

Vergaderjaar 1990-1991

21 062

Grote-stedenbeleid

Nr. 4

«BESTUUR OP NIVEAU»

	SAMENVATTING	2
1	INLEIDING	8
2	HET BELANG VAN STEDELIJKE GEBIEDEN	11
2.1	De steden als kristallisatiepunten op sociaal, maatschappelijk, cultureel en economisch terrein	11
2.2	Ontwikkelingen van stedelijke gebieden	12
2.3	Bestuurskracht op bovenlokaal niveau gevraagd	13
2.4	Selectiviteit en differentiatie	16
3	BESTUURLIJKE VERNIEUWING	16
3.1	Regeerakkoord en behandeling begroting Binnenlandse Zaken	16
3.2	Standpunten van diverse betrokkenen	17
3.3	Nadere aanbevelingen van Rbb en RARO	18
3.4	WRR-rapport «Van de stad en de rand»	19
3.5	Consultatie van een aantal stedelijke gebieden	20
3.6	Standpunt van het kabinet: algemeen	21
3.6.1	Inleiding en begrippenkader	21
3.6.2	De belangrijkste elementen voor oordeelsvorming	22
3.7	Standpunt van het kabinet: bestuurlijke autoriteit voor de stedelijke gebieden vereist	23
3.7.1	Wgr in stedelijke gebieden onvoldoende effectief	23
3.7.2	Bestuurlijke autoriteit voor de lange termijn	24
3.7.3	Maatregelen op de korte termijn en interim-maatregelen	26
3.7.4	Financiële aspecten	28
3.7.5	Toetsingskader voor regionale initiatieven	30
3.7.6	Rol van de provincies	33
3.8	Stand van zaken in een aantal stedelijke gebieden	35
4	INVESTEREN IN GROTE STEDEN	39
4.1	Verbetering infrastructuur en fysieke omgeving	39
4.2	Leefbaarheid op maat	39
4.3	Stedelijk werkgelegenheidsbeleid	41
4.4	Grootschalige investeringen	42
4.5	Overleg en coördinatie	43
4.6	Nadere adviezen VNG, Rgf en Rbb; rapport WRR	45
4.7	Standpunt van het kabinet op adviezen VNG, Rgf, Rbb en WRR	48
5	VERDERE ACTIES	51
	BIJLAGE 1 Brief voorzitter RARO d.d. 4 juli 1990	
	BIJLAGE 2 Enkele data betreffende stedelijke gebieden	
	BIJLAGE 3 Selectie geraadpleegde literatuur	

Deze bijlagen zijn ter inzage gelegd op de bibliotheek

SAMENVATTING «BESTUUR OP NIVEAU»

Vooraf:

In dit standpunt «Bestuur op niveau» reageert het kabinet op de adviezen van de «commissie Montijn» en de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) uit 1989, waarop het vorige kabinet reeds een voorlopig standpunt heeft bepaald. Ter uitvoering van dit voorlopig standpunt heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een consultatieronde gehouden langs een aantal stedelijke gebieden en provincies. Op de resultaten daarvan én op het gevraagde nadere, nog voorlopige advies van de Rbb (juli 1990) en de brief dd. 4 juli 1990 van de voorzitter van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) wordt in dit standpunt tevens gereageerd. In globale zin geldt dit ook voor het zeer recent verschenen WRR-rapport «Van de stad en de rand». Met dit standpunt geeft het kabinet tevens invulling aan het Regeerakkoord en de Regeringsverklaring op het punt van het beleid voor de grotere gemeenten. Er ligt een belangrijke relatie met de sociale vernieuwing en de bestuurlijke vernieuwing die dit kabinet in gang heeft gezet.

Het voorliggende kabinetsstandpunt heeft deels een procesmatig karakter, omdat de discussies in de stedelijke gebieden nog niet zijn afgerond. Deels bevat het standpunt inhoudelijke elementen omdat de richting wordt aangegeven voor de bestuurlijke organisatie in een aantal stedelijke gebieden.

Het belang van stedelijke gebieden

Al eeuwen lang vormen steden, door de samenballing van functies, motoren van de economie. De steden zijn brandpunten van ontmoetingen van mensen en van culturen en daarmee van ideeën op zeer uiteenlopende gebieden. In grotere steden speelt de internationale oriëntatie een katalyserende rol. Daarnaast zorgt de opeenhoping van functies ook voor uitersten in negatieve zin: van congestie, vervuiling van het sociale en fysieke leefmilieu tot hoge werkloosheid en sociale spanningen, deels langs raciale lijnen. De sociale problematiek concentreert zich daarbij vooral in de kern van steden, terwijl de economische ontwikkeling sterk centrifugale effecten heeft. Deze aanwezigheid van uitersten draagt risico's in zich van tweedeling van de stedelijke samenleving.

