Legio voor de regio

Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken

februari 2003

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1. Inleiding 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Bestuurlijke problemen 11
1.3 Actuele stand van zaken 13
1.4 Randvoorwaarden 14
1.5 Opbouw advies 14

2. Uitgangspunten en criteria 17
2.1 Lessen uit het verleden 17
2.2 Plaatsbepaling van de Raad 18
2.3 Andere criteria 18
2.4 Samenvatting 19

3. Aspecten van ideaaltypische benaderingen 21
3.1 Inhoud van de problemen 21
3.2 Schaal van de problemen 21
3.3 Democratische controle en legitimatie 22
3.4 Uniformiteit versus pluriformiteit 23

4. Ideaaltypische oplossingen voor bovenlokale of regionale problemen 25
4.1 Coördinatiemechanismen 25
4.1.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 27
4.2. Bestuurlijke opschaling 28
4.2.1 Gemeentelijke herindeling 29
4.2.2 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 30
4.3 Opschaling naar hoger algemeen bestuursniveau 31
4.3.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 33
4.4 Het regionaal functioneel organiseren 34
4.4.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 35
4.5 Samenvatting 36

5. De Wgr-plus als oplossing van bovenlokale en regionale problemen 37
5.1 Inleiding 37
5.2 Inhoud van het voorstel 37
5.3 Verschillen met de Kaderwet en het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's 38
5.4 Bespreking van de Wgr-plus 38
5.4.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 40

6. Het regionale stadsmodel 45
6.1 Inleiding 45
6.2 Sterke regiogemeenten in combinatie met deelgemeenten 45
6.2.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen 47

7. Samenvatting en conclusies 49

Bijlage I 55
Adviesaanvraag

Bijlage II 56
Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke gebieden

Bijlage III 60
Overzicht van uitgebrachte adviezen

Bijlage IV 63
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Bijlage V 65
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Woord vooraf

Met het voorliggende advies komt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een eerder gedane toezegging na. In zijn advies over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's gaf de Raad namelijk aan een advies te zullen uitbrengen 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 advies over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's betrof een adviesaanvraag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In dit advies gaf de Raad een kritisch commentaar op het voorliggende wetsvoorstel zonder omlijnd aan te geven op welke wijze een oplossing voor bovenlokale en regionale bestuurlijke problemen dan wel in de rede zou liggen. Het afgelopen jaar heeft de Raad zich over deze vraag gebogen.

Inmiddels heeft het demissionaire Kabinet in een beleidsnotitie aangegeven hoe het de noodzakelijke intergemeentelijke samenwerking rond met name de grote steden denkt vorm te geven. Voor een meer verplichtende samenwerking wordt een aangescherpte Wgr (Wgr-plus) in het leven geroepen. In zijn advies gaat de Raad ook in op dit voorstel.

De Raad komt tot zijn advies door zowel een ideaaltypische benadering binnen de bestuurlijke hoofdstructuur voor de oplossing van bovenlokale en regionale problemen te kiezen als ook door aan te sluiten bij de meer praktische lijn van de Wgr-plus. Zowel uit de voor- en nadelen van de ideaaltypische redenering als uit de kritiek op de Wgr-plus vloeit voort het door de Raad voorgestelde bestuurlijke model voor de aanpak van regionale en bovenlokale problemen.

In dezelfde periode heeft de Raad zich ook bezig gehouden met de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Er bestaan duidelijke overeenkomsten tussen beide onderwerpen. In de adviezen zijn veel dezelfde elementen terug te vinden. Naast overeenkomsten bestaan er echter ook belangrijke verschillen. De primaire aanleiding van de regionale veiligheidsproblematiek is vooral gelegen in de bestuurlijke aansturing van de verschillende bij rampenbestrijding betrokken organisaties. In onderhavig advies staat echter de bestuurlijke organisatie voorop. Dat betekent ook dat de oplossing voor de bestuurlijke oplossing voor bovenlokale of regionale problemen een ander karakter heeft

Dit advies is voorbereid door dezelfde werkgroep die het advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's voorbereidde, bestaande uit leden van de Raad, medewerkers van het secretariaat:

- de heer drs. P.A. Lankhorst
- mevrouw A.L.E.C van der Stoel
- de heer prof. mr. Drs. F.C.M.A. Michiels
- de heer prof. Mr. Dr. E.R. Muller
- de heer mr. G.A. van Nijendaal (plv. secretaris)
- de heer drs. R.G. Daniels (adviseur)
- de heer drs. A.J. van Dijk (senior adviseur)

Twee leden van de Raad, mevrouw Van de Vondervoort en mevrouw Van den Berg, wensen te laten aantekenen onverkort te willen vasthouden aan oplossingen binnen de drie bestuurslagen en principieel bezwaar te hebben tegen niet-vrijwillige tussenoplossingen voor bovenlokale en regionale problemen in de vorm van de Wgr-plus.

In de optiek van de Raad is het moment daar om in de komende kabinetsperiode knopen door te hakken in de jarenlange discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur. De problemen zijn voldoende in kaart gebracht en voor- en nadelen van eerdere bestuurlijke oplossingen zijn bekend. Het voorlopige kristallisatiepunt vormt het voorstel te komen tot een verplichte samenwerking in stedelijke gebieden op grond van de Wgr-plus. De Raad hoopt met dit advies een aanzet te geven voor concrete stappen in de noodzakelijke reorganisatie van het binnenlands bestuur.

De voorzitter,

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,

De heer drs. M.P.H. van Haeften

Samenvatting

Met dit advies voldoet de Raad aan een eerder gedane toezegging in het advies over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's om te komen tot voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van bovenlokale en regionale problemen.

Het Nederlands overheidsbestuur kent drie lagen van algemeen integraal en democratische gebiedsgebonden bestuur: Rijk, provincie en gemeente. Deze hoofdstructuur vormt het uitgangspunt voor de democratische legitimatie van het overheidshandelen. Daar waar de schaal van het territoriale overheidsbestuur niet samen valt met die van de meest doelmatige organisatieschaal en/ of met die van de schaal waarop problemen zich manifesteren, is er een bestuurlijk organisatorisch probleem.
De oplossing van dit probleem vormt een steeds weer terugkerend thema in de naoorlogse geschiedenis van het binnenlands bestuur. De Raad is echter van mening dat de tijd nu rijp is om een doorbraak te bewerkstelligen die perspectief biedt op een oplossing voor bestuurlijke samenwerking. De problemen zijn voldoende in kaart gebracht en voor- en nadelen van eerdere bestuurlijke oplossingen zijn bekend. De bestuurlijke hoofdstructuur heeft zijn waarde bewezen maar binnen deze structuur zijn effectieve oplossingen mogelijk en noodzakelijk.

Naar de opvatting van de Raad dienen de inhoud en de aard van de bovenlokale problemen leidend te zijn bij het zoeken naar bestuurlijke oplossingen en dienen de mogelijkheden binnen de bestaande bestuurlijke structuren maximaal te worden benut. De optimale schaal van overheidsbestuur bestaat niet maar bij het zoeken naar oplossingen is het van belang dat de verschillende dimensies en aspecten van de schaal van het overheidsbestuur in de afweging worden betrokken. Het waarborgen van adequate vormen van democratische verantwoording en legitimatie van het overheidsbestuur is daarbij een essentiële voorwaarde. De Raad heeft een voorkeur voor uniformiteit. Dit versterkt de transparantie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een houdbare financiële verhouding binnen het binnenlands bestuur. De Raad erkent echter de noodzaak van maatwerk en flexibiliteit voor het aanpakken van bovenlokale en regionale problemen. De Raad bestrijdt de misvatting dat dit per definitie een aantasting van de bestuurlijke hoofdstructuur inhoudt.

De Raad komt tot zijn advies langs twee redeneerlijnen. De eerste lijn is die via een ideaaltypische opklimmende reeks van bestuurlijke ingrepen om binnen de bestuurlijke hoofdstructuur tot een oplossing te komen voor de aanpak van bovenlokale of regionale problemen. De Raad onderscheidt hierbij vier basisvormen: coördinatiemechanismen, gemeentelijke herindeling, opschaling naar een hogere bestuurslaag en het functioneel organiseren. Elk van deze vier heeft zijn eigen specifieke voor en nadelen.
Coördinatiemechanismen vormen de eerste stap in de aanpak van grensoverschrijdende problemen. Coördinatiemechanismen laten de decentrale

verantwoordelijkheden zoveel mogelijk intact en zijn erg flexibel naar tijd en plaats. Nadeel van coördinatiemechanismen is dat de bestuurlijke en bedrijfseconomische lasten ongelimiteerd kunnen oplopen, het geen doorzettingsmacht biedt en het de transparantie van de besluitvorming aantast.
Gemeentelijke herindeling kan in bepaalde gevallen een oplossing bieden voor bovenlokale en regionale problemen. Gemeentelijke herindeling is vooral een instrument om gericht de schaalgrootte van bepaalde gemeenten af te stemmen op de problemen waarvoor deze worden geplaatst. Hoewel ook de Raad hecht aan het belang van draagvlak is hij van mening dat gemeentelijke herindeling bij de aanpak van regionale en bovenlokale problemen niet daarvan afhankelijk mag zijn. De Raad meent daarom dat tekortschietende bestuurskracht van gemeenten en of een regio een belangrijke rechtvaardiging vormen om tot gemeentelijke herindeling over te gaan.
Wanneer bovenlokale en regionale problemen vragen om een integrale afdwingbare bestuurlijke oplossing en zich niet beperken tot een selecte groep van gemeenten maar een algemeen verschijnsel vormen, ligt opschaling naar een hogere algemene bestuurslaag voor de hand. Het expliciet verschuiven van taken en verantwoordelijkheden naar een hogere algemene bestuurslaag is ingrijpend en in veel gevallen ondoelmatig en staat op gespannen voet met het decentralisatiebeginsel. Opschaling naar een hogere bestuurslaag is pas aan de orde indien de situatie zich voordoet dat de uitvoering van essentiële overheidstaken geen regionale of lokale verschillen rechtvaardigt of indien een directe uniforme aansturing gevergd wordt. Indien gekozen wordt voor opschaling van taken naar een hogere bestuurslaag dient naar de opvatting van de Raad ook steeds de optie van schaalverkleining in enigerlei vorm in acht te worden genomen.
In die gevallen waarbij het gaat om specifieke taken ten behoeve van bovenlokale en of regionale problemen is functionele taaktoedeling op regionaal niveau een oplossing. Vanuit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit is er veel te zeggen voor een dergelijke wijze van organiseren. Functionele bestuursvormen doen echter te veel afbreuk aan een integrale beleidsvoering en democratische verantwoording.
Het functioneel organiseren van bovenlokale of regionale taken is binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen alleen onder strikte voorwaarden aanvaardbaar. Het moet gaan om taken die scherp zijn af te bakenen, die niet noodzaken tot een integrale aanpak of veel samenwerking met andere uitvoerende publieke organisaties vergen, een overwegend uitvoerend karakter hebben en werkzaam kunnen zijn binnen de aangegeven kaders van het algemeen integraal democratische gelegitimeerd bestuur.

Bestuurlijke samenwerking zal in eerste aanleg door het lokaal bestuur zelf vorm moeten worden gegeven. Het opzetten van (verplichte) coördinatiemechanismen is daartoe de eerste aanzet. Waar deze tekortschieten in met name doorzettingsmacht en doelmatigheid komen gemeentelijke herindeling en opschaling naar een hoger algemene bestuursniveau dan wel functionele organisaties aan de orde.

De tweede redeneerlijn sluit aan op de beleidsnotitie over de uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen als kader voor de meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden(Wgr-plus). De Wgr-plus gaat uit van verplichte samenwerking in een bepaalde regio op nader aan te geven terreinen. De Wgr-plus komt tegemoet aan belangrijke kritiekpunten die de Raad tegen het eerdere Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio heeft geuit. Het belangrijkste voordeel van de Wgr-plus is dat differentiatie en maatwerk mogelijk zijn. In de visie van de Raad geldt dat de Wgr-plus een structuur is die zich in de tijd ook verder kan en zal moeten ontwikkelen. Het blijft een hulpstructuur met een zwakke geschakelde democratische verantwoordingsstructuur. Voor zover het blijft bij een beperkt aantal taken is dit niet onoverkomelijk.
Gelet op de grote samenhang van de problemen in vooral de grootstedelijke gebieden vraagt dit om een effectieve aanpak en een daarmee samenhangend takenpakket. De aard, omvang en intensiteit van een dergelijk takenpakket past niet bij een bestuurlijke hulpstructuur zoals de Wgr-plus. Een aparte democratisch gelegitimeerde bestuurlijke structuur voor deze gebieden blijft daarom noodzakelijk.

De Raad bepleit in een dergelijke situatie de instelling van regiogemeenten. De instelling van regiogemeenten is aan de orde als in een aaneensloten stedelijke gebied het noodzakelijke takenpakket van de Wgr-plus wordt uitgebreid met andere taken, bijvoorbeeld doorgedecentraliseerde provinciale taken of taken op sociaal en/of economisch terrein. Bij de instelling van regiogemeenten moet ook nadrukkelijk binnengemeentelijke decentralisatie dan wel deconcentratie worden betrokken om tegemoet te komen aan de noodzakelijke schaal van betrokkenheid. Een steviger verankering van de positie van deelgemeenten in de gemeentewet is wenselijk.

De combinatie van het gebruik van het instrument van de Wgr-plus en de instelling van regiogemeenten in de Randstad biedt een grote mate van flexibiliteit. Het takenpakket van de Wgr-plus kan per regio verschillen, de taakverdeling tussen regiogemeenten en deelgemeenten kan per gebied verschillen.

Bij instelling van regiogemeenten in de Randstad dient ook de schaalvergroting van de desbetreffende provincies ter discussie te komen.

1.
Inleiding

1.1
Aanleiding

Met dit advies komt de Raad tegemoet aan een eerder gedane toezegging. In zijn vrij kritisch advies over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's heeft de Raad namelijk aangegeven voorstellen te willen uitwerken 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.[1] De versterking van het bestuur in stedelijke gebieden vormt de primaire aanleiding voor onderhavig advies. De opzet van het advies is echter breder namelijk de bestuurlijke oplossing voor de aanpak van bovenlokale en regionale problemen. De positie van de provincies is hiervan een afgeleide.

