwaarte verdient een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte verkiezingen. Vanuit democratisch oogpunt is deze constructie absoluut onvoldoende.

De Raad stelt vast dat er mede door de Kaderwet bestuur in verandering in het bestuurlijk bestel veel in gang is gezet, zowel in de gemeenten in de grootstedelijke regio's als ook in de meest betrokken provincies. Dit proces is nog volop in ontwikkeling. De veranderingen die gaande zijn, zijn nog niet uitgekristalliseerd en er bestaat nog geen helder en breed gedragen beeld van een doelmatige, doeltreffende en democratisch gelegitimeerde inrichting van het openbaar bestuur in deze gebieden. Een bestuur dat ook in de komende decennia in staat is een adequaat antwoord te bieden op zich wijzigende omstandigheden. Door het treffen van deze *structurele* wettelijke regeling voor een onderdeel van de problematiek wordt dit proces als het ware 'gestold'. Dat is onwenselijk zolang er nog geen eindperspectief is dat kan rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak en dat past binnen onze constitutionele verhoudingen. Dat geldt temeer omdat met dit wetsvoorstel een democratisch ontoereikende constructie structureel wordt gemaakt en het *materieel* kan leiden tot een verzwakking van de positie van het middenbestuur ten aanzien van enkele sturende en ordenende taken met bovenregionale consequenties in de grootstedelijke gebieden

De Raad is daarom van mening dat in ieder geval de bestaande samenwerking in de kaderwetgebieden voorlopig moet worden gecontinueerd. Dat kan het beste worden geregeld door een tijdelijke aanpassing en verlenging van de Kaderwet. Een nieuwe structurele wettelijke regeling zoals voorgesteld wijst de Raad om bovengenoemde redenen af.

Indien het politiek toch wenselijk wordt geacht één en ander bij een afzonderlijke wet te regelen beveelt de Raad aan om deze wet in ieder geval aan een termijn te binden zodat ruimte wordt geboden voor de noodzakelijke bezinning op de meest wenselijke inrichting van het openbaar bestuur met name in en rond de grootstedelijke gebieden. Er moet verder worden voorzien in een duidelijker positionering van de rol van de provincies voor wat betreft beleidsterreinen met regionale en bovenregionale consequenties. En er moeten voorzieningen worden getroffen om het uittreden van gemeenten uit de samenwerkingsgebieden zonder al te grote financiële consequenties mogelijk te maken, zodat de werking van de wet beperkt blijft tot de gemeenten in het aaneengesloten stedelijk gebied.

De Raad is van zijn kant bereid in het komende jaar voorstellen uit te werken met betrekking tot mogelijke opties voor een meer definitieve vormgeving en versterking van het probleemoplossend vermogen van het bestuur in de grootstedelijke gebieden, in samenhang met de vraag naar de meest wenselijke bestuurlijke organisatie van de provincies voor wat betreft grootschalige publieke voorzieningen.

Het lid Kerckhaert heeft aangegeven wel voorstander te zijn van de aanvaarding van het thans aanhangige wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's', omdat daarmee naar zijn mening het best gegarandeerd kan worden dat de huidige samenwerking wordt gecontinueerd voor de langere termijn.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

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

drs. M.P.H. van Haeften, secretaris.