In toenemende mate worden de relaties van de centrumstad met de nabij en veraf gelegen gemeenten intens. Stad, stedelijk gebied en ommeland moeten dan ook in onderlinge relatie worden gezien. In stedelijke gebieden voltrekt zich een proces van schaalvergroting en regionalisering dat de grenzen van de huidige gemeenten vaak ver te boven gaat. Daarnaast vindt, mede gezien de ontwikkelingen in Europa, een toenemende internationalisering plaats, met concurrentie tussen stedelijke regio's. Deze tendenzen zijn terug te vinden in tal van ontwikkelingsplannen van de stedelijke gebieden zelf en van provincies. Ook een aantal belangrijke rijksnota's bevat beleidsdoelstellingen die gericht zijn op de versterking van de sociaal-economische en maatschappelijke structuur van de stedelijke gebieden: de Vierde nota (Extra) over de ruimtelijke ordening, het Strukturaal Verkeer en Vervoer, de Nota Regionaal Economisch Beleid, het Nationaal Milieubeleidsplan, de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig en de Nota Sociale Vernieuwing. Gemeenschappelijk element daarbij is dat getracht wordt te komen tot verdergaande inhoudelijke samenhang en verwevenheid van functies in de stedelijke gebieden op een schaal die de grenzen van de individuele

gemeenten te buiten gaat. Daarbij gaat het vooral om een aantal relevante sturings- en verdelingsvraagstukken die op dat niveau spelen: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting (lokaties en differentiatie), verkeer en vervoer/ mobiliteit, economische ontwikkeling/bedrijfsterreinen, arbeidsmarkt, milieu.

Bestuurlijke vernieuwing

De noodzaak van verdergaande inhoudelijke, maar vooral ook bestuurlijke samenhang in stedelijke gebieden wordt breed erkend. De discussie dient zich thans te richten op vragen als: hoe, wanneer en langs welke weg komen we tot een bestuurlijke voorziening op bovenlokaal niveau in stedelijke gebieden. Daarbij is selectiviteit en differentiatie, binnen de hoofdstructuur van het openbaar bestuur, geboden. Het gaat vooral om de vier groot-stedelijke gebieden en de gebieden van (een aantal) andere stedelijke knooppunten. De problematiek is daarbij vaak zo verschillend, dat niet in al de stedelijke gebieden op hetzelfde moment gelijke oplossingen dienen te worden getroffen; in dit standpunt dus geen «modellen», geen blauwdruk.

In stedelijke gebieden is bestuurlijke samenwerking met name waar het gaat om afstemming op het vlak van sturende (beleids)taken achtergebleven. Voorzover samenwerkingsverbanden tot stand zijn gebracht bestaan deze over het algemeen uit een licht bestuurlijk overleg, waarin besluitvorming op basis van consensus tot stand komt, of uit bilaterale regelingen c.q. (bestuurs-)overeenkomsten. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) blijkt onvoldoende te passen op de specifieke situatie in de stedelijke gebieden, met name door het uitgangspunt van vrijwilligheid van samenwerking. Bij de gemeenten rond een grotere stad blijft een grote terughoudendheid te bestaan bij het inbrengen van bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling vanwege de doorgaans dominerende rol van de grotere stad in zo'n regeling. Daarnaast is het draagvlak van de grote stad zelf een verklaring. Een aantal beheerstaken, waarvoor de Wgr voornamelijk wordt gebruikt, kan een grotere stad zonder problemen zelf verrichten. Tenslotte heeft het kabinet vastgesteld hoezeer bestuurders bij hun aandacht voor het belang van bovenlokale samenwerking met name bij sturings- en verdelingstaken in een dilemma-positie worden gebracht, waarbij zij allereerst verantwoording verschuldigd zijn aan de eigen gemeenteraad.

Mede gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat samenwerking op grond van de Wgr voor de langere termijn voor een groot deel van Nederland doelmatig en doeltreffend is, maar dat deze wet, gezien de noodzaak van boven-lokale sturing, geen structurele oplossing kan bieden voor de bestuurlijke problemen van (een aantal) stedelijke gebieden, zeker niet als daarbij de sturingsbehoefte zich voordoet over een breed veld van beleidsterreinen. Via impulsen of verplichtingen van «hoger hand» kan samenwerking worden bevorderd maar niet structureel in stand worden gehouden. Ook indien de bereidheid tot samenwerking, vastgelegd voor de langere termijn, wel aanwezig zou zijn, kan een situatie ontstaan waarbij het Wgr-verband zijn karakter als hulpstructuur verliest. De samenwerkingsverbanden zouden, bij een groot aantal belangrijke sturingstaken (zie hiervoor), een zodanig bestuurlijk gewicht krijgen dat dit uiteindelijk naar letter en geest in lijn met artikel 4 van de Grondwet moet worden beschouwd als een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor rechtstreekse verkiezingen moeten worden gehouden.

Het voorgaande betekent dat de Wgr alleen voor die (stedelijke) gebieden op langere termijn betekenis kan hebben indien en voorzover van een beperkte sturingsbehoefte sprake is en men zich op langere termijn op intensieve samenwerking heeft vastgelegd. Daarom meent het kabinet dat in een aantal stedelijke gebieden waar sprake is van een sturingsbehoefte op bovenlokaal/regionaal niveau over een breed terrein van taken, op (langere) termijn de inrichting van een meer structurele voorziening in de vorm van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau vereist is.