Voorgeschiedenis

Al sinds 1946, toen de Commissie Koelma werd ingesteld, vormt de vormgeving van het regionaal bestuur – met soms enkele tussenpozen – onderwerp van politiek bestuurlijke discussie.[2] Sinds de jaren zestig zijn er ook daadwerkelijk verschillende pogingen gedaan het binnenlandse bestuur te vernieuwen.[3] De bestuurlijke vormgeving van Nederland kenmerkt zich ondanks de steeds weerkerende kritiek hierop, de erkenning van de noodzaak dan wel onvermijdelijkheid van regionale samenwerking, en de vele pogingen tot wijzigingen daarvan, meer door stabiliteit dan door verandering.[4]

1.2
Bestuurlijke problemen

Het feit dat de bestuurlijke hoofdstructuur nauwelijks wijzigingen heeft ondergaan doet niets af aan de bestuurlijke problemen. De analyse dat de aard en schaal van het binnenlands bestuur niet goed aansluit op een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken geldt nog steeds.[5] De bestuur-

---

1 *Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's,* van 3 januari 2002, Rob2002/U050377(Zie bijlage II).

2 Zie voor een uitgebreid literatuur overzicht, *Grenzen aan verandering, De verhouding tussen reorganisatie en structuur van het binnenlands bestuur van J.C.I de Pree; verschenen in de reeks Voorstudies en Achtergronden van de WRR in 1997.*

3 Het boek *Tussen Coolsingel en Binnenhof. Stadsregionale capriolen in Rotterdam Rijnmond van Toby Witte* (2002) geeft aan de hand van de Rotterdamse casus een aardig beeld van de pogingen het binnenlands bestuur te vernieuwen .

4 *Lokaal bestuur in Nederland,* hoofdstuk *Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland,* W. Derksen.

5 Trendrapport, uitgave ministerie van BZK, pag 14.

lijke problemen zijn in de loop der tijd voor een deel zelfs groter en complexer geworden doordat op deelterreinen – aparte van de hoofdstructuur afwijkende – oplossingen voor regionale problemen zijn geïntroduceerd. Dit heeft geleid tot een ondoorzichtig geheel van functionele regionaal bestuurlijke constructies op zowel bestuurlijk als uitvoeringsniveau.

Binnen het Nederlands overheidsbestuur bestaan drie lagen van algemeen integraal en democratische gebiedsgebonden bestuur: Rijk, provincie en gemeente. Deze hoofdstructuur vormt het uitgangspunt voor de democratische legitimatie van het overheidshandelen. In die gevallen waar de schaal van het integrale en democratische gebiedsgebonden overheidsbestuur niet samenvalt met die van de meest doelmatige organisatieschaal en/of met die van de schaal waarop problemen zich manifesteren, is er een bestuurlijk organisatorisch probleem. Vanuit bestuurlijk perspectief leidt dit tot verschillende typen van bestuurlijke problemen:

- De uitvoering vraagt (te) veel intersectorale regionale coördinatie. Meerdere organisaties zijn bezig met specifieke aspecten van hetzelfde probleem. Elke organisatie heeft eigen bevoegdheden en een eigen bestuurlijke inbedding die veelal niet op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt tot ondoelmatig en tijdrovend handelen.
- De mogelijkheden tot regionale sturing zijn beperkt door het ontbreken van voldoende doorzettingsmacht voor het oplossen van gemeentegrensoverschrijdende problemen.
- Er is sprake van externe effecten die leiden tot een ongewenste lastenverdeling.
- Door de verschillende ad-hoc oplossingen neemt de ondoorzichtigheid van het bestuur toe.

De vraag dringt zich op waarom, ondanks de bestaande kritiek op de bestuurlijke organisatie, er geen wezenlijke veranderingen van de bestuurlijke hoofdstructuur hebben plaatsgevonden. De tekortkomingen van de bestuurlijke structuur worden blijkbaar in vergelijking met de verschillende voorgestelde oplossingen bij nader inzien toch steeds maar weer voor lief genomen of niet zo urgent beoordeeld, dat uitstel van de bestuurlijke reorganisatie niet mogelijk zou zijn. De Raad verbindt hieraan echter niet de conclusie, dat als men er zo lang over praat zonder tot betekenisvolle veranderingen te komen, het kennelijk ook wel meevalt met de bestuurlijke problemen. De Raad is van mening dat het overheidsbestuur, gelet op de maatschappelijke en economische ontwikkelingen, adequaat moet zijn toegesneden op een effectieve en doelmatige aanpak van problemen. Democratische verantwoording en legitimatie dienen daarbij gewaarborgd te zijn. De maatschappelijke dynamiek is van dien aard dat deze zeker noodzaakt tot een aanpassing op onderdelen van de organisatie van het binnenlands bestuur.
Ondanks de ogenschijnlijke stabiliteit is er overigens wel degelijk sprake van een voortschrijdend inzicht die perspectief biedt op een oplossing voor bestuurlijke problemen voor de noodzakelijke samenwerking tussen overheden. De

Raad doelt daarbij onder andere op de ervaringen in de Kaderwetgebieden, het intrekken van het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's, de discussie over landsdelen, de inzet van het Kabinet om aan te sturen op meer verplichtende samenwerking op basis van een Wgr-plus enzovoort. Daarbij is hij van mening dat uit de voorgeschiedenis belangrijke lessen kunnen worden getrokken die bepalend zijn voor het welslagen van de noodzakelijke bestuurlijke hervormingen.

1.3
Actuele stand van zaken

Het voorlopige kristallisatiepunt in de discussie over de vormgeving van het binnenlands bestuur vormt het voorstel te komen tot verplichte samenwerking in stedelijke gebieden op grond van de Wgr-plus. Het demissionaire kabinet Balkenende is voornemens het Wetsvoorstel stedelijke regio's in te trekken. Het Kabinet heeft aangegeven niets te zien in een aparte wettelijke status van stedelijke regio's maar in te willen zetten op meer verplichtende vormen van intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden. Uitgangspunt voor het Kabinet is dat regionale samenwerking binnen het huis van Thorbecke verankerd dient te zijn. Om meer verplichtende samenwerking mogelijk te maken wordt een aangescherpte Wgr (Wgr-plus) in het leven geroepen. Doelstelling van de Wgr-plus is dat het een kader biedt voor een samenhangende gebiedsgerichte aanpak, waarbij zowel Rijk als decentrale overheden kunnen aanhaken.

Deze ontwikkeling doet niets af aan de inzet van de Raad toch te willen adviseren over de bestuurlijke oplossingen voor bovenlokale en regionale problemen. Het gaat de Raad er primair om de achterliggende bestuurlijke uitgangspunten, randvoorwaarden en overwegingen te expliciteren die aan bestuurlijke oplossingen voor het regionale vraagstuk ten grondslag liggen. Hierbij maakt hij gebruik van een aantal ideaaltypische benaderingen voor de bestuurlijke oplossingen van bovenlokale en regionale problemen. De Wgr-plus is gericht op meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden. De Wgr-plus wordt in dit advies beschouwd als een praktisch aanknopingspunt voor een verdere uitwerking van een bestuurlijke oplossing voor bovenlokale en regionale problemen.

Samenhang advies over bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's

De Raad is ook om advies gevraagd over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's.[6] Er bestaat in de optiek van de Raad een duidelijke samenhang tussen beide onderwerpen. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's is te bezien als een specifiek vraagstuk van het algemene vraagstuk over de bestuurlijke structuur. Dat betekent dat bij de beantwoording

---

[6] *Adviesaanvraag bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, EB 2001/98519, dd 18 januari 2002.

van de probleemstelling veel van dezelfde elementen terugkeren. Naast deze overeenkomst bestaan er echter ook belangrijke verschillen. De primaire aanleiding van de regionale veiligheidsproblematiek is vooral gelegen in de bestuurlijke aansturing van de verschillende bij rampenbestrijding betrokken organisaties. In onderhavig advies staat echter de bestuurlijke organisatie voorop. Dat betekent ook dat de oplossing ten aanzien van de regionale veiligheidsproblematiek een geheel andere kan zijn dan de bestuurlijke oplossing voor de problematiek in en rond de grote steden.

1.4
Randvoorwaarde

In het voorliggende advies geldt voor de Raad de bestuurlijke hoofdstructuur als belangrijkste randvoorwaarde voor het zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor bovenlokale en regionale problemen. Een geheel andere denkrichting is die waarbij de hoofdstructuur van drie lagen van algemeen en integraal gebiedsgebonden bestuur als zodanig wordt losgelaten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in gemeente- en/of provincievrije gebieden, in de vorming van een hoofdstructuur met slechts twee of juist vier bestuurslagen, in een wettelijk onderscheid tussen typen gemeenten of provincies, of in de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies *à la carte*. Hoe interessant een dergelijke exercitie ook is en recht doet aan het dynamisch proces van maatschappelijke en economische ontwikkelingen, het is in dit stadium volgens de Raad duidelijk een brug te ver. Provincies en gemeenten gelden ook voor de Raad als de democratische ankerpunten voor algemeen en integraal gebiedsgebonden beleid. In de dynamische maatschappij zijn er echter nu eenmaal altijd problemen die vergen om een aanpak op een schaalniveau tussen gemeenten en provincies in. In de optiek van de Raad zou al heel veel gewonnen zijn als de organisatie van het binnenlands bestuur meer flexibel en daadkrachtig zou kunnen inspelen op dynamische maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

1.5
Opbouw advies

Het advies is langs twee redeneerlijnen opgebouwd. De ene redeneerlijn loopt via een ideaaltypische benadering van de verschillende bestuurlijke oplossingsrichtingen voor de aanpak van bovenlokale of regionale problemen. De andere lijn sluit aan bij de voorgestelde bestuurlijke oplossing zoals die nu in de vorm van een Wgr-plus voorligt. Zowel uit de voor- en nadelen van de ideaaltypische redenering als uit de Wgr-plus vloeit voort het door de Raad voorgestelde bestuurlijke model voor de aanpak van regionale en bovenlokale problemen.

In hoofdstuk 2 worden op basis van de lessen uit het verleden, de standpunten van de Raad, de criteria gedestilleerd die van belang zijn bij het beoordelen van mogelijke oplossingen voor de bestuurlijke modellen voor stedelijke en regionale problemen.

De verschillende aspecten die aan bestuurlijke modellen te onderkennen vallen worden in hoofdstuk 3 kort toegelicht.

Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de ideaaltypische oplossingen voor bovenlokale of regionale problematiek beschreven en beoordeeld. De Raad onderscheidt vier basisvormen: coördinatiemechanismen, gemeentelijke herindeling, opschaling naar een hogere bestuurslaag en functioneel bestuur.

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal in hoeverre de Wgr-plus een oplossing biedt voor de gesignaleerde problemen.

In hoofdstuk 6 komt de Raad met zijn regionale stadsmodel op basis van de ideaaltypische benaderingen uit hoofdstuk 4 en als antwoord op de kritiek die op de Wgr-plus uit hoofdstuk 5.

De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 7.

Rob

2.
Uitgangspunten en criteria

2.1
Lessen uit het verleden

De vraag die hier wordt gesteld is waarom er, ondanks de veelvuldige kritiek op de bestuurlijke organisatie, geen wezenlijke veranderingen in de bestuurlijke hoofdstructuur hebben plaatsgevonden. Daarvoor zijn in de tijd verschillende, soms ogenschijnlijk tegenstrijdige, verklaringen voor te geven.

- De bestuurlijke haalbaarheid van elke (deel)oplossing voor stedelijke of regionale problemen wordt bepaald bij het uitgangspunt dat de oplossing niet in strijd mag zijn met de bestuurlijke hoofdstructuur. Daarbij wordt de bestuurlijke hoofdstructuur vaak zo strikt geïnterpreteerd dat het elke bestuurlijke mogelijkheid buiten de drie erkende overheidslagen en vormen van bestuurlijke samenwerking bij voorbaat lijkt uit te sluiten. Deze opvatting gaat daarmee voorbij aan het feit dat juist door bestuurlijke samenwerking decentraal bestuur mogelijk is. Dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur het oorspronkelijke ontwerp in dat opzicht al danig heeft aangetast wordt ook gemakshalve vergeten.[7]
- Veel pogingen tot veranderingen in de bestuurlijke structuur mislukten omdat ze slechts betrekking hadden op een bepaald aspect van problemen en andere verwaarloosden of zelfs problematischer maakten, ofwel tot democratische tekorten leiden of een gebrek aan bestuurlijke slagkracht inhielden.
- Een andere reden is, dat vaak gestreefd is naar uniforme voor het gehele land geldende oplossingen. (Het zogenaamde blauwdrukdenken.) Waarbij minimale mogelijkheden waren voor regionale verschillen en verschillen in tijd. De flexibiliteit was daarmee erg gering.
- Voorstellen worden door betrokken partijen vooral beoordeeld in termen van machtsverhoudingen en bestaande posities, waarbij de hoeveelheid macht als een gegeven wordt beschouwd. Dit leidt ertoe dat elk voorstel dat door de ene partij als gunstig wordt beoordeeld, juist door anderen met maximale argwaan lijkt te worden bekeken. Dit, gevoegd bij het feit dat het Nederlands openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een sterke gerichtheid op consensus tussen alle betrokken partijen, heeft ertoe geleid dat er wel haast sprake lijkt van een Echternachter processie. Voor bestuurlijke hervormingen is draagvlak een belangrijk gegeven, maar juist van de rijksoverheid mag worden verwacht dat zij als hoofdverantwoordelijke voor de bestuurlijke inrichting van het binnenlands bestuur op eigenstandige wijze hieraan richting geeft.
- Een andere oorzaak van het falen van bestuurlijke reorganisaties is dat bestuurlijke hervormingen een vrij lang tijdsbeslag vergen van beleidsnotitie

---

[7] Zie in dit verband ook het Rob-advies, ‘Het bestuurlijk kraakbeen’, december 1999, p. 11-17.

via wetgeving tot invoering. Hierdoor krijgt de weerstand tegen de hervormingen maximaal de kans.
- Tegelijkertijd wisselden de politieke voorkeuren op rijksniveau voor de bestuurlijke oplossingen waardoor de inzichten over wenselijke oplossingen regelmatig veranderden.

2.2
Plaatsbepaling van de Raad
Aanleiding voor dit advies van de Raad is, zoals gezegd, het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's van het tweede kabinet Kok. Materieel ging het hier om een voortzetting van de Kaderwet bestuur in verandering maar dan zonder het eindperspectief van de stadsprovincies. Het advies van de Raad over het Wetsvoorstel vormt niet alleen de belangrijkste aanleiding voor dit advies, het biedt tevens ook belangrijke inhoudelijke aanknopingspunten. De in het vorige advies verwoorde uitgangspunten en kritische kanttekeningen vormen immers een belangrijk gegeven bij het uitwerken van voorstellen voor het bestuur in grootstedelijke gebieden.

Het advies van de Raad over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's bevat een aantal richtinggevende uitspraken:
- in stedelijke regio's blijft behoefte aan een vorm van niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking;
- de bestuurlijke problemen zijn in de tijd voor een deel wel iets verminderd als gevolg van succesvolle samenwerking en een afname van de bestuurlijke drukte door gemeentelijke herindelingen;
- een structurele bestuurlijke oplossing voor de bestuurlijke organisatie in de grootstedelijke gebieden moet in ieder geval voldoen aan drie voorwaarden:
  - doeltreffendheid, dat wil zeggen dat de desbetreffende regio op de cruciale beleidsterreinen bindende beslissingen moet kunnen nemen;
  - democratische legitimatie,
  - doelmatigheid, dat wil zeggen dat het afgestemd is op de aard en de omvang van de maatschappelijke problematiek;
- de schaal van de stedelijke gebieden in het wetsvoorstel is echter niet afgestemd op de aard en de omvang van de maatschappelijke problematiek;
- de bestuurlijke structuur verdient, gelet op omvang en zwaarte van de problemen, een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte verkiezingen;
- er ontbreekt een duidelijke positionering van de rol van de provincies voor wat betreft beleidsterreinen met regionale en bovenregionale consequenties;
- de ontwikkelingen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd voor het definitief vastleggen van de vormgeving van het bestuur in de aangewezen stedelijke gebieden in wettelijke kaders.

2.3
Andere criteria
Een belangrijk uitgangspunt voor de bestuurlijke organisatie is dat taken

in beginsel aan de meest gedecentraliseerde, volledig democratisch gelegitimeerde bestuurslaag worden overgelaten. Daarbij dient de betrokken bestuurslaag zoveel mogelijk beleidsvrijheid worden gelaten. De Raad hecht aan het decentralisatiebeginsel en kiest er daarom voor de meest decentraal betrokken bestuurslaag als uitgangspunt te nemen bij de ontwikkeling van bestuurlijke modellen.[8] Het probleem is echter dat de (optimale) schaal van bestuur en uitvoering soms groter is dan de schaal van de gemeente en niet vanzelfsprekend samenvalt met de naast hoger gelegen bestuurslaag. Dit is het regionale gat tussen gemeenten en provincies. Invulling van het decentralisatiebeginsel houdt ook in dat schaalvergroting altijd gepaard moet gaan met vormen van schaalverkleining. Het belang van een herkenbaar en aanspreekbaar bestuur dichtbij de burger kan nauwelijks worden onderschat.

2.4
Samenvatting

Op grond van het voorgaande kunnen de volgende niet geheel uitsluitende vragen worden geformuleerd voor de beoordeling van de verschillende bestuurlijke oplossingen:

- sluit de oplossing aan bij de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur?
- is er sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie?
- draagt het bij aan een transparant overheidsbestuur?
- is er sprake van een passende democratische controle en legitimatie?
- is de integraliteit van het politiek bestuur gewaarborgd?
- is er voldoende doorzettingsmacht?
- is de bestuurlijke schaal in overeenstemming met de vraagstukken?
- biedt de oplossing ruimte voor het opvangen van maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek?
- biedt de oplossing de mogelijkheden tot differentiatie naar regionale verschillen?
- wordt voldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel?
- is het voldoende doelmatig en effectief?

---

[8] Rob advies, *'Provincies en gemeente in de Grondwet; advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II' december 2002*.

3.
Aspecten van bestuurlijke oplossingen

Aan de verschillende bestuurlijke oplossingen voor bovenlokale en regionale problemen zijn verschillende aspecten te onderkennen. In dit advies betrekt de Raad de volgende aspecten:

3.1
Inhoud van de problemen

Bestuurlijke structuren zijn er niet voor zich zelf maar zijn nodig voor het oplossen van maatschappelijke problemen waar de overheid zich voor gesteld ziet en zich tot haar taak rekent deze op te lossen. Aan veel lokale problemen kleven regionale aspecten maar zonder dat dit noodzakelijk hoeft te leiden tot een aparte regionale bestuurlijke organisatiestructuur. De regionale context is een van de aspecten die in de integrale afweging op lokaal niveau dient te worden meegewogen De constatering dat alles met alles samenhangt en de neiging alles te vertalen in een daarbij behorende integrale aanpak heeft een onwenselijke en onnodige centraliserende uitwerking.
Veel gemeentelijk beleid kenmerkt zich door regionale afhankelijkheid en samenhang. Er zijn grofweg daarbij drie soorten problemen te onderkennen:

- De oplossing van maatschappelijke problemen vereist een grotere bestuurlijke schaal dan die van de gemeente.
- Afzonderlijke gemeenten kunnen onvoldoende tegenwicht bieden tegen externen (andere overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en/of het bedrijfsleven, etc.).
- Het optreden van negatieve dan wel positieve externe effecten die van invloed zijn op mogelijke beleidskeuzes van andere gemeenten.

Naar de opvatting van de Raad dienen de inhoud en de aard van de bovenlokale problemen leidend te zijn bij het zoeken naar bestuurlijke oplossingen en niet de bestaande bestuurlijke structuren.

3.2
Schaal van de problemen

De zogenoemde ‘schaalproblematiek’ in het binnenlands bestuur kan worden opgevat als een permanente discussie over en zoektocht naar de meest optimale schaal waarop de overheid kan worden georganiseerd voor het realiseren van haar taken. Ieder probleem heeft echter zijn eigen schaal en de optimale schaal bestaat niet. Bij de schaal van het bestuur gaat het om de vraag naar de optimale organisatie en schaal, geredeneerd vanuit overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Er zijn twee dominante dimensies van het begrip ‘schaal’:

1. De *Ruimtelijk bestuurlijke* dimensie, dat is de schaal van bestuur die ruimtelijk ‘passend’ is. Daarbij spelen vragen als:
   - op welk schaalniveau moet of kan de overheid het beste zijn georganiseerd om adequaat op problemen en ontwikkelingen te reageren?;

- hoe kunnen externe effecten worden ingeperkt?;
- bij welke schaal van overheidsbestuur voelen burgers zich het meest betrokken?[9].

2. De *Bedrijfseconomische* dimensie, dat is de schaal van bestuur die 'bedrijfseconomisch' passend is.

Twee andere aspecten die spelen bij het vinden van de meest optimale bestuursschaal zijn:
- Het tegelijkertijd optreden van schaalvergrotende en schaalverkleinende tendensen. Een voorbeeld hiervan is dat verschillende steden enerzijds te groot en anderzijds te klein zijn voor het optimaal uitoefenen van hun publieke verantwoordelijkheid.
- De afstand en verhouding tussen de verschillende schalen van bestuur. Door de omvang van de steden en het stedelijk gebied komen het bestuur van provincies en het stedelijk bestuur erg dicht op elkaar te zitten.

Ook de Raad erkent dat de optimale schaal van overheidsbestuur niet bestaat maar hij hecht eraan dat de verschillende dimensies en aspecten van de schaal van het overheidsbestuur in de afweging worden betrokken.

3.3
Democratische controle en legitimatie

Klassieke democratische controle staat soms op gespannen voet met bedrijfseconomische doelmatigheidscriteria. Democratische controle en verantwoording zijn van een hogere orde dan bedrijfseconomische criteria. Zeker waar het gaat om essentiële overheidstaken is democratische verantwoordelijkheid aan een representatieve en direct gekozen volksvertegenwoordiging onmisbaar. Democratische verantwoording en controle zijn de kern van overheidsbestuur in een democratische rechtstaat.
Een goede democratische controle draagt volgens de Raad bij aan:
- het verwerven van draagvlak voor beleid;
- het verbeteren van de kwaliteit van beleid en dienstverlening;
- de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van de besteding van publieke middelen;
- de legitimatie van overheidshandelen.[10]

Regionale oplossingen dienen een deugdelijke democratische verantwoording niet in de weg te staan. Een vereiste voor een democratische rechtstaat is dat voor burgers bindende beslissingen van de overheid democratisch gelegitimeerd zijn. Geschakelde verantwoordelijkheid is de gebruikelijke vormgeving waar het gaat om verlengd lokaal regionaal bestuur. De reden hiervoor is dat regionaal bestuur vanuit het oogpunt van klassieke democratische controle

---

[9] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *'Orde in het binnenlands bestuur'*, Den Haag, 1995 nr.49.

[10] Rob advies, *'Bestuurlijke samenwerking en democratische controle'*, juni 2000.

alleen langs die weg aan de bestuurlijke hoofdstructuur kan worden gekoppeld. Dit is echter een hulpstructuur daar waar essentiële overheidstaken aan de orde zijn die burgers direct raken is dit onvoldoende.
De klassieke democratische vertegenwoordiging heeft, alleen al door de territoriale schaal waar aan het gebonden is, ook zijn beperkingen. In aanvulling daarop is daarom ook de maatschappelijk democratische verantwoording van belang waar het erom gaat burgers en maatschappelijke instellingen bij het overheidsbeleid te betrekken.

Voor de Raad is het waarborgen van adequate vormen van democratische verantwoording en legitimatie van het overheidsbestuur een van de centrale doelstellingen.

3.4
Uniformiteit versus pluriformiteit
Een belangrijk aspect bij de bestuurlijke vormgeving is het spanningsveld tussen uniformiteit en pluriformiteit. Het begrip uniformiteit heeft vooral betekenis waar het de inrichting van het decentraal bestuur (bestuursorganen, wijze van aanstelling, bevoegdheden) betreft en veel minder betekenis waar het betrekking heeft op de relatie tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat of het wettelijke takenpakket. Er bestaan immers grote verschillen in omvang, zowel qua inwonertal als oppervlakte, tussen gemeenten en ook is er geen sprake van een uniform takenpakket voor alle gemeenten. De gedachte dat het Thorbeckiaanse model leidt tot een verstikkende uniformiteit berust op een misverstand. Er is sprake van een globaal uniform stelsel dat juist een grote mate aan pluriformiteit mogelijk maakt. Het doet in dat opzicht recht aan het organische karakter waarop ons staatsbestel is gestoeld.

De Raad heeft – waar mogelijk – een voorkeur voor uniformiteit. Dit versterkt de transparantie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een houdbare financiële verhouding binnen het binnenlands bestuur. De Raad erkent evenwel de noodzaak van maatwerk en flexibiliteit voor het aanpakken van bovenlokale en regionale problemen. De Raad bestrijdt de misvatting dat dit per definitie een aantasting van de bestuurlijke hoofdstructuur inhoudt.

4.
Ideaaltypische oplossingen voor bovenlokale of regionale problemen

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende aspecten beschreven van regionaal bestuurlijke vraagstukken. Deze aspecten vormen de leidraad bij het beschrijven van de verschillende mogelijke oplossingsrichtingen voor bovenlokale of regionale problemen. De oplossingen worden in een ideaaltypisch opklimmende reeks van ingrijpendheid gepresenteerd. De verschillende basisvormen kennen in de bestuurlijke praktijk verschillen qua inhoud, vorm en intensiteit. Ze sluiten elkaar echter niet volledig wederzijds uit. Een van de kenmerken van de huidige bestuurlijke organisatie is juist dat er sprake is van wisselende keuzes op basis van vaak weinig consistente en heldere uitgangspunten. Doelstelling van de Raad is de achterliggende bestuurlijke randvoorwaarden en uitgangspunten expliciet te maken. De verschillende oplossingen zijn te waarderen op grond van de criteria. Bij iedere oplossingsrichting worden de voor- en nadelen besproken. Op basis hiervan kan duidelijk worden welke keuzes elkaar uitsluiten of elkaar juist kunnen versterken.

4.1
Coördinatiemechanismen

Veel gemeentelijk beleid kenmerkt zich door regionale afhankelijkheid en samenhang. De eerste en meest voor de hand liggende optie wanneer er sprake is van bovenlokale of regionale problemen is het instellen van mechanismen voor coördinatie, afstemming, overleg of samenwerking. Het openbaar bestuur kent een heel scala aan allerlei afstemmings- en coördinatiemechanismen. Een deel daarvan is primair gericht op uitvoeringstaken een ander deel is gericht op bovenlokale beleidsafstemming of zelfs beleidsbepaling. De discussie over bestuurlijke samenwerking spitst zich vooral toe op de beleidsaspecten en niet zozeer op de uitvoering.
Sommige coördinatiemechanismen zijn op basis van vrijwilligheid, andere berusten op een wettelijke verplichting. Ook bestaan er verschillen in juridische grondslag sommige zijn publiekrechtelijk van aard, andere hebben weer een privaatrechtelijke grondslag. De Raad heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke arrangementen zeker in die gevallen waarbij overheden onderling invulling geven aan hun eigen publieke verantwoordelijkheid.

Omdat de algemene bestuurslaag vaak niet zonder meer de externe effecten van zijn beleid meeweegt worden er mechanismen ingesteld die dat bevorderen. Het kenmerk van dit soort mechanismen is dat het verantwoordelijke bestuursniveau bij de invulling van de eigen verantwoordelijkheid ook aangespoord wordt bovenlokale en regionale aspecten te betrekken. Coördinatiemechanismen kunnen ook een oplossing bieden als de schaal, waarop overheidsbeleid wordt uitgevoerd, niet samenvalt met een algemene bestuurslaag.

Het bewerkstelligen van regionale coördinatie tussen lokale besturen kan gebeuren door het inzetten van dwingende juridische bepalingen. Voorbeelden zijn de verplichte consultatie van externe betrokkenen en/of beleidseffect-rapportages. Zo dienen GSB-gemeenten duidelijk aan te geven dat er sprake is geweest van betrokkenheid van de regiogemeenten bij de aanpak van de stedelijke vernieuwing. Een andere mogelijkheid is het geven van financiële prikkels of het financieel compenseren van de bestuurslaag die onevenredig wordt belast, bijvoorbeeld via de centrumfunctie in het gemeentefonds of via aparte specifieke uitkeringen van het Rijk voor centrumgemeenten. Financiële prikkels zijn vaak veel efficiënter dan dwingende bepalingen omdat er sprake is van een direct tastbaar voordeel voor de betrokken gemeenten.

De belangrijkste publiekrechtelijke regeling voor afstemming, coördinatie en samenwerking op bovenlokaal niveau is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr stoelt op de uitgangspunten van vrijwilligheid en gemeentelijke autonomie. De Wgr kent een opklimmende reeks van intensiteit van samenwerking:
- de regeling zonder meer
- centrumgemeentenconstructie
- gemeenschappelijk orgaan
- openbaar lichaam

Daarnaast vinden onder andere tussen gemeenten en andere betrokken organisaties allerlei vormen van informeel overleg plaats, in wat wel vervlochten middenbestuur wordt genoemd.

Inhoud
De inhoud van de afstemming kan zeer uiteenlopende zaken betreffen. Het is vooral geschikt voor onderwerpen die goed zijn af te bakenen, maar waarbij wel bovenlokale aspecten in het geding kunnen zijn. Het gaat om zaken die op basis van overleg en overeenstemming kunnen worden afgedaan. Of voor zaken waarbij geen overeenstemming is vereist maar wederzijdse informatieoverdracht volstaat. Ook zaken die een overwegend uitvoerend karakter hebben lenen zich voor dit type bestuurlijke oplossingen. Het is niet geschikt voor zaken waarbij grote belangentegenstellingen spelen en die alle partijen om dwingende besluitvorming vragen. Naar de aard van de zaak zal het hierbij dus niet gaan om zaken met een hoge urgentie die doorzettingsmacht vereisen.