De hiervoor genoemde bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal/regionaal niveau moet op een aantal eerdergenoemde terreinen van sturing lokale taken uitvoeren op een schaal die aansluit op bestaande maatschappelijke en functionele verbanden. Daarnaast worden deze autoriteiten bevoegd bepaalde provinciale en/of rijkstaken uit te oefenen. Overigens geldt nadrukkelijk dat bij bepaling van de schaalomvang schaalvergroting en schaalverkleining ieder hun eigen rol spelen en om met die rollen samenhangende maatregelen vragen. Het openbaar bestuur zal op die tweeledigheid moeten worden toegesneden om qua «sturing» dan wel «beheer» zo optimaal mogelijk te kunnen aansluiten op (de schaal waarop) maatschappelijke processen (zich afspelen). Schaalvergroting kan onontkoombaar zijn om tot effectieve regionale bestuursvormen te komen; schaalverkleining kan noodzakelijk zijn om in het bijzonder verzorgende overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burgers te kunnen uitoefenen.

Om het groeiproces in een aantal stedelijke gebieden naar structurele boven-lokale/regionale bestuursvormen te ondersteunen bereidt het kabinet een interimwet voor. Deze wet zal voorzien in de mogelijkheid om regionale bestuurlijke organen te creëren en in het wegnemen van thans bestaande belemmeringen voor intergemeentelijke samenwerking. Het kabinet kiest voor een interimwet náást bestaande wetgeving zoals de Wgr, de Provinciewet en de gemeentewet gelet op de urgentie van de problematiek in de stedelijke gebieden en op de noodzaak om een aantal tijdelijke maatregelen te treffen die specifiek zijn gericht op de relevante stedelijke gebieden. Elementen die in de interimwet kunnen worden opgenomen zijn:

- een ten opzichte van de Wgr vereenvoudigde procedure voor het afdwingen van intergemeentelijke samenwerkingsregelingen;
- een procedure in aanvulling daarop voor het afdwingen van daadwerkelijke uitvoering van intergemeentelijke samenwerking;
- de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om in overeenstemming met de vakministers bepaalde gemeentelijke, provinciale en rijkstaken over te dragen aan een regionale autoriteit, aan samenwerkingsverbanden of aan bepaalde gemeenten;
- een regeling die de mogelijkheid biedt tot experimenten en als zodanig het kader aangeeft voor de bestuurlijke vormgeving van regionale autoriteiten;
- condities waaronder hogere overheden de hiervoor genoemde bevoegdheden kunnen uitoefenen en de financiële implicaties daarvan;
- begrenzing van het toepassingsbereik van de wet in het bijzonder gericht op de democratische legitimatie;
- een horizon-bepaling.

Het voorontwerp van wet tot uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking in de Wgr, dat vorig jaar op basis van het Rbb-advies over bestuur in grootstedelijke gebieden is ontwikkeld, zal niet verder in procedure worden gebracht. Wel zullen elementen van het voorontwerp inclusief de advisering daarover bij de vormgeving van de

interimwet worden betrokken. Tevens zijn de ontwikkelingen die zich in de stedelijke gebieden zelf voordoen relevant. Het kabinet streeft ernaar dat de bedoelde wetgeving, althans in ontwerp gereed is als voorjaar 1991 definitieve standpunten worden bepaald over de (concrete) bestuurlijke ontwikkeling in diverse gebieden (zie hierna).

Op korte termijn moeten in enkele stedelijke gebieden overigens urgente problemen van acute ruimtenood worden opgelost omdat anders een reëel planologisch ontwikkelingsperspectief voor de betrokken steden ontbreekt en daardoor ook de ontwikkeling van deze steden stagneert. Dit geldt temeer waar een structurele bovenlokale voorziening op korte termijn niet in zicht is. Naar de mening van het kabinet is het een redelijk uitgangspunt dat de ruimtelijke ontwikkelingsdynamiek van centrumsteden, waarbij bedrijvigheid en volkshuisvesting belangrijke elementen zijn, in betekenende mate op eigen grondgebied moet kunnen worden gerealiseerd. Centrumgemeenten mogen op dit punt niet volledig afhankelijk zijn van buurgemeenten. Dit geldt zeker wanneer het maatschappelijk en/of financiële draagvlak van de centrumstad daardoor versterkt wordt. De provincies hebben hier een eerste verantwoordelijkheid. Van hen worden in deze gevallen concrete initiatieven verwacht. De rol van de provincies beperkt zich uiteraard niet daartoe. Zij spelen ook een belangrijke rol bij het proces dat moet leiden tot de vereiste bestuurlijke autoriteit in de stedelijke gebieden.

In een groot aantal stedelijke gebieden zijn ontwikkelingen op gang gekomen op het terrein van de bestuurlijke organisatie. Dit proces van bestuurlijke vormgeving heeft tijd nodig. Op basis van de consultatieronde van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken wil het kabinet deze gebieden tot maart 1991 de gelegenheid geven de gevoerde discussies af te ronden en conclusies te trekken, zoals met hen is afgesproken. Daarna zal het kabinet zijn oordeel geven over deze conclusies in een vervolgstadium. Daarbij streeft het kabinet ernaar voorjaar 1991 tevens eerder genoemde interimwet in ontwerp gereed te hebben.

Voor de beoordeling van de ontwikkelingen en conclusies in de gebieden heeft het kabinet een aantal criteria ontwikkeld. Dit «toetsingskader» (uitvoerig beschreven in 3.7.5) bestaat uit een aantal elementen, gericht op zowel de voortgang («procescriteria») als de uiteindelijke bestuurlijke vormgeving van de oplossing («oplossings-criteria»).

Bij de «procescriteria» is belangrijk dat het proces voldoende draagvlak vanuit de gebieden zelf heeft ten aanzien van de op te lossen problemen en ontwikkelingsperspectieven. Voorts moet het proces uiteindelijk leiden tot het creëren van bestuurskracht op het niveau van het stedelijk gebied en zicht geven op een adequate bestuurlijke organisatie.

Tussenstappen en experimenten zijn daarbij aanvaardbaar. De democratische legitimatie in deze periode moet helder en adequaat zijn.

Bij de «oplossingscriteria» is van belang dat de uiteindelijke oplossing voorziet in een effectieve besluitvorming (bevoegd zijn, slagvaardig kunnen beslissen en kunnen (doen) uitvoeren van besluiten). De bestuurlijke autoriteit moet in staat zijn integraal beleid te voeren op een belangrijk deel van de eerdergenoemde beleidsterreinen die bovenlokale sturing vereisen. De oplossing moet efficiënt zijn (qua schaalniveau, competentie, met gebruikmaking van bestaande «apparaten»). De veranderingen mogen niet leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid. Aan bestaande organen worden geen organen toegevoegd met een open

huishouding. De besluiten en het handelen van het orgaan moeten voldoende democratisch gelegitimeerd zijn.

Tot slot is de territoriale schaal van belang. Deze moet overeenstemmen met de maatschappelijke en functionele processen. Het gebied zal van een voldoende omvang moeten zijn om efficiënt en effectief te kunnen besturen. Per gebied zal daarbij een weging gemaakt moeten worden om tot een voor dat gebied passende indeling voor de aanpak van de verschillende (sturings-) vraagstukken te komen. Mede in dit licht heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de provincies verzocht om tot een tussentijdse evaluatie te komen van de indeling in samenwerkingsgebieden ingevolge de Wgr. Naast schaalvergroting (sturings- en verdelingstaken) is, zoals al opgemerkt, schaalverkleining (verzorgings-taken) van belang.

Het kabinet is van mening dat de uiteindelijke oplossing voor de problematiek van de stedelijke gebieden niet mag leiden tot een hoger uitgavenniveau. Integendeel, verwacht mag worden dat de instelling van een bestuurlijke autoriteit op regionaal niveau tot efficiëntere besluitvorming en uitvoering zal leiden en dus tot lagere uitgaven (en/of kwaliteitswinst). Eventuele frictiekosten dienen naar de mening van het kabinet dan ook door de regio's zelf te worden bekostigd, omdat «de kost voor de baat uitgaat». Extra algemene financiële impulsen acht het kabinet derhalve overbodig. Wel kunnen voor bepaalde beleidssectoren specifieke stimulansen tot samenwerking worden verstrekt. De Vierde Nota Extra gaat hier nader op in. De bestuurlijke reorganisatie zal overigens wel leiden tot wijzigingen in de geldstromen, die consequenties kunnen hebben voor de vormgeving van de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten (en wellicht provincies). Daarover zal het kabinet, zodra dat zinvol is, de Raad voor de gemeentefinanciën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg om advies vragen. Bij zijn uiteindelijke besluitvorming op dit punt zal het kabinet ook het recente WRR-rapport «Van de stad en de rand» betrekken, naast de nadere adviezen van de Rbb en RARO.

Investeren in grote steden

Het advies van met name de commissie-Montijn stelde behalve het vraagstuk van de bestuurlijke organisatie ook nog de aspecten «grootstedelijke werkloosheidsproblematiek» en «investeren in de fysieke omgeving» aan de orde. Belangrijke rijksnota's, zoals eerder genoemd, voorzien naar de mening van het kabinet, gegeven de beschikbare budgettaire ruimte, in belangrijke mate in de tekortkomingen en knelpunten die de commissie ook financieel met het oog op de situatie van en voor de vier grote steden signaleerde.