Schaal
De schaal beperkt zich veelal tot de meest direct betrokken naburige gemeenten of de schaal van de Wgr-regio. Het ligt voor de hand dat de schaal van de problematiek leidend zal zijn, waarbij bestuurlijk draagvlak een belangrijk gegeven is. De keuze van de schaal kan ook heel goed zijn ingegeven door het benodigde bedrijfseconomische draagvlak. De verhouding tussen de verschillende bestuurslagen vormt geen knelpunt, tenzij het provin-

ciale niveau ook een eigen afstemmende en/of coördinerende taak heeft. In dat geval kan sprake zijn van dubbelwerk.

Democratische controle en legitimiteit
De democratische verantwoordelijkheid ligt op het algemeen integraal bestuursniveau van de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Waar het gaat om bepalingen die afstemming voorschrijven, is er veelal sprake van een bestuurlijke controle van het andere bestuursniveau die controleert of aan deze bepalingen in voldoende mate is tegemoet gekomen. Bij de Wgr is er sprake van een geschakelde democratische controle.

Pluriformiteit-Uniformiteit
Bestuurlijke coördinatiemechanismen kenmerken zich door een grote mate van pluriformiteit. Bepalingen in de Wgr die beoogden een bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen te bewerkstelligen, worden als te knellend beschouwd. Deze bepalingen zullen dan ook komen te vervallen. Afgezien van wettelijke verplichtingen zijn gemeenten vrij in het zoeken van regionale afstemming, coördinatie, overleg en samenwerking. Er bestaat dan ook een grote verscheidenheid aan allerlei vormen van regionaal overleg en intergemeentelijke samenwerking.

4.1.1
Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
De oplossingen zijn naar hun aard ondersteunend ten opzichte van de bestuurlijke hoofdstructuur. Dit type oplossing blijft binnen de structuur van het huis van Thorbecke. Het zijn uitdrukkelijk *hulp*structuren.
Coördinatiemechanismen dragen niet direct bij aan een transparant overheidsbestuur. De lokale verantwoordelijkheid wordt diffuser op het moment dat de beleidsbepaling op lokaal niveau in vergaande mate wordt beïnvloed door tal van afspraken die voortvloeien uit bovenlokale afstemming. Het vergroot de bestuurlijke drukte.
De democratische verantwoording vindt plaats tegenover de volksvertegenwoordiging op het algemeen integraal bestuursniveau. Bij samenwerking op basis van de Wgr is sprake van een geschakelde of indirecte democratische verantwoording en legitimatie. Voorzover het gaat om zaken die een louter uitvoerend karakter hebben of geen grote belangrijke beleidsinhoudelijke betekenis hebben, is dat geen onoverkomelijk bezwaar. Binnen de Wgr worden besluiten veelal op grond van unanimiteit of gekwalificeerde meerderheden genomen. Dat werkt erg belemmerd voor effectieve besluitvorming. De afdwingbaarheid van dergelijke bepalingen laat in veel gevallen te wensen over.
De integraliteit van het politiek bestuur is gewaarborgd, al kan dat op lokaal niveau wel onder druk komen te staan omdat regionale afstemming een beperking kan opleveren voor een integrale afweging op lokaal niveau.
Een bepaling in een regeling dat bovenlokale aspecten in het beleid moeten worden betrokken, levert geen garantie op dat de uitkomst daarvan ook voldoende rekening houdt met het bovenlokale belang. Zeker waar er sprake

is van tegenstrijdige belangen, biedt het partijen veel mogelijkheden om zich te onttrekken aan de samenwerking. Dit wordt versterkt door de gehanteerde besluitvormingsregels waarbinnen besluitvorming bij meerderheid van stemmen veelal een uitzondering is.
Voor de bestuurlijke schaal geldt dat deze eenvoudig in overeenstemming is te maken met de vraagstukken, maar in een aantal gevallen loopt de wenselijke schaal dwars door de grenzen van het samenwerkingsgebied of kunnen andere partijen zich op de gewenste schaal onttrekken aan de samenwerking.
Naar zijn aard biedt dit type oplossingen voldoende ruimte voor het opvangen van maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek.
Ook biedt het voldoende mogelijkheid tot differentiatie naar regionale verschillen.
Het vertrekpunt van dit type oplossingen is de lokale verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering. In dat opzicht wordt voldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel.
Overleg, afstemming, coördinatie en samenwerking kunnen zoveel tijd en energie vergen dat dit een doelmatige en effectieve uitvoering belemmert. De kosten van afstemming en coördinatie kunnen onbeperkt oplopen.

Afweging
Coördinatiemechanismen vormen een waardevol instrument voor het bereiken van bovenlokale en regionale afstemming in het gemeentelijke beleid. Zolang er sprake is van samenlopende belangen of althans de mogelijkheid dan wel bereidheid om bij belangentegenstellingen over en weer te compenseren, voldoet deze oplossing veelal. Ook voor regionale uitvoering zijn er geen zwaarwegende belemmeringen. Op het moment dat bij tegengestelde belangen afdwingbare beslissingen moeten kunnen worden genomen, schieten coördinatiemechanismen tekort. In dat geval worden de grenzen van bestuurlijke (en ambtelijke) coördinatie, afstemming en samenwerking bereikt. Dit is de kern van de problematiek in stedelijke gebieden. De Wgr-plus beoogt aan deze vrijwilligheid en vrijblijvendheid een einde te maken door in nader te bepalen stedelijke regio's samenwerking op bepaalde terreinen dwingend voor te schrijven (zie hoofdstuk 5). Ook wanneer de noodzaak tot coördinatie en afstemming zich op een groot aantal beleidsterreinen voordoet, ligt een verdergaande bestuurlijke ingreepvoor de hand.

4.2
Bestuurlijke opschaling
Wanneer de conclusie is dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gelet op onder andere de bovenlokale aspecten, niet meer op het meest adequate schaalniveau liggen, zijn er in principe twee varianten mogelijk:
1. het aanpassen van de bestuurlijke schaal van de gemeente(n);
2. het brengen van de bestuurlijke taken, bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden naar een hogere (algemene) bestuurslaag.

Deze oplossingsrichtingen volgen veelal ook in de tijd op de in de vorige paragraaf genoemde oplossingsrichting.

4.2.1
Gemeentelijke herindeling

Gemeentelijke herindeling is de grootste constante in de reorganisatie van het binnenlands bestuur in Nederland. Het opheffen van gemeenten ten behoeve van gemeenten van een nieuw te creëren gemeente is een vrij grote inbreuk op de bestuurlijke verhoudingen op het lokale vlak. Gemeentelijke herindelingen kunnen vaak op veel weerstand rekenen en zelfs 'vrijwillige' herindelingen komen vaak niet tot stand zonder externe druk.
De benadering van het gemeentelijke herindelingsbeleid is in de loop der jaren wel gewijzigd. In eerste aanleg was het inwonertal overheersend, daarna volgde een knelpuntenbenadering, vervolgens werd het versterken van de centrumsteden een belangrijk criterium. In het nieuwe herindelingsbeleid staat draagvlak centraal en is het versterken van de centrumsteden juist weer komen te vervallen[11]. Hiervoor dient juist samenwerking op grond van de Wgr-plus een oplossing te bieden.
Bij het zogenoemde draagvlak gaat het zowel om bestuurlijk draagvlak als draagvlak onder de bevolking. Het ontbreken van draagvlak onder de bevolking voor (grootschalige) herindelingen wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor het welslagen van gemeentelijke herindelingen. De mogelijke kwetsbaarheid, bestuurlijk en ambtelijk, van een kleine gemeente blijft echter een belangrijk gegeven.
Gemeentelijke herindelingen hebben echter op een enkele uitzondering na niet geleid tot grootstedelijke gemeenten. Op de vorming van agglomeratiegemeenten lijkt al helemaal een bestuurlijk taboe te rusten.
Een relatief nieuw fenomeen is de idee voor het vormen van **federatiegemeenten** als alternatief voor gemeentelijke herindelingen[12]. Kern van dit idee is het in stand houden van de politiek bestuurlijke eenheid van de gemeente maar op (onderdelen) uit te gaan van een gemeenschappelijk ambtelijk apparaat. Dit als alternatief voor gemeentelijke herindeling. Het concept van de federatiegemeenten probeert de voordelen van herindeling te combineren met behoud van de politieke gemeenschappen. Als oplossing valt het echter eerder onder de omschrijvingen van coördinatiemechanismen (zie 4.1).

Inhoud

Het aanpassen van de gemeentelijke schaal wordt voor een deel ingegeven doordat het lokale bestuur zich voor steeds omvangrijkere en complexe problemen geplaatst ziet, ondermeer als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket vooral in medebewind. Aan dit soort type gemeentelijke herindelingen liggen veelal geen specifieke problemen ten grondslag. Het gaat veelal om die aspecten die onder de term van de bestuurskracht van de gemeente vallen, kern daarvan is dat het gaat om toereikende bestuurlijke en/of ambtelijke capaciteit.

---

[11] TK 2002-2003, nr. 28 750, nr.1.

[12] Zie bijvoorbeeld D.J. Elzinga, 'Federatiegemeente vereist duidelijke structuur', *Binnenlands bestuur,* 8 november 2002, p. 29.

Een andere reden is gelegen in de aanpak van de bovenlokale problematiek of het voldoen aan bouwgrond van een gemeente. Door het aantal gemeenten te verminderen komen bovenlokale problemen onder verantwoordelijkheid van een integraal lokaal bestuur en/of wordt het aantal betrokken gemeenten in de regio overzichtelijker en evenwichtiger.

Schaal
De schaal van de nieuwe gemeente wordt veelal ingegeven door bedrijfseconomische criteria dan wel ruimtenood. De schaal kan worden aangepast op basis van verschillende criteria zoals draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne en regionale samenhang en de planologische ruimtebehoefte. De aanpassing van de gemeentelijke schaal is vooral gericht op het doeltreffend en doelmatig kunnen uitvoeren van lokale taken. In het verleden werd vaak het inwonertal als criterium toegepast of was de doelstelling het versterken van de centrumgemeente. In het onlangs gewijzigde beleidskader herindeling geldt draagvlak als het belangrijkste criterium.
De grotere schaal van de gemeente doet vaak wel afbreuk aan de schaal van betrokkenheid van de bevolking omdat het bestuur op een grotere afstand komt te staan. Vooral bij het samenvoegen van meerdere kleine plattelandsgemeenten ontstaat een nieuwe meerkernige gemeente. Om de betrokkenheid in de verschillende kernen op peil te houden of te stimuleren kunnen wijk- of dorpsraden worden ingesteld.

Democratische verantwoording
De democratische verantwoording voor het lokale blijft op het algemene integrale lokale bestuursniveau, de gemeenteraad.

Pluriformiteit-Uniformiteit
De grondgedachte achter gemeentelijke herindelingen is het handhaven van de uniforme hoofdstructuur. Zoals gesteld bestaat binnen de uniforme hoofdstructuur veel ruimte tot pluriformiteit. Ook qua omvang van gemeenten.

4.2.2
Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
De oplossing is primair erop gericht de bestuurlijke hoofdstructuur te handhaven. De eenduidigheid van de bestuurlijke organisatie wordt niet aangetast. Gemeentelijke herindeling draagt bij aan een vermindering van de bestuurlijke drukte. Ook de transparantie van het overheidsbestuur is met deze oplossing gediend.
De democratische verantwoording en legitimatie worden niet aangetast. De verantwoording vindt alleen op een groter schaalniveau plaats. De gemeenteraad is het forum waar een integrale afweging plaatsvindt. Een belangrijk motief voor gemeentelijke herindeling is dat de integraliteit van het politieke bestuur wordt gehandhaafd. Daarbij geldt dat de uitvoering van de besluiten niet afhankelijk is van zelfstandige gemeenten.

De aanpassing van de bestuurlijke schaal van gemeenten is slechts een partiële oplossing. Ook de nieuwe gemeente krijgt weer met bovenlokale zaken te maken. Een mogelijk nadeel is dat herindelingen vaak afbreuk doen aan de schaal van betrokkenheid van burgers. Daarom hecht de Raad eraan erop te wijzen dat heringedeelde gemeenten investeren in het op peil houden of brengen van de betrokkenheid van burgers door het instellen van wijk- of dorpsraden of in bepaalde gevallen binnengemeentelijke decentralisatie

Hoewel er sprake is van een landelijk herindelingskader blijkt dat de regionale invulling van het herindelingsbeleid grote regionale verschillen laat zien. Dit hangt samen met de provinciale initiatieven (wet Arhi).
Het oogmerk van gemeentelijke herindelingen is veelal het aanpassen van de schaal van de gemeente om de lokale verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering beter te kunnen waarborgen. Er is sprake van een decentralisatie-paradox: het lokaal bestuur moet worden opgeschaald om aan zijn decentrale taakvervulling te kunnen blijven voldoen.
Herindeling gaat gepaard met – grotendeels- tijdelijke extra kosten. Recente studies geven aan dat de gewenste effecten van een doelmatig en effectief lokaal bestuur niet vanzelfsprekend optreden maar dat daar geruime tijd voor nodig is.[13] Een andere constatering is dat grotere gemeenten doorgaans minder efficiënt werken. Ook daar kan binnengemeentelijke decentralisatie dan wel deconcentratie mogelijk een oplossing bieden.

Afweging
Gemeentelijke herindeling is vooral een instrument om gericht de schaal-grootte van bepaalde gemeenten af te stemmen op de problemen waarvoor deze worden geplaatst. De terughoudendheid bij de toepassing van dit instrument is te verklaren uit het feit dat het uiteindelijk wel gaat om een vrij forse ingreep in het lokale bestuur. De intensiteit van de gewenste samen-werking voor de aanpak van bovenlokale of regionale aspecten in een gebied kan een belangrijke rechtvaardiging vormen voor gemeentelijke herindeling. Draagvlak onder de eigen bevolking is van groot belang maar kan daarom niet het enige zijn dat meeweegt. Tekortschietende bestuurskracht van gemeenten en of een regio vormen een belangrijke aanleiding voor gemeentelijke heri-ndeling. Bij schaalvergroting van gemeenten dient gelijktijdig ook de mogelijk-heden tot schaalverkleining worden betrokken.