Het kabinet meent dat met het beleid inzake sociale vernieuwing belangrijke, in feite daartoe strekkende aanbevelingen van de commissie-Montijn in grote mate worden gerealiseerd. De aanpak van de door de commissie op dit punt gesignaleerde problemen, zoals door haar aangetroffen in de vier grote steden, kan worden beschouwd als een van de kernpunten van beleid van het huidige kabinet. Integraliteit, maatwerk en samenwerking tussen alle betrokkenen vormen de hoofdlijnen van dit beleid, waarbij sterke nadruk wordt gelegd op vermindering van regelgeving en een decentrale aanpak van achterstanden op het gebied van arbeid, onderwijs, scholing en leefbaarheid van de woonomgeving. Met het laatste komt het kabinet dus ook tegemoet aan het advies van de commissie over de «verloedering», die volgens haar een negatieve ontwikkelingsfactor voor de steden vormt. In de Nota Sociale Vernieuwing wordt dan ook gesteld dat revitalisering van de stad niet los

gezien kan worden van sociale vernieuwing. Op die relatie tussen stadsvernieuwing en sociale vernieuwing zal overigens nog nader worden ingegaan in het kader van de besluitvorming over het BELSTATO-project: beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst.

Centraal thema in het beleid inzake sociale vernieuwing is de bestrijding van de (langdurige) werkloosheid. De nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie speelt daarbij een belangrijke rol, maar minstens zo belangrijk is het instrumentarium dat het sluitstuk vormt van het instrumentarium van de arbeidsvoorziening: de banenpools. Dit instrumentarium geeft binnen de daarover gemaakte afspraken de gemeenten nu een middel in handen om te komen tot het stedelijk werkgelegenheidsbeleid waartoe de commissie-Montijn oproep.

De genoemde rijksnota's zijn niet specifiek gericht op de grote(re) steden. Toch geldt dat de Randstad – volgens de commissie de hand met vier troeven – van het beleid op basis van deze nota's profiteert op een wijze die naar het oordeel van het kabinet voldoende tegemoet komt aan de aanbevelingen van de commissie. Bovendien geldt dat op basis van het vorige en het huidige bestuursakkoord met de VNG voor de vier grote steden uiteindelijk, als het financieringstekort dat toelaat, vanaf 1994 circa f 110 miljoen beschikbaar is voor het doen van investeringen en voor andere prioriteiten als milieu en sociale vernieuwing. Overigens delen ook andere gemeenten in de impulsen.

Naar aanleiding van de concrete aanbeveling van de commissie-Montijn om ten behoeve van het door haar bepleite «urgentieprogramma» 4 x f 125 miljoen extra en geormerkt beschikbaar te stellen aan de vier grote steden, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de Raad voor de gemeentefinanciën om advies gevraagd omtrent mogelijkheden en wenselijkheden om te komen tot een herschikking binnen het Gemeentefonds ten gunste van de vier grote steden. De Raad heeft afwijzend gereageerd. Hij is van mening dat eerst de evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1984 moet worden afgewacht, alvorens eventueel tot herverdeling te besluiten en dat eerst duidelijk moet zijn welke oplossing voor de bestuurlijke problematiek wordt gevonden.

Het kabinet heeft dit advies, mede gezien het voorgaande, overgenomen.

De aanbeveling van de commissie-Montijn om, ten behoeve van nieuwe, grootschalige investeringen, te komen tot oprichting van een Randstad Stimuleringsmaatschappij (RSM) respectievelijk -fonds (RSF) en als bestuurlijke pendant daarvan een Bestuurlijke Platform Randstad (BPR), is door het kabinet in zoverre ter harte genomen dat – zoals in het standpunt van het vorige kabinet al aangekondigd – concrete stappen zijn gezet om overleg en coördinatie tussen overheden onderling en tussen overheid en particuliere sector te verbeteren. Onnodige concurrentie tussen grote en kleine investeringsprojecten binnen een stedelijk gebied of tussen stedelijke gebieden onderling kan daardoor worden voorkomen, geldstromen kunnen beter op elkaar worden afgestemd, plannen kunnen vroegtijdig worden gelijkgeschakeld en overheden en private sector kunnen al dan niet in concrete samenwerkingsconstructies elkaar zekerheid bieden over ontwikkelingen en continuïteit op langere termijn. Het zogeheten «Overleg Ruimtelijke Investerings» (ORI) onder leiding van de heer drs. J.P.A. Gruyters voorziet inmiddels in deze behoefte aan afstemming en overleg tussen overheid en particuliere sector. Binnenkort zal het ORI een strategie-visie presenteren. Omdat naar de mening van velen op die wijze ook – en effectiever – de door de

commissie-Montijn bepleite afstemming en coördinatie kan worden bereikt, ziet het kabinet vooralsnog af van zowel een Randstad Stimuleringsmaatschappij en -fonds als – ook gezien de relatie die de commissie legde – van een Bestuurlijk Platform Randstad. Met lichte aanpassingen van taak en samenstelling biedt het bestaande «Agenda Overleg» voldoende mogelijkheid om in een overlegplatform met de grotere stedelijke gebieden te voorzien.

Verdere acties

Zoals eerder gesteld zal het kabinet op het punt van de bestuurlijke organisatie in stedelijke gebieden een vervolgstap presenteren in het voorjaar van 1991. Daarin zal een oordeel worden gegeven over de conclusies die de betrokken besturen in de relevante stedelijke gebieden hebben getrokken ten aanzien van de ontwikkelingen en de bestuurlijke vormgeving in het gebied op korte en langere termijn. Dan zal tevens een ontwerp van een interimwet gereed zijn om het proces in de stedelijke gebieden te kunnen ondersteunen. In dat standpunt zal door het kabinet ingegaan worden op de eind 1990 te verwachten definitieve adviezen van de Rbb en de RARO, alsmede (nader) op het recent ontvangen advies van de WRR.

Dit jaar zal nog een Agenda Overleg plaatsvinden. De bewindslieden van Binnenlandse Zaken en de besturen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zullen dan gezamenlijk de (acties in het kader van de) genoemde rijksnota's bespreken op hun concrete effecten voor deze steden.

Zonodig zullen andere bewindslieden aan dit overleg deelnemen.

1 INLEIDING

Nieuwe bestuurlijke grenzen

In stedelijke gebieden is een aangepast bestuurlijk regiem nodig. De bestaande ordening van taken en bevoegdheden maakt het er voor de grotere steden niet gemakkelijker op om zich te ontplooien en een sterke positie te verwerven bij voltooiing van de Europese interne markt. Het kabinet wil daarvoor in de komende jaren de basis leggen en het verwacht dat zijn inspanningen op brede steun kan rekenen. Aankondingen daarvan in het Regeerakkoord en de Regeringsverklaring moeten worden geconcretiseerd in een proces van overleg en samenspel van kabinet, parlement, bestuurders van provincies en gemeenten en politieke en maatschappelijke organisaties. Het wordt een kwestie van geven en nemen, voor iedereen. Een herverdeling van taken en bevoegdheden is nodig om tot effectief, efficiënt en daarmee tot met name voor de burgers herkenbaar bestuur te komen voor die gebieden waar bestuurders nu op de grenzen van hun mogelijkheden stuiten.

In maart 1989 ontving het toenmalige kabinet twee adviezen die het vraagstuk van de organisatie van het binnenlands bestuur hoog op de agenda plaatsten, met name voor wat betreft de bestuurlijke organisatie in de groot-stedelijke gebieden. Nagenoeg gelijktijdig werden het advies «Grote steden, grote kansen» van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (de commissie-Montijn) en het advies over «Het bestuur in groot-stedelijke gebieden» van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) uitgebracht (aangeboden aan het Parlement bij brieven van 8 respectievelijk 23 maart 1989). In beide adviezen werd vastgesteld dat aan de bestuurlijke organisatie in de grootstedelijke gebieden belangrijke

bezwaren kleven. Met name de commissie-Montijn wees bovendien op het grote maatschappelijke en economische belang van de steden in zijn algemeenheid en die van de vier grootste steden in het bijzonder voor Nederland. De commissie schetste, zoals gevraagd, voor de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de uitdagingen en kansen waarop deze moeten reageren, maar ook de cumulatie van problemen die daarbij een grote belemmering vormen. De commissie deed in dat kader aanbevelingen voor het toedienen van belangrijke financiële impulsen aan de vier grote steden en voor een stedelijk werkgelegenheidsbeleid.

Voorlopig kabinetsstandpunt «Bestuur en grote steden»

Het gewicht van beide adviezen bracht het vorige kabinet ertoe, hoewel inmiddels demissionair, in september 1989 een voorlopig standpunt op beide adviezen in te nemen onder de titel van «Bestuur en grote steden» (aangeboden aan het parlement bij brief van 13 september 1989). Het effect daarvan is geweest dat de discussie over de thema's van beide adviezen niet verzandde. In tegendeel, mede door dat – om begrijpelijke redenen voorzichtige en voorlopige – standpunt is de positie van en de bestuurlijke organisatie in en rond de grotere steden volop in de belangstelling komen te staan en hebben de adviezen een doorwerking gekregen in onder meer het Regeerakkoord en de Regeringsverklaring van het huidige kabinet.

De koers die het vorige kabinet insloeg werd met name gekenmerkt door de keuze voor een uitdrukkelijk pluriforme en gedifferentieerde aanpak met als vertrekpunten de situatie in en de opvattingen van de betrokken stedelijke gebieden zelf. Inmiddels is gebleken dat die hoofdlijn brede instemming ondervond. Uit het verleden is de lering getrokken dat een «blauwdruk-benadering» averechts uitwerkt.