4.3
Opschaling naar hoger algemeen bestuursniveau

Het lijkt erg voor de hand te liggen dat als afstemming, coördinatiemecha-nismen enzovoort falen dan aansluiting wordt gezocht bij die bestuurslaag waarvoor coördinatie juist een wezenskenmerk mag worden genoemd, namelijk de provincie. Een andere mogelijke reden voor het opschalen van

---

[13] Berenschot, *'Groot zijn is ook niet alles', 2002.*

taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is het vinden van het optimale schaalniveau voor grootschalige voorzieningen die een groot draagvlak nodig hebben. Een nog verdergaande vorm van opschaling is het verplaatsen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar het Rijk. Dit laatste gebeurt meer sluipenderwijs doordat het Rijk steeds meer regels stelt aan lokale taakuitvoering.
Het opschalen van taken naar de provincie blijkt in de praktijk nogal tegen te vallen. Een van de weinige voorbeelden hiervan is het verschuiven van de beleidsmatige verantwoordelijkheid van het stedelijk openbaar vervoer van een groot aantal gemeenten naar provincies en Kaderwetgebieden. Een belangrijk gegeven is dat het veelal in wezen toch om lokale taken en voorzieningen gaat, waaraan bovenlokale aspecten kleven.

In principe kan op provinciaal niveau vervolgens gekozen worden voor het instellen van **deelprovincies** waaraan taken en bevoegdheden worden doorgedecentraliseerd. De Provinciewet kende de mogelijkheid van het instellen van deelprovincies (artikel 85, eerste lid). Hiervan is echter nimmer gebruik gemaakt en deze bepaling is dan ook niet in de nieuwe Provinciewet opgenomen. Daarmee is deze keuzemogelijkheid voor de oplossing van regionaal bestuurlijke problemen nu niet meer aan de orde. Het sluit wel aan bij pleidooien voor provinciaal opdrachtgeverschap, zoals in het rapport *Op schaal gewogen* van de IPO-commissie over Regionaal bestuur in Nederland.[14] Tevens zou hierbij de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd dat gemeenten taken en bevoegdheden overdragen aan deze deelprovincies. Instellen van deelprovincies maakt ook schaalvergroting van provincies door het instellen van landsdelige provincies bespreekbaar.

Eerdere voorstellen tot het instellen van **stadsprovincies** kunnen worden getypeerd als een combinatie van opschaling van gemeentelijke taken naar een hoger algemeen bestuurslaag met decentralisatie van bepaalde provinciale taken naar een lagere bestuurslaag. Ook die optie is thans niet meer aan de orde.

Inhoud
Het overbrengen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een groter algemeen bestuurlijk schaalniveau is vooral aangewezen als de samenhang vraagt om een integrale afstemming op een groter gebied of een grotere eenheid van beleid noodzakelijk is. In de praktijk zal het primair gaan om ruimtelijk gebonden taken of om grootschalige voorzieningen die vragen om een afstemming vanwege het grote bereik dat zij hebben.

---

[14] Interprovinciaal Overleg, *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw,* Den Haag, 2002.

Schaal
Een belangrijk criterium is de schaal van de taak. Opschaling naar een algemene bestuurslaag is vooral een oplossing voor taken waarbij de samenhang van taken en verantwoordelijkheden vraagt om een integrale afstemming op een groter gebied. De schaal van de provincie is in veel gevallen echter veel te groot voor in wezen lokale taken en voorzieningen. De relatief grote afstand tot de burger maakt de provincie in veel gevallen niet de meest geschikte bestuurslaag.

Democratische verantwoording
Er is sprake van een directe democratische verantwoording op het niveau van de provinciale of nationale volksvertegenwoordiging.

Pluriformiteit-Uniformiteit
Een belangrijk motief voor het opschalen naar een hoger bestuursniveau is het voorkomen van ongewenst geachte pluriforme uitvoeringspraktijken.

4.3.1
Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
De oplossing is erop gericht de bestuurlijke hoofdstructuur te versterken. Voor zover deze opschaling gaat naar een algemene bestuurslaag blijft deze bestuurlijke aanpassing binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.
De democratische verantwoording voor het beleid vindt plaats op een groter schaalniveau. De integrale afweging hoort dan ook op dat niveau plaats te vinden. De afdwingbaarheid van besluitvorming vormt in beginsel geen probleem. Het vergt wel meer provinciale visie en doorzettingsmacht dan de provincies nu veelal laten zien.
De nieuwe bestuurlijke schaal zal vaak eerder te ruim dan te krap zijn zodat nieuwe problemen kunnen ontstaan. Ook overstijgt de grotere schaal veelal die van de betrokkenheid van burgers. Het verleggen van de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid geldt als een vrij rigoureuze oplossing. Het is de vraag of de maatschappelijke dynamiek zich bij dit bestuurlijke schaalniveau aansluit. Voor een mogelijke oplossing kan gedacht worden aan vormen van gebiedsgerichte samenwerking en bepaalde vormen van democratische gecontroleerde functionele decentralisatie.
In principe laat deze oplossing geen territoriale differentiatie toe. Hoewel bij de Kaderwetgebieden duidelijk sprake is van exclusieve taaktoedeling aan deze zeven gebieden zou een te ver doorgevoerde differentiatie in taaktoedeling aan verschillende bestuurlijke overheidsniveaus afbreuk doen aan de transparantie van het binnenlands bestuur.
Het opschalen van taken en verantwoordelijkheden staat op gespannen voet met het decentralisatiebeginsel. Beslissingsmacht wordt op een hoger bestuurlijk schaalniveau gelegd dan vanuit strikte toepassing voor decentralisatiebeginselen wenselijk zou zijn.
Doelmatigheid en effectiviteit zijn niet gewaarborgd. Net als bij gemeentelijke herindelingen zal dit vaak enige tijd vergen.

Afweging
Bestuurlijke opschaling naar een hogere algemene bestuurslaag vormt veelal een te drastische stap om tegemoet te komen aan de wens van bovenlokale afstemming en coördinatie. De bestuursschaal van de provincies is niet het meest geëigend voor de afstemming en coördinatie van in wezen lokale taken. De afstand van het provinciale bestuur tot de leef- en woonomgeving van de burger is te groot. De effectiviteit, doelmatigheid en betrokkenheid van burgers zijn daarmee niet gediend. In specifieke gevallen die aansluiten bij de bestaande inhoudelijke plannings- en ordeningstaken van het provinciaal bestuur biedt het wel een oplossing.

4.4
Het regionaal functioneel organiseren

Een andere mogelijke invulling voor de aanpak van regionale problemen is de keuze voor een regionaal functioneel bestuur. Op diverse terreinen hebben processen van regionalisering plaatsgevonden. Er zijn in de loop der tijd tal van functionele regio's in het leven geroepen (o.a. politieregio's, afvalregio, gezondheidsregio's).
Daar waar de optimale uitvoeringsschaal voor deze functionele regio's het dominerende criterium is, geldt veelal dat die schaal niet samenvalt met die van een algemene bestuurslaag. Vanuit sectorale overwegingen wordt daarom een vorm van regionaal functioneel bestuur in het leven geroepen. Het gaat hierbij vaak eerder om vormen van deconcentratie dan om decentralisatie.

Het bekendste voorbeeld van democratisch functioneel regionaal bestuur is het waterschap. Andere vormen van democratisch regionaal functioneel bestuur zijn mogelijk maar hebben tot op heden in Nederland een meer theoretisch karakter. Wel zijn er op het terrein van verkeer en vervoer pleidooien gehouden voor functionele vervoersautoriteiten.[15] In het buitenland, vooral de Angelsaksische landen, zijn vormen van semi-autonome functionele samenwerkingsvormen bekend, zoals de schooldistricten, waterdistricten enzovoort. Deze bestuurlijke vormen van *special purpose districts* hebben vaak ook een eigen kiezersmandaat.

Inhoud
Bij functionele bestuursvormen gaat het veelal om specifieke taken met een vaak sterk uitvoerend karakter. Maar ook toezichtsinstellingen worden vaak functioneel geregionaliseerd. Vanuit de inhoud van de problemen geredeneerd lijkt een functionele aanpak veelal voor de hand te liggen. Idealiter gaat het om taken die slechts geringe raakvlakken hebben met andere overheidstaken die onderworpen zijn aan integraal algemeen en democratisch gelegitimeerd bestuur. Uit de bestuurlijke praktijk zijn er juist wel pleidooien om juist de functionele regionale toezichtorganen meer te binden aan het algemeen bestuur op dat niveau.

---

[15] Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Van modal split, naar modal merge,* Den Haag 2001

Schaal
Bedrijfseconomische overwegingen geven veelal de doorslag bij het gewenste schaalniveau van functionele regio's. Maar ook afstemming met andere (maatschappelijke) organisaties op het regionale niveau spelen vaak een belangrijke rol bij het bepalen van de schaal. Afstemming met het algemeen bestuur op hetzelfde gebied wordt meestal van ondergeschikt belang geacht.

Democratische verantwoording
Functioneel bestuur wordt geacht te werken binnen de kaders die het algemeen bestuur aangeeft.

Pluriformiteit-Uniformiteit
Functioneel regionale oplossingen dragen bij aan de pluriformiteit van de binnenlands bestuurlijke organisatie. Er ontstaat wel een eenduidige indeling per werkgebeid maar op verschillende werkgebieden ontstaan andere gebiedsindelingen. De uitvoeringspraktijk is juist gericht op het bewerkstelligen van uniformiteit.

4.4.1 Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
Functionele bestuursvormen staan veelal los van de bestuurlijke hoofdstructuur.
De democratische verantwoording vindt plaats op centraal niveau. De formele democratische controle is echter veel meer symbolisch dan substantieel van aard.
Wanneer aan functionele regionale bestuursvormen beleidsbeslissingen worden overgedragen dan betekent dit dat de behartiging van deze taken is onttrokken aan integrale belangenafweging en aan directe democratische controle en legitimatie vanuit het algemeen bestuur. Gaat het echter om de uitvoering van beleid dan is het te zien als een hulpstructuur waarbij de regionale schaal primair geldt als een organisatieprincipe voor het werkgebied.
De afdwingbaarheid van besluitvorming vormt veelal geen specifiek probleem. De mogelijkheden tot het afstemmen van de schaal aan de problematiek vormt vaak een belangrijk motief om zaken buiten de bestuurlijke hoofdstructuur om te organiseren.
De regionale vormgeving van het functioneel bestuur zal vaak slechts met grote vertraging reageren op de maatschappelijke dynamiek, omdat de afstand tussen het uitvoeringsniveau en de beslissingsmacht vrij groot is.
Deze oplossing gaat uit van een landelijk uniforme taakuitoefening onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Regionale verschillen in uitvoering zijn daarbij eerder uitzondering dan regel.
Voor het taakgebied zelf is sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie. Er is eerder sprake van deconcentratie dan van decentralisatie. De samenwerking met aanpalende terreinen vormt een moeizaam geheel.
De verschillende regionale bestuursorganen dragen niet bij aan een transparante overheid.
De meerwaarde van functioneel bestuur is vooral gelegen in de doeltreffend-

heid en doelmatigheid. Het algemeen lokaal en provinciale bestuur ondervindt overigens wel steeds meer hinder van deze ver doorgevoerde functionele aanpak.

Afweging
Vanuit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit is er veel te zeggen voor functionele taaktoedeling op regionaal niveau. In algemene zin doet het echter te veel afbreuk aan een integrale beleidsvoering en democratische verantwoording.

4.5
Samenvatting

De bestuurlijke organisatie kent een breed scala aan bestuurlijke instrumenten om problemen van regionale en bovenlokale aard aan te pakken. In een ideaaltypische opklimmende reeks van ingrijpende bestuurlijke ingrepen tot oplossing van bovenlokale en regionale problemen onderscheidt de Raad vier basisvormen. Elk met zijn specifieke voor- en nadelen. Tegenover het voordeel van de flexibiliteit van de coördinatiemechanismen staat het nadeel van de geringe afdwingbaarheid en gebrek aan transparantie. Het voordeel van opschaling door gemeentelijke herindeling of opschaling is dat het de basis biedt aan integraal democratisch gelegitimeerd overheidsbestuur maar dat het tegelijkertijd afbreuk doet aan de schaal van betrokkenheid van burgers. De benadering van ideaaltypische oplossingsrichtingen gaat voorbij aan de mogelijkheid dat verschillende opties elkaar kunnen versterken. De oplossing dient erin te worden gezocht de voordelen van de flexibiliteit van coördinatiemechanismen te combineren met het voordeel van doorzettingsmacht van bestuurlijke schaalvergroting en de doelmatigheid van de functionele aanpak. Zonder hierbij de nadelen te incorporeren

5.
De Wgr-plus als oplossing van bovenlokale en regionale problemen

5.1
Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gekozen voor een ideaaltypische redeneerlijn. Elk van de ideaaltypische oplossingen heeft zijn specifieke voor- en nadelen en daarmee beperkingen. In dit hoofdstuk wordt aangesloten bij een meer praktische redeneerlijn. Het uitgangspunt daarbij vormt nu het voorstel om te komen tot een Wgr-plus als bestuurlijke oplossing voor de bovenlokale en regionale vraagstukken. De Wgr-plus geldt als de jongste poging om een oplossing te bieden aan de noodzakelijke samenwerking in stedelijke gebieden. Het gaat uit van een verplichte samenwerking in stedelijke gebieden. Daar waar coördinatiemechanismen tekort schieten en als alternatief voor gemeentelijke herindeling geldt de Wgr-plus als mogelijke oplossing De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is, in hoeverre biedt de Wgr-plus werkelijk een oplossing voor de gesignaleerde problemen.

5.2
Inhoud van het voorstel

Het demissionaire kabinet heeft een beleidsnotitie uitgebracht waarin het zijn visie op de gewenste vormgeving van het regionale bestuur geeft[16]. Gedwongen gemeentelijke herindelingen zijn daarbij van de baan. Bij grensoverschrijdende problemen is regionale samenwerking de meest voor de hand liggende optie. Regionale samenwerking dient echter binnen het huis van Thorbecke te zijn verankerd. De oplossing van de bovenlokale problematiek wordt gezocht in de bestaande Wgr. Onderkend wordt dat daar – waar er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen – de vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr te kort schiet. Daarom wordt een Wgr-plusconstructie in het leven geroepen die erin voorziet dat er een verplichte samenwerking tussen gemeenten in met name stedelijke gebieden kan worden opgelegd. Dit ter versterking van de regionale afstemming en het voorkomen van afwentelingeffecten. In de eerste plaats ligt de urgentie voor de ruimtelijke problematiek maar erkend wordt dat in sommige regio's ook de afstemming op sociale beleidsterreinen aan de orde kan zijn. Met name de regionale afstemming van het grotestedenbeleid in en rond de 30 gsb-gemeenten wordt hierbij genoemd. De Wgr-plus is niet alleen voorbehouden aan de huidige zeven Kaderwetgebieden maar is een optie voor alle gebieden die aan nog op te stellen criteria voldoen. Toepassing van de Wgr-plus is alleen aan de orde als er een dwingend inhoudelijk belang is dat die inzet rechtvaardigt. De criteria in de wet zullen echter globaal zijn. Het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's zal worden ingetrokken.

---

[16] TK 2002-2003, nr. 28756, nr. 1.

De provincies stellen op verzoek van een of meer gemeenten dan wel op eigen initiatief de samenwerkingsgebieden vast. Zij kunnen ook een aanwijzing geven over de terreinen waarop moet worden samengewerkt. Het takenpakket bestaat in ieder geval uit de verplichte afstemming en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein. De taken, bevoegdheden en beschikbare middelen kunnen verder per Wgr-gebied verschillen, maatwerk is het devies. Voor de bestaande Kaderwetgebieden zal in elk geval ook het regionaal verkeers- en vervoerbeleid onderdeel uitmaken van het verplichte takenpakket. De toedeling van taken en middelen vindt plaats via sectorwetgeving en/of via de provincies. De regio kan ook worden belast met de doorgedecentraliseerde provinciale taken. Daarnaast kan het Rijk via wetgeving taken, bevoegdheden en middelen aan de Wgr-plusregio opdragen. Ook kunnen gemeenten vrijwillig taken overdragen aan het samenwerkingsverband.
Als mogelijk bezwaar geldt dat de samenhang en de transparantie van het openbaar bestuur verloren gaan. Daarom wordt aan de minister van BZK en aan de provincie een belangrijke coördinerende rol toegekend.
In de beleidsnotitie wordt gesteld dat de bijzondere (internationale) positie van Amsterdam en Rotterdam op voorhand een bijzondere positie vanuit het Rijk rechtvaardigen. Maar ook hier zal de Wgr-plus het instrumentele kader zijn.

5.3
Verschillen met de Kaderwet en het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's

Het meest kenmerkende verschil met de Kaderwetgebieden is de positie van de provincie. Het Wgr-plusmodel is gebaseerd op de drielagenhiërarchie wat inhoudt dat een Wgr-plus regio onderworpen is aan provinciale planvorming, toezicht en goedkeuring. Provincies stellen de samenwerkingsgebieden vast, zij houden toezicht op het samenwerkingsverband en hebben en rol bij het slechten van geschillen.
Andere verschillen met de Kaderwetgebieden zijn dat:
- de Wgr-plus openstaat voor andere stedelijke regio's (gsb-gemeenten) en niet alleen de zeven Kaderwetgebieden;
- er geen sprake is van een uniform wettelijk takenpakket;
- de regeling aansluit op de gewone Wgr;
- er geen rechtstreekse toedeling van provinciale taken aan de Wgr-plus plaats vindt.

De overeenkomsten met de huidige Kaderwetgebieden en het wetsvoorstel bestuur in de stedelijke regio's zijn op de keper beschouwd echter groter dan de verschillen.

5.4
Bespreking van de Wgr-plus

Van belang is te onderkennen dat de lijn, zoals die hiervoor is beschreven, voor een groot deel stoelt op dezelfde analyse en uitgangspunten, die de Raad in zijn

advies over het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's heeft verwoord:
- het erkennen van de noodzaak van verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden;
- het voorop stellen van de inhoud van de problemen;
- de erkenning dat differentiatie en maatwerk nodig zijn en geen uniforme taaktoedeling aan regio's;
- dat taken niet bij voorbaat exclusief verplichtend zijn opgelegd aan alleen de huidige zeven Kaderwetgebieden;
- het erkennen van de positie van het middenbestuur met sturende en ordende taken ten aanzien van regionale en bovenregionale aangelegenheden;
- het bieden van de mogelijkheid om in te spelen op maatschappelijke en bestuurlijk dynamische ontwikkelingen.

Een ander punt is dat het oog heeft voor de wens van de Raad om de regionale dimensie van het grootstedenbeleid te verankeren, zoals in het Rob/Rfv advies over het grotestedenbeleid is benadrukt.[17]

Gelet op de uitgangspunten in de genoemde beleidsnotitie: het strikt handhaven van de drielagenstructuur van het huis van Thorbecke en het schrappen van opgelegde gemeentelijke herindelingen bestaan er in theorie nog twee mogelijkheden: het opschalen van taken en verantwoordelijkheden naar het naast hogere bestuursniveau, de provincies, of het versterken van de coördinatiemechanismen volgens de lijn van de Wgr. Het kabinet gaat vooralsnog voorbij aan de eerste optie en kiest voor een oplossing van de regionaal en/of grootstedelijke bestuurlijke problemen de gemeentelijke samenwerking op grond van de Wgr.

Inhoud
De inhoud van de samenwerking kan variëren. Deze is afhankelijk van de problematiek in de regio. Afstemming en samenwerking op het ruimtelijke terrein maakt in elk geval onderdeel uit van het takenpakket. Voor de huidige Kaderwetgebieden maakt ook de samenwerking op het verkeers- en vervoersbeleid onderdeel uit van het verplichte takenpakket. Overige taken die aan

---

[17] In het Rob-Rfv advies, *'Steden zonder muren'* van oktober 2001, stelt de Raad dat ten aanzien van de drie pijlers binnen het GSB er verschillende schaalniveaus zijn aan te wijzen waarop (integrale) sturing het beste kan plaatsvinden. Omdat veel grootstedelijke problemen een grensoverschrijdend karakter hebben, moet het GSB een sterker regionaal accent krijgen, echter zonder dat het stedelijk karakter ervan verwatert of de democratische legitimiteit en controle van het beleid over meerdere bestuursniveaus wordt versnipperd. Een bovenlokale, regionale aanpak lijkt vooral ten aanzien van de fysieke en economische pijler evenwel het meest succesvol. De Raden zijn voorstander van afstemming en samenwerking tussen centrumgemeenten en gemeenten en maatschappelijke partijen in de regio op basis van vrijwilligheid, maar zij stellen tegelijkertijd dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvendheid.

de orde kunnen zijn, zijn sterk gerelateerd aan de ruimtelijke ordening zoals woningbouwprogrammering en woonruimtetoewijzing, economische ontwikkeling, milieubeleid etc. De regionale afstemming van de fysieke pijler van het grotestedenbeleid in en rond de 30 gsb-gemeenten wordt expliciet genoemd. Ook de afstemming op sociale beleidsterreinen kan aan de orde zijn.

Schaal
De schaal is gericht op het samenwerkingsverband bestaande uit een stad of steden met omliggende gemeenten die deel uitmaken van het stedelijk netwerk. De provincies stellen op verzoek van een of meer gemeenten, dan wel op eigen initiatief, de samenwerkingsgebieden vast. Zij kunnen ook een aanwijzing geven voor de terreinen waarop moet worden samengewerkt.
De huidige schaal van de bestaande Kaderwetgebieden wordt echter niet aan de orde gesteld.

Democratische verantwoording
De beleidsnotitie sluit wat betreft de democratische verantwoording en legitimatie aan bij de bestuurlijke hoofdstructuur. Er wordt dus conform de Wgr uitgegaan van een getrapte democratische controle.

Pluriformiteit-Uniformiteit
Het uitgangspunt van de beleidsnotitie is maatwerk. Geen uniforme takenpakketten. De taken, bevoegdheden en beschikbare middelen kunnen verder per Wgr-gebied verschillen. De Wgr-plus is een optie alle gebieden die aan nog op te stellen criteria te voldoen. Toepassing van de Wgr-plus is alleen aan de orde als er een dwingend inhoudelijk belang is dat die inzet rechtvaardigt.

5.4.1
Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
De Wgr-plus is bedoeld als een ondersteuning van de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. In eerste aanleg is het dat zeker ook, maar de Raad wijst erop dat gelet op de grote mate van flexibiliteit, het niet denkbeeldig is dat de Wgr-plus een opstap vormt voor een verdergaande regionalisering van het lokale en provinciale beleid. Afhankelijk van de aard en de intensiteit daarvan betekent dit juist een ondermijning van de bestuurlijke hoofdstructuur.
In lijn met het versterken van de drielagenstructuur van het huis van Thorbecke wordt de rol van de provincie ten aanzien van de regio sterk benadrukt. Dat betekent dan ook dat de Wgr-plus terecht onderworpen is aan provinciale planvorming, toezicht en goedkeuring. Vooralsnog gaat de beleidsnotitie de discussie over de schaal van de provincie uit de weg. In de optiek van de minister van BZK is de hele discussie over landsdelige provincies niet aan de orde.

Het democratische tekort wordt met de Wgr-plus niet echt opgelost. Voor zover het takenpakket beperkt blijft tot de vormgeving van het regionale ruimtelijke ordeningsbeleid binnen de door de provincie vastgestelde kaders, is dat geen

onoverkomelijk bezwaar. Ook op het terrein van de veiligheid in het kader van de rampenbestrijding acht de Raad dit bezwaar aanvaardbaar. Naarmate de omvang, zwaarte en intensiteit van de beleidsbepaling op regionaal niveau taken toenemen, vormt de klassieke democratische verantwoording en legitimatie een probleem. Dit is zeker het geval wanneer er sprake is van bindende beslissingen, als de samenwerking zich ook gaat uitstrekken tot andere terreinen die de burgers direct raken zoals zorg, onderwijs, veiligheid, maatschappelijke zorg en dergelijke. De zwaarte van het takenpakket gaat in dat geval het niveau van een hulpstructuur te boven, het vormt daarmee een aantasting van het algemeen integraal bestuur. Een bestuurlijke structuur van een dergelijke omvang en zwaarte verdient een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte vertegenwoordiging van gemeenten in een regionaal bestuur.

De integraliteit van het politiek bestuur staat onder druk op het moment dat gemeenten op belangwekkende terreinen zoals ruimtelijke ordening bij het maken van integrale afwegingen in belangrijke mate gebonden zijn aan afspraken van het regionale niveau. In het decentralisatieadvies en het advies over het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's heeft de Raad al aangegeven, dat gegeven de grote samenhang van de problemen in met name enkele grootstedelijke gebieden in de Randstad, een effectieve aanpak daar een samenhangend takenpakket vraagt. Een dergelijk takenpakket past niet bij een bestuurlijke aaneengesloten hulpstructuur.

Het verplichte karakter van de samenwerking biedt enige garantie voor het scheppen van voldoende doorzettingsmacht. Maar de verplichting tot samenwerking leidt niet zonder meer tot een effectieve samenwerking met doorzettingsmacht. Daarvoor zijn ook andere voorwaarden noodzakelijk zoals goede interne verdeling van machtsposities en een doortastend optreden van provincie en/of rijksoverheid waar die samenwerking uitblijft. De dreiging van verplichte gemeentelijke herindeling heeft als stok achter de deur in het verleden zijn praktische waarde bewezen. Deze optie wordt nu naar de mening van de Raad ten onrechte uitgesloten.
De provincies hebben als belangrijke taak erop toe te zien dat de bestuurlijke schaal in overeenstemming is met de vraagstukken waarvoor het stedelijke netwerk zich geplaatst weet. De criteria, die in de wet zullen worden opgenomen, zullen globaal zijn. De schaal van de huidige Kaderwetgebieden staat niet ter discussie, terwijl die in de optiek van de Raad veel ruimer is dan het aaneengesloten stedelijke gebied.

De Wgr-plus is gericht op meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden De Raad meent evenwel dat verplichte samenwerking in het landelijk gebied bijvoorbeeld ten behoeve van een effectieve aanpak van de plattelandsontwikkeling niet bij voorbaat dient te worden uitgesloten.
De Wgr-plus biedt ruimte voor het opvangen van maatschappelijke en bestuur-

lijke dynamiek. De maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek kan wel vereisen dat na verloop van tijd schaal en takenpakket van de Wgr-plus wordt aangepast. In principe is daar in voorzien.
De beleidsnotitie heeft als uitgangspunt het bieden van maximale mogelijkheden tot differentiatie naar regionale verschillen naar gelang de aard, omvang en intensiteit van de problemen die regionale samenwerking vergen.
De bestaande decentrale verantwoordelijkheden worden niet aangetast. Alleen wordt, vooral op het terrein van de ruimtelijke ordening in stedelijke gebieden, het gewicht van regionale afstemming versterkt De mogelijkheid van doordecentralisatie van provinciale taken wordt gekoppeld aan het bereiken van evidente synergie van de beleidsinspanningen op regionaal niveau. Dit vormt geen aansporing tot verdergaande doordecentralisatie van provinciale taken. De Raad meent dat omwille van de effectiviteit en doelmatigheid optimaal invulling moet worden gegeven aan flexibele vormen van samenwerking tussen regio's en provincies. Dat betekent dat als er overeenstemming is over de richting van het beleid de provincie binnen de provinciale spelregels taken en middelen moet kunnen overdragen aan het samenwerkingsverband.

Een mogelijk bezwaar tegen een al te flexibele toepassing van maatwerk is dat de transparantie van het overheidsbestuur verloren dreigt te gaan. Daarbij vervalt – ook voor de vormen van vrijwillige samenwerking op grond van de Wgr – de verplichte bundeling en integratie van regelingen. Voor zover het om louter uitvoerende taken gaat is daar weinig op tegen. Indien de schaal en bestuurlijke taken van de Wgr-plus regio te zeer verschillen, dreigt dat ten koste te gaan van transparantie en samenhang. Daarom is aan de minister van BZK en aan de provincies een coördinerende rol toegekend. Ook in de huidige situatie beschikken provincies al over vergaande bevoegdheden maar alleen werd daarvan zelden tot nooit echt gebruik gemaakt.

Afweging
Naar gelang de aard en schaal van de problematiek kunnen regio's worden aangewezen als Wgr-plus regio met daarbij behorende bevoegdheden waarmee de doelmatigheid is gewaarborgd. De doeltreffendheid is afhankelijk van de vormgeving van de besluitvormingsprocedure. De inhoud van de problemen staat voorop bij het zoeken van bestuurlijke oplossingen, maatwerk is daarbij het sleutelwoord, geen uniforme taaktoedeling aan regio's. De schaal van de Kaderwetgebieden verdient een kritische evaluatie.

De Raad is van mening dat een creatieve en flexibele toepassing van de Wgr-plusconstructie het mogelijk maakt om in te spelen op de maatschappelijke en economische dynamiek. Daarvoor is wel visie en doorzettingsmacht op Rijks en provinciaal niveau nodig. Indien hieraan wordt voldaan voorziet de Raad in een ontwikkeling die de bestuurlijke organisatie vergaand kan veranderen.

De Raad deelt de analyse en de uitgangspunten waar de Wgr-plus op is gebaseerd. De Wgr-plus biedt naar de mening van de Raad ook een goed aanknopingspunt voor de noodzakelijke samenwerking rond de steden.[18] De Raad is echter van mening dat bij de mogelijke invulling van het takenpakket van de Wgr-plus onvoldoende consequent wordt doorgeredeneerd. Indien de aard, omvang en intensiteit van het takenpakket dat is onderworpen aan beleidsbepaling op Wgr-niveau verder strekt dan het op zich al brede terrein van ruimtelijke ordening overschrijdt het de betekenis van hulpstructuur. Gelet op de grote samenhang van de problemen in een aantal grootstedelijke regio's vraagt dit om een effectieve aanpak en een daarmee samenhangend takenpakket. De aard, omvang en intensiteit van dat takenpakket past niet bij een bestuurlijke hulpstructuur zoals de Wgr-plus. In de optiek van de Raad blijft een aparte bestuurlijke structuur voor deze gebieden noodzakelijk.