Aanvullende adviezen

Omdat nog duidelijker is geworden hoezeer bestuurlijke en ruimtelijke ordening in onderlinge samenhang randvoorwaarden zijn voor de toekomstige 'Europese' positionering van de stad en haar omgeving, hebben de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Binnenlandse Zaken gezamenlijk de Rbb en de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) gevraagd hun (eerdere) ideeën en opvattingen nader te concretiseren. Beide adviesorganen hebben aangekondigd dit najaar hun definitieve advies uit te brengen. Wel heeft de Rbb, zoals gevraagd, op 12 juli j.l. ten behoeve van dit kabinetsstandpunt zijn als voorlopig – en overigens niet unaniem – aangeduide «Advies inzake bestuurlijke vernieuwing» uitgebracht. De RARO heeft in de vorm van een 'voorzittersbrief' een aantal aandachtspunten onder de aandacht gebracht, eveneens onder de aantekening dat hij op een later tijdstip met een definitief advies zal komen. Voor (de reden van) de gezamenlijke adviesaanvraag aan Rbb en RARO wordt korthedshalve verwezen naar het voorlopig advies van de Rbb, dat bij brief van 17 augustus 1990 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De 'voorzittersbrief' van de RARO is als bijlage opgenomen bij dit kabinetsstandpunt, waarin ook op de (voorlopige) gedachten van beide raden wordt ingegaan.

Naast deze (voorlopige) adviezen van Rbb en RARO is zeer recent beschikbaar gekomen het rapport «Van de stad en de rand» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WAR). In dit rapport, dat de Raad op eigen initiatief heeft uitgebracht, wordt uitgebreid

ingegaan op het toenemend belang van grootstedelijke gebieden voor de economische en maatschappelijke betrekkingen en worden voorstellen gedaan hoe de grote steden gestimuleerd kunnen worden ook zelf verbetering in hun situatie aan te brengen. De aanbevelingen van de Raad hebben betrekking op de economische ontwikkeling in de grote steden, de sociale problemen, de maatschappelijke voorzieningen en de financieel-bestuurlijke verhoudingen. Met het voorliggend standpunt reageert het kabinet tevens op de hoofdlijnen van het WRR-rapport, vooruitlopend op een meer uitgewerkte reactie als onderdeel van de standpuntbepaling op de definitieve adviezen van Rbb en RARO.

Inmiddels zijn ook vele studies, onderzoek(sopdracht)en en artikelen verschenen en worden congressen, themabijeenkomsten en dergelijke gehouden over dit onderwerp.

Al deze activiteiten hebben, evenals de initiatieven in de stedelijke gebieden zelf in de sfeer van bijvoorbeeld gebiedsgerichte onderzoeken en structuurvisies, het inzicht in oorzaken en zicht op mogelijke oplossingen van de bestuurlijke problematiek in stedelijke gebieden vergroot. Onder meer is daardoor ook aanvullend materiaal beschikbaar over identieke ontwikkelingen in het buitenland. Zo zijn in het WRR-rapport die ontwikkelingen helder beschreven. Daaruit blijkt dat in het buitenland vormen gezocht zijn voor en ervaringen zijn opgedaan met een gedifferentieerde organisatie van het openbaar bestuur in stedelijke gebieden.

Fasering

Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt van september 1989 heeft Binnenlandse Zaken, met het oog op het nu voorliggende standpunt, een actieve en stimulerende rol vervuld. In enkele gebieden is, soms samen met de ministeries van VROM, V&W en EZ, onderzoek ondersteund en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft een consultatieronde gehouden met een groot aantal betrokken besturen. In dit nadere standpunt «Bestuur en stedelijke gebieden: Bestuur op niveau», kan dan ook, zoals in het vooruitzicht gesteld, de stand van zaken worden opgemaakt als vervolg op het voorlopig kabinetsstandpunt en een nadere beleidsrichting worden bepaald.

Een belangrijke conclusie uit de consultatie is dat het proces van bestuurlijk-organisatorische vormgeving meer tijd nodig heeft dan aanvankelijk was verondersteld. In de consultatieronde is met name daarvoor de aandacht gevraagd van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken. In de diverse stedelijke gebieden is men nog niet zover dat de discussie over de bestuurlijk-organisatorische consequenties nu al is af te ronden. Het kabinet deelt de mening van de betrokken bestuurders dat forceren in dit stadium tot verkramping kan leiden bij vele partijen. Niettemin hebben de bewindslieden in hun consultatieronde de noodzaak van termijnen voor afronding van discussies en overleg aan de orde gesteld. Afgesproken is dat vóór het komend voorjaar, in of vóór maart 1991, in en voor alle gebieden bestuurlijke conclusies getrokken worden, zodat die door het kabinet betrokken kunnen worden bij zijn definitieve standpuntbepaling in het voorjaar van 1991.

Wel meent het kabinet dat het op dit moment opnieuw en explicieter richting moet geven aan de discussie omdat wel duidelijk is dat de huidige bestuurlijke organisatie voor tenminste een aantal stedelijke gebieden niet meer passend kan worden geacht voor de aanpak van de problemen én toekomstkansen die op deze gebieden afkomen. Daartoe behoort het onderscheid tussen stappen voor de korte en voor de

langere termijn. De (nieuwe) adviesaanvraag aan Rbb en RARO vloeide ook voort uit dit onderscheid.