[18] Een lid van de Raad, mevrouw Van de Vondervoort, heeft te kennen gegeven de Wgr-plus niet als een serieuze oplossing voor de aanpak van bovenlokale problemen te zien. Zij meent dat de bestuurlijke hoofdstructuur te zeer wordt ondermijnd door tussenoplossingen als de Wgr-plus. Bij noodzakelijke bovenlokale beleidsbepaling zal bezien moeten worden of gemeentelijke herindeling dan wel opschaling van taken naar het provinciaal niveau het meest effectief is.

6.
Het regionale stadsmodel

6.1
Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twee verschillende redeneerlijnen de ideaaltypishe (hoofdstuk 4) en de bestuurlijke praktische benadering (hoofdstuk 5), samengebracht, in wat de Raad het regionale stadsmodel noemt..
De benadering van ideaaltypische oplossingsrichtingen gaat voorbij aan de mogelijkheid dat verschillende opties elkaar kunnen versterken. Het gaat er om de voordelen van de flexibiliteit van coördinatiemechanismen te combineren met het voordeel van doorzettingsmacht van bestuurlijke schaalvergroting en de doelmatigheid van de functionele aanpak. Zonder hierbij de nadelen te incorporeren. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, meent de Raad de Wgr-plus weliswaar een goed aanknopingspunt biedt voor de verplichte samenwerking rond de steden, maar dat het als hulpstructuur gelet op het noodzakelijke takenpakket voor een effectieve aanpak van de samenhangende problemen in vooral de grootstedelijke gebieden tekortschiet. Consequent doorredenerend binnen de aanvaarde uitgangspunten houdt dat volgens de Raad dat de keuze voor het vormen regiogemeenten in.

6.2
Sterke regiogemeenten in combinatie met deelgemeenten

In de visie van de Raad kan de bestuurlijke organisatie van het binnenlands bestuur binnen de randvoorwaarde van de uniforme hoofdstructuur enorm veel aan effectiviteit en doelmatigheid winnen indien optimaal gebruik gemaakt wordt van de verschillende bestuurlijke instrumenten. Zoals gezegd vormt de Wgr-plus hierop een welkome aanvulling maar schiet de Wgr-plus tekort voor de noodzakelijke taken in bepaalde grootstedelijke gebieden. Dit geldt vooral in die grootstedelijke gebieden waar problemen op het terrein van ruimtelijke ordeningsvraagstukken en sociaal economische aangelegenheden nauw met elkaar zijn vervlochten en zich niets aantrekken van bestaande gemeentegrenzen. De bestaande gemeentegrenzen vormen daarbij juist vaak een belemmering voor een effectieve aanpak. Dit vraagt om een ruim takenpakket en de mogelijkheid van integrale afwegingen op het niveau van de stedelijke regio. Daarbij hoort ook een democratische verantwoording en legitimatie. Consequent doorredenerend binnen de aanvaarde uitgangspunten betekent dat volgens de Raad de keuze voor het vormen van regiogemeenten. Het gaat om sterke stedelijke regiogemeenten die het aaneengesloten stedelijke gebied omvatten. Om tegemoet te komen aan de nadelen van deze schaalvergroting moet in die regiogemeenten ook schaalverkleining in de vorm van binnengemeentelijke decentralisatie en/of deconcentratie worden toegepast. Aan die deelgemeenten zou een aanzienlijk deel van het takenpakket moeten worden doorgedecentraliseerd in elk geval al die taken die direct gerelateerd zijn aan het woon- en leefmilieu van de burgers. De regiogemeenten hebben een open huishouding met een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. De

deelgemeenten hebben een relatief gesloten huishouding. Binnen het takenpakket dat is doorgedecentraliseerd hebben zij ook het recht van initiatief. De begrenzing daarvan is dat het blijft de algemene kaders die de regiogemeente heeft gesteld.[19]
In theorie zou ook gekozen kunnen worden voor een stadsregio met een gesloten huishouding en een openhuishouding voor deelgemeenten. Het biedt feitelijk een directe vorm van democratische legitimatie aan de Wgr-plus. Deze optie vormt echter een verdergaande inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur en beperkt de bovenlokale slagkracht omdat het afhankelijk is van wat de gemeenten aan de stadsregio overlaten. Materieel komt deze optie echter dicht bij het voorstel van de regiogemeenten.

Bij een dergelijk model zou echter ook de optie van bestuurlijke schaalvergroting van de provincies op termijn aan de orde dienen te komen.

De regiogemeente zou het gehele aaneengesloten stedelijke gebied moeten bestrijken. In een dergelijk model blijven coördinatiemechanismen voor de regionale afstemming met de andere gemeenten in de regio nodig. Alleen kunnen die beperkt blijven tot die zaken die geen dwingende besluitvorming vereisen, maar waarvoor afstemming en informatieoverdracht volstaat. Voor de overige stedelijke gemeenten volstaat vooralsnog de voorgestelde Wgr-plusconstructie.

Inhoud
De problemen van de stedelijke regio vormen de basis voor de vorming van dergelijke regiogemeenten. Het gaat daarbij niet om alleen om ruimtelijke ordeningsvraagstukken maar om de cumulatie van ruimtelijke, sociale en economische problemen. De instelling van deelgemeenten draagt bij aan het verminderen van de afstand tussen bestuur en burger. De aanpak van vraagstukken die de directe leef- en woonomgeving van burgers raken wordt zo dichter bij de burgers gebracht. Dit vergroot de wederzijdse betrokkenheid van burgers en bestuur.

Schaal
De schaal van de regiogemeente is gebaseerd op het aaneengesloten stedelijk gebied waar de samenhang van de problemen zich voordoet. Voor de schaal van deelgemeenten geldt dat de schaal van betrokkenheid van burgers daarbij een belangrijk gegeven is. Voor de overige stedelijke gemeenten geldt de schaal van de Wgr-plus als de schaal waarop wordt samengewerkt.

---

[19] De Raad zal zich naar aanleiding van een concrete adviesaanvraag over binnengemeentelijke decentralisatie dit jaar nog verder uitspreken over de voorwaarden waaronder, de inhoud en mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie.

Democratische verantwoording
Zowel de regiogemeenten als de deelgemeente hebben een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging.

Pluriformiteit-Uniformiteit
Niet alle stedelijke gebieden komen in aanmerking voor een transformatie naar regiogemeenten. Het moet gaan om een aaneengesloten stedelijk gebied waar de cumulatie van ruimtelijke en sociale problemen een bovenlokale aanpak vereist. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de regiogemeente en de deelgemeenten kan verschillend zijn.

6.2.1
Beoordeling aan de hand van de relevante vragen
Een dergelijke oplossing is niet in strijd met de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. De idee kan zijn dat afstand wordt gedaan van de bestaande drielagenstructuur. Er blijven echter slechts drie bestuurslagen met een open huishouding. Daarbij moet niet worden vergeten dat ook in de huidige situatie er feitelijk sprake is van een meerlagenstructuur. De meest aangewezen steden die voor de vorming van een regiogemeente in aanmerking komen, kennen nu al veelal vormen van binnengemeentelijke decentralisatie en/of deconcentratie. Voor de meeste overige gemeenten gaat de Raad er vooralsnog vanuit dat het takenpakket geen directe aanleiding geeft voor de vorming van een regiogemeente. Daar biedt de Wgr-plus in beginsel voldoende basis voor regionale samenwerking.

De democratische controle en legitimatie van het overheidsbestuur is gewaarborgd doordat zowel de regiogemeente als de deelgemeenten beschikken over een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Mogelijk nadeel van binnengemeentelijke decentralisatie is dat de bestuurlijke drukte toeneemt. Binnengemeentelijke deconcentratie vormt dan een mogelijk alternatief waarbij extra inzet moet worden gepleegd in het versterken van maatschappelijke democratie.
De integrale afwegingen vinden vooral plaats op het niveau van de regiogemeenten. Zij beschikken over een open huishouding. Binnen de gesloten huishouding van de deelgemeenten is een integrale afweging over de inzet van middelen mogelijk.
De doorzettingsmacht komt vooral te liggen op het niveau van de regiogemeente. Zij beschikt over dezelfde taken en bevoegdheden als elke andere gemeente. Het verschil is alleen dat zij die kan benutten voor een veel groter grondgebied.
De gedachte achter de vorming van sterke regiogemeente is vooral dat de bestuurlijke schaal afgestemd moet zijn op de samenhangende ruimtelijke en sociale vraagstukken Voor vraagstukken die boven het niveau van regiogemeenten spelen kan net als in de huidige situatie de Wgr zijn waarde bewijzen. Uitgangspunt is dat de taakverdeling tussen de regiogemeente en de deelgemeente telkens voor een periode van tien jaar wordt vastgesteld. Dat biedt

de mogelijkheid om op het niveau van de regiogemeenten in te spelen op de maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek.
De vorming van sterke regiogemeenten is voorbehouden aan stedelijke regio's die aan nader te bepalen criteria voldoen. Het is niet bedoeld als een uniforme regeling voor alle stedelijke gebieden. Het takenpakket van de deelgemeenten kan per regiogemeente verschillen. Er is geen noodzaak tot uniformiteit.
Deze oplossing doet bij uitstek recht aan het decentralisatiebeginsel in die zin dat een aanzienlijk deel van taken, verantwoordelijkheden en middelen tot het niveau van deelgemeenten zullen moeten worden gedecentraliseerd. Waar sprake is van samenhangende vraagstukken die het schaalniveau van de deelgemeente overstijgen, zal de regiogemeente deze taken behartigen.
De regiogemeenten hebben dezelfde taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen als elke andere gemeente. Ze zijn alleen groter en hebben een verplichting taken door te decentraliseren naar deelgemeenten.

7.
Conclusies en aanbevelingen

Intergemeentelijke samenwerking is van alle tijden. Zonder bestuurlijke samenwerking kan het lokaal bestuur niet goed functioneren. Juist door bestuurlijke samenwerking zijn gemeenten in staat invulling te geven aan hun bestuurlijke autonomie. De bestuurlijke hoofdstructuur heeft zijn waarde bewezen maar de Raad acht binnen deze structuur effectieve oplossingen mogelijk en noodzakelijk. De Raad benadrukt het belang van ruime keuze mogelijkheden voor verschillende vormen van regionale samenwerking. Naar de opvatting van de Raad dient de inhoud en de aard van de bovenlokale problemen leidend te zijn bij het zoeken naar bestuurlijke oplossingen en dienen de mogelijkheden binnen de bestaande bestuurlijke structuren maximaal te worden benut. De optimale schaal van overheidsbestuur bestaat niet maar bij het zoeken naar oplossingen is het van belang dat de verschillende dimensies en aspecten van de schaal van het overheidsbestuur in de afweging worden betrokken. Het waarborgen van adequate vormen van democratische verantwoording en legitimatie van het overheidsbestuur is daarbij een essentiële voorwaarde. De Raad heeft een voorkeur voor uniformiteit. Dit versterkt de transparantie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een houdbare financiële verhouding binnen het binnenlands bestuur. De Raad erkent evenwel de noodzaak van maatwerk en flexibiliteit voor het aanpakken van bovenlokale en regionale problemen. De Raad bestrijdt de misvatting dat dit per definitie een aantasting van de bestuurlijke hoofdstructuur inhoudt.

De Raad stelt vast dat veel tijd en energie in samenwerken wordt gestoken zonder dat dit voor een regio als geheel leidt tot de meest optimale aanpak van de maatschappelijke problemen. In de optiek van de Raad is het moment daar om in de komende kabinetsperiode knopen door te hakken in de jarenlange discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur. De problemen zijn voldoende in kaart gebracht en voor- en nadelen van eerdere bestuurlijke oplossingen zijn bekend. Het voorlopige kristallisatiepunt vormt het voorstel te komen tot een verplichte samenwerking in stedelijke gebieden op grond van de Wgr-plus.

De Wgr-plus is een nieuw instrument. Er bestaat echter al een breed scala aan bestuurlijke instrumenten om problemen van regionale en bovenlokale aard aan te pakken. In een ideaaltypische opklimmende reeks van ingrijpende bestuurlijke ingrepen tot oplossing van bovenlokale en regionale problemen onderscheidt de Raad vier basisvormen:
- coördinatiemechanismen
- gemeentelijke herindeling
- opschaling naar een hogere bestuurslaag
- functioneel organiseren

De inzet van bestuurlijke instrumenten moet stroken met het doel wat men

beoogt te bereiken. De meest optimale vorm is afhankelijk van de inhoud, de aard en de intensiteit van de problemen.

Coördinatiemechanismen
De eerste en meest voor de hand liggende optie wanneer er sprake is van bovenlokale of regionale problemen is het instellen van mechanismen voor coördinatie, afstemming, overleg of samenwerking.

Gemeentegrensoverschrijdende aspecten van het lokale beleid hoeven niet noodzakelijkerwijs te leiden tot aparte, verplichtende bovenlokale of regionale bestuurlijke arrangementen. Het is primair de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur rekening te houden met die bovenlokale dan wel regionale aspecten die van invloed kunnen zijn op het lokaal beleid en daar zelfstandig eigen afwegingen bij te maken. Veel kan en zal gewoon op lokaal niveau in het beleid worden ingepast.

Het vastleggen van de verplichting tot coördinatie en afstemming in wet- en regelgeving heeft vaak meer signalerende dan inhoudelijke betekenis. Het gaat uiteindelijk om de intentie waarmee inhoud wordt gegeven aan de regionale afstemming en overleg. Dergelijke bepalingen zijn daarmee ook niet zonder betekenis.

Wanneer het Rijk het belang van regionale aspecten in het lokaal beleid wil waarborgen, dient het concreet te maken wat de regionale afstemming inhoudt en waaraan die zou moeten voldoen. Dit maakt het ook mogelijk dat toezichthouders concreet kunnen toetsen of in voldoende mate de vereiste regionale afstemming tegemoet is gekomen.

Een belangrijk bepalende succesfactor voor regionale afstemming en coördinatie is dat betrokken partijen direct aantoonbaar voordeel ondervinden.

Financiële prikkels om regionale samenwerking tot stand te brengen, werken in veel gevallen effectiever dan wet- en regelgeving waaraan geen bestuurlijke consequenties zijn verbonden.

Coördinatie- en afstemmingsmechanismen vormen een waardevol instrument voor het betrekken van bovenlokale en regionale aspecten in het gemeentelijk beleid. Het grote voordeel is de flexibiliteit naar tijd en plaats. Nadeel van coördinatie- en afstemmingsmechanismen is dat de bestuurlijke en bedrijfseconomische lasten ongelimiteerd kunnen oplopen, dat het geen doorzettingsmacht biedt en dat het de transparantie van de besluitvorming aantast. Coördinatiemechanismen zijn echter altijd nodig voor een aanpak van grensoverschrijdende problemen, ze vormen als het ware de smeerolie voor het bestuur.

Gemeentelijke herindeling
Gemeentelijke herindeling geldt als een vrij ingrijpende bestuurlijke ingreep. Dit vergt dan ook een gedegen rechtvaardiging. Voor de aanpak van bovenlokale of

regionale problemen geeft ook de Raad in eerste aanleg de voorkeur aan minder vergaande oplossing in de vorm van coördinatie- en afstemmingsmechanismen. De Raad onderschrijft het belang van draagvlak voor gemeentelijke herindeling. Oplossingen die bijdragen aan het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid van kleine gemeenten zoals federatiegemeenten verdienen dan ook steun. Daar waar het gaat om uitvoeringszaken kan dit zeker een oplossing bieden maar naar mate er meer beleidsmatige afstemming in het geding komt acht de Raad gemeentelijke herindeling effectiever. De Raad meent dat tekort schietende bestuurskracht van gemeenten en of een regio een belangrijke rechtvaardiging vormen om tot gemeentelijke herindeling over te gaan. Onder bestuurskracht verstaat de Raad dus niet alleen het in stand houden van een gedegen bestuurlijke en ambtelijke organisatie, die in staat is tot een goede dienstverlening aan de burger, maar ook een adequate aanpak van bovenlokale problemen. Daar waar de integraliteit van het democratisch gelegitimeerde lokaal bestuur door een veelheid van verplichte bovenlokale afstemmingsmechanismen geweld wordt aangedaan is gemeentelijke herindeling in de optiek van de Raad aan de orde.

Het is ongewenst indien herindelingen, die worden ingegeven door een regionaal aanwezige noodzaak, afhangen van draagvlak onder de bevolking. Naast de betrokken gemeenten geldt hier een specifieke verantwoordelijkheid van provincie en Rijk.

Met het afwachten tot betrokken gemeenten geheel op basis van eigen inzicht gezamenlijk tot de conclusie komen dat gemeentelijke herindeling de enige effectieve oplossing is, gaat veel onnodige tijd verloren zeker waar de noodzaak is gelegen in de regionale problemen. Draagvlak ontstaat zelden spontaan, daar moet ook in worden geïnvesteerd. Draagvlak wordt ook geschapen door de dreiging van externe ingrepen. In dat opzicht betreurt de Raad de afzijdigheid van het Rijk.

Bij schaalvergroting van gemeenten dienen gelijktijdig ook de mogelijkheden tot schaalverkleining binnen nieuwe gemeenten te worden betrokken.

Opschaling naar een hogere bestuurslaag
Wanneer bovenlokale en regionale problemen vragen om integrale afdwingbare bestuurlijke oplossingen en deze zich niet beperken tot een selecte groep van gemeenten maar een algemeen verschijnsel vormen, ligt opschaling naar een hogere algemene bestuurslaag voor de hand. Het expliciet verschuiven van taken en verantwoordelijkheden naar een hogere algemene bestuurslaag is ingrijpend en in veel gevallen ondoelmatig. Vaak is er dan ook geen sprake van een expliciet besluit hiertoe maar komt tot uitdrukking dat het Rijk door het stellen van regels steeds meer zaken naar zich toe trekt. Deze drang naar uniformiteit, ingegeven door een sterk geworteld gelijkheidsstreven, gaat voorbij aan overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met het decentralisatiebeginsel. De Raad meent dan ook dat er zwaarwegende redenen moeten zijn indien gekozen wordt voor

een dergelijke oplossing voor bovenlokale of regionale problemen.

Opschaling naar een hogere bestuurslaag is aan de orde indien de situatie zich voordoet dat de uitvoering van essentiële overheidstaken geen regionale of lokale verschillen rechtvaardigt of indien een directe uniforme aansturing gevergd wordt.

Indien gekozen wordt voor opschaling van taken naar een hogere bestuurslaag dient naar de opvatting van de Raad ook hierbij steeds de optie van schaalverkleining in acht te worden genomen. Daarbij denkt de Raad aan vormen van gebiedsgerichte samenwerking en bepaalde vormen van functionele decentralisatie.

Functioneel organiseren
In die gevallen waarbij het gaat om specifieke taken ten behoeve van bovenlokale en of regionale problemen is functionele taaktoedeling op regionaal niveau een oplossing. Vanuit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit is er veel te zeggen voor een dergelijke wijze van organiseren. Functionele bestuursvormen doen echter te veel afbreuk aan een integrale beleidsvoering en democratische verantwoording.

Het functioneel organiseren van bovenlokale of regionale taken is binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen alleen onder strikte voorwaarden aanvaardbaar. Het moet gaan om taken die scherp zijn af te bakenen, die niet noodzaken tot een integrale aanpak of veel samenwerking met andere uitvoerende publieke organisaties vergen, een overwegend uitvoerend karakter hebben en die binnen de aangegeven kaders van het algemeen integraal democratisch gelegitimeerd bestuur werkzaam zijn.

De Wgr-plus
Daar waar coördinatiemechanismen zoals vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr tekortschieten om effectief tot bovenlokale en regionale afstemming te komen kan verplichte samenwerking op grond van de Wgr-plus worden opgelegd. De Raad ziet in de Wgr-plus een bestuurlijke oplossing voor een effectieve en doelmatige aanpak van bovenlokale problemen. Het komt als oplossing tegemoet aan belangrijke kritiekpunten van de Raad op het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Twee leden van de Raad, mevrouw Van de Vondervoort en mevrouw Van den Berg, hebben te kennen gegeven de Wgr-plus niet als een gewenste oplossing voor de aanpak van bovenlokale problemen te zien. Zij menen dat de bestuurlijke hoofdstructuur te zeer wordt ondermijnd door niet-vrijwillige tussenoplossingen als de Wgr-plus. Bij noodzakelijke bovenlokale beleidsbepaling zal bezien moeten worden of gemeentelijke herindeling dan wel opschaling van taken naar het provinciaal niveau het meest effectief is, dan wel het beste recht doet aan zo decentraal mogelijk algemeen bestuur. De overige leden erkennen het bezwaar maar menen desalniettemin dat in bepaalde gevallen op een beperkt aantal beleids-

terreinen onder strikte voorwaarden verplichte samenwerking op basis van de Wgr-plus de voorkeur verdient.

Het vaststellen van de verplichting tot samenwerken alleen biedt echter nog geen garantie voor succes. Naast een besluitvormingsstructuur die gericht is op het effectief aanpakken van problemen is het van belang dat het voordeel van samenwerking voor betrokken gemeenten duidelijk wordt. De Raad is daarbij van mening dat de positie en verantwoordelijkheid van de provincies onvoldoende waarborgen bieden voor een daadkrachtige aanpak. De provincie toetst gemeentelijke plannen voor de vorming van een Wgr-plusregio marginaal en stelt ze vervolgens vast. Naast de formele bevoegdheid van de provincies om Wgr-plusregio's vast te stellen is echter ook visie en doorzettingsmacht op provinciaal niveau nodig.

De provincie dient in staat te worden gesteld doorzettingsmacht te genereren door termijnen te kunnen stellen aan de noodzakelijke vorming van Wgr-plusregio's. Zij dienen daarnaast de verplichting opgelegd te krijgen daar waar mogelijk taken ook provinciale taken te decentraliseren en in het gebiedsgericht samenwerken aan te sluiten bij de Wgr-plusregio's.

Benutting van de Wgr-plusoptie heeft als grootste voordeel dat differentiatie en maatwerk mogelijk zijn. Het blijft een hulpstructuur met een zwakke geschakelde democratische verantwoordingsstructuur. Voor zover het blijft bij een beperkt aantal taken binnen door de provincie vastgestelde kaders, is dit niet direct onoverkomelijk. De Raad meent evenwel dat wanneer de omvang van het takenpakket de integrale afweging op lokaal niveau vergaand aan banden legt de Wgr-plus geen reële optie is.

De Wgr-plus biedt een goed vertrekpunt voor een effectieve aanpak van bovenlokale problemen in met name stedelijke gebieden.

De Raad meent evenwel dat verplichte samenwerking in het landelijk gebied bijvoorbeeld ten behoeve van een effectieve aanpak van de plattelandsontwikkeling niet bij voorbaat dient te worden uitgesloten.

Indien het takenpakket meer gaat omvatten dan verplichte intergemeentelijke beleidsafstemming op een beperkt aantal ruimtelijke taken, maar zich ook richt op sociale en economische problemen, volstaat een dergelijke hulpstructuur niet. Daarvoor is een directere vorm van democratische legitimatie vereist.

Het stadsregionale model
Gelet op de grote samenhang van de problemen in vooral de grootstedelijke gebieden vraagt dit om een effectieve aanpak en een daarmee samenhangend takenpakket op bovenlokaal niveau. De aard, omvang en intensiteit van een dergelijk takenpakket past niet bij een bestuurlijke hulpstructuur zoals de Wgr-plus. De Wgr-plus biedt ook geen sluitend alternatief voor gemeentelijke

herindelingen. Op het niveau van de stedelijke regio is juist een ruim takenpakket en de mogelijkheid van integrale afwegingen wenselijk. Daarbij hoort ook een directe democratische verantwoording en legitimatie. Consequent doorredenerend binnen de aanvaarde uitgangspunten betekent dat volgens de Raad dat de keuze voor het vormen regiogemeenten. In de optiek van de Raad is de instelling van regiogemeenten een adequate oplossing voor een democratisch gelegitimeerd overheidsbestuur. De instelling van een regiogemeente zou moeten gelden voor het aaneengesloten stedelijk gebied.

Het instellen van een regiogemeente is afhankelijk van de omvang van het noodzakelijke takenpakket voor een effectieve aanpak van de (boven)lokale problemen in het aaneengesloten stedelijk gebied.

Naar de opvatting van de Raad ligt de instelling van regiogemeenten het meest voor de hand in die aaneengesloten stedelijke gebieden die al provinciale taken hebben, en al enige ervaring hebben met vormen van binnengemeentelijke decentralisatie of binnengemeentelijke deconcentratie.

Het ligt dan ook in de rede deze optie verder uit te werken tot bij de regiogemeente herin te delen gemeenten. Overigens hoeven de grenzen van de deelgemeenten niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de grenzen van de voormalige zelfstandige gemeenten. Een verdergaande schaalverkleining van alle deelnemende gemeenten kan in de rede liggen.
De Raad acht de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van de instelling van regiogemeenten op grond van de bovenstaande voorwaarden vooralsnog beperkt maar indien in andere aaneensloten stedelijke gebieden het noodzakelijke takenpakket van de Wgr-plus wordt uitgebreid met andere taken, bijvoorbeeld doorgedecentraliseerde provinciale taken op sociaal en/of economisch terrein, ligt ook daar de instelling van een regiogemeente voor de hand.

Bij de instelling van regiogemeenten moet steeds ook nadrukkelijk binnengemeentelijke decentralisatie dan wel deconcentratie worden betrokken om tegemoet te komen aan de noodzakelijke schaal van betrokkenheid. Een stevigere verankering van de positie van deelgemeenten in de gemeentewet wordt wenselijk geacht.

De Kaderwetgebieden zijn ooit vastgesteld met in het achterhoofd de mogelijkheid tot vorming van een stadsprovincie. Die optie is thans niet meer aan de orde, waarmee de schaal van de huidige Kaderwetgebieden niet meer maatgevend hoeft te zijn voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Door de instelling van meerdere regiogemeenten in een provincie komen gemeenten en provincie te dicht op elkaar te zitten.

De schaal van de Kaderwetgebieden verdient dan ook een kritische evaluatie. Bij de instelling van regiogemeenten in de Randstad dient ook schaalvergroting van vooral de randstadprovincies ter discussie te komen.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Den Haag, 30 november 2001

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Raad voor de financiële verhoudingen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

B.Z.K. 01-69

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft kennisgenomen van wetsvoorstel 28095 Regels voor het bestuur in stedelijke regio's (Wet bestuur in stedelijke regio's), dat op 19 november 2001 bij de Tweede Kamer is ingediend.

Zij zou het op prijsstellen indien de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uitbrengen over dit wetsvoostel, zo mogelijk vóór 5 januari 2002.

Tevens deelt de commissie mee dat zij het voornemen heeft een hoorzitting te houden over dit wetsvoorstel met IPO, VNG en de zeven kaderwetgebieden.

Met vriendelijke groet,

de griffier van de vaste commissie
voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

mevr. H.J.M.M. de Gier

c.c. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL, Postbus 20018, 2500 EA DEN HAAG
Commissiesecretariaat B.Z.K.: telefoon 070-3182008; telefax 070-3183444;
e-mailadres: cie.biza@tk.parlement.nl

Bijlage II

Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke gebieden

Raad voor het openbaar bestuur

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/volgnummer	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 uitgeprobeerd, 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 eindperspee tief 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.

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
  Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II

- Presteren door leren, oktober 2002
  Benchmarken in het binnenlands bestuur

- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
  Advies modernisering hoofstuk 7 van de grondwet deel I

- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002

- Bestuurlijke inbedding veiligheid regio's april 2002

- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002

- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002

- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001

- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001

- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001

- Taakontwikkeling politie juli 2001

- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001

- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001

- De cultuur van dualisering maart 2001
  (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)

- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000

- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
  (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)

- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000

- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
  (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998

- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening — april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme — november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid èn bedrijfsleven — oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie — oktober 1997

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voorhet nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. *Jansen, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Verslag congres, Na Paars: Een nieuwe sturingslogica? november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999

- Jaarverslag 1998 — maart 1999
- Werkprogramma 1999 — september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* — maart 1998
- Jaarverslag 1997 — maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursintrumentarium bij (financiële) decentralisatie* — september 1997
- Werkprogramma 1998 — september 1997

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter	:	de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade,** oud-commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland.
Vice-voorzitter	:	mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel,** stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
Leden	:	mevrouw **A. van den Berg,** oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom; de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk,** hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg; de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert,** burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.); de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten,** hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht; de heer **drs. P.A. Lankhorst,** adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg; de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels,** hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht; de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller,** hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden; de heer **drs. C.J.N. Versteden,** oud-griffier van de provincie Noord-Holland; mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort,** senior adviseur bij Deloitte & Touche; de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra,** hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
Secretaris	:	de heer **drs. M.P.H. van Haeften,** (geen Raadslid).