Het voorliggend kabinetsstandpunt heeft dus deels een procesmatig karakter, omdat de discussies in de stedelijke gebieden nog niet tot afronding zijn gekomen. Deels bevat het standpunt inhoudelijke elementen in die zin dat de richting wordt aangegeven voor de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in een aantal stedelijke gebieden. In dat verband wordt een toetsingskader gepresenteerd waaraan voorstellen van de betrokken besturen in de regio's in het voorjaar 1991 zullen worden beoordeeld en wordt een interimwet voorbereid. Overigens wordt in dit standpunt definitief gereageerd op de aanbevelingen van de commissie-Montijn inzake het «investeren» in de vier grote steden en het werkgelegenheidsbeleid.

«Bestuur op niveau» wordt verder gekenmerkt door selectiviteit: niet in alle stedelijke gebieden speelt de problematiek, en door differentiatie: niet in alle gebieden is op hetzelfde moment dezelfde oplossing relevant.

Opzet van dit kabinetsstandpunt

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het belang van de stedelijke gebieden, de onderlinge verwevenheid van centrumstad en ommeland en op de noodzaak om een bestuur in te richten dat in en voor die gebieden een aantal sturings- en verdelingstaken kan uitoefenen.

In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de meest recente (voorlopige) opvattingen van de Rbb en RARO over bestuurlijk-organisatorische aspecten, waarom ten behoeve van dit standpunt was gevraagd, alsmede aan het WRR-rapport. Aan de orde komt het begrippenkader dat het kabinet in dit standpunt hanteert. Voorts wordt ingegaan op de in het afgelopen jaar opgetreden ontwikkelingen en op studies en adviezen op dit terrein. Bovendien wordt in dit hoofdstuk een toetsingskader ontvouwd voor de beoordeling van de ontwikkelingen in de diverse stedelijke gebieden en wordt ingegaan op de rol van de provincie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de perspectieven die zich nu in deze gebieden aandienen. Uit dit hoofdstuk kan dus ook worden opgemaakt in welke richting naar de mening van het kabinet de discussie verder zou moeten gaan.

In hoofdstuk 4 bepaalt het kabinet zijn definitieve standpunt op de aanbevelingen van de commissie-Montijn inzake de noodzakelijk geachte financiële impulsen voor de vier grootste steden en inzake de ontwikkeling van een stedelijk werkgelegenheidsbeleid.

Hoofdstuk 5 meldt de vervolgactiviteiten.

2 HET BELANG VAN STEDELIJKE GEBIEDEN

2.1 Steden als kristallisatiepunten op sociaal, maatschappelijk, cultureel en economisch terrein

Al eeuwen lang zijn steden de verzamelplaats van personen, instellingen en organisaties op het terrein van bedrijvigheid, handel, nijverheid en wetenschap. Met deze samenballing van functies en activiteiten, vormen de steden dan ook bij uitstek de motoren voor de (Nederlandse) economie. Bijna eenderde van het bruto nationaal produkt van Nederland wordt voortgebracht door de vier grootstedelijke agglomeraties, zo stelde de commissie-Montijn vast. De steden zijn brandpunten van ontmoeting van mensen en instellingen en daarmee van ideeën op zeer

uiteenlopende gebieden en culturen. In deze opeenhoping van kennis en ervaringen ligt een grote bron van inspiratie voor nieuwe en onconventionele initiatieven. Vooral in de grote steden speelt de internationale oriëntatie daarbij een katalyserende rol. De steden zijn bronnen voor cultuurverandering en gespecialiseerd onderwijs. Juist door de concentratie van mensen en functies beschikken de steden niet alleen over het hiervoor benodigde financiële en creatieve draagvlak, maar vormen ze daarvoor tevens een ideale voedingsbodem. Juist de cumulatie van specialistische kennis, ervaring en creativiteit, van hoogwaardige voorzieningen op uiteenlopende gebieden en van mensen die hieraan een bijdrage leveren en er het draagvlak voor bieden, verschaft steden een belangrijke meerwaarde die in meerdere of mindere mate een zelfgenererend vermogen oproept. Steden bieden de mogelijkheid voor verdere specialisatie en het draagvlak en rendement voor grootschalige investeringen. Het is evident dat de aanwezigheid van hoogwaardige economische en culturele functies nieuwe functies aantrekt. Het belang van de Rotterdamse haven draagt bij aan de status en ontwikkeling van deze stad, zoals Schiphol economische bedrijvigheid in het omliggend gebied genereert die het imago van Amsterdam toegerekend worden.

Kunnen de grotere steden door de opeenhoping van functies onder bepaalde omstandigheden uiterst hoogwaardige resultaten behalen in positieve zin, het is niet alles goud wat er blinkt. Vooral in grotere steden zorgt de opeenhoping van functies ook voor uitersten in negatieve zin: congestieverschijnselen, vervuiling van het sociale en fysieke leefmilieu, hoge werkloosheid, vereenzaming, normvervagend gedrag, grote en kleine criminaliteit, sociale spanningen deels langs raciale lijnen. Zowel de positieve als de negatieve uitersten treden nadrukkelijker op de voorgrond naarmate de stedelijke samenleving groeit in omvang en intensiteit. Dat betekent dat deze kenmerken zich niet beperken tot uitsluitend de vier grootste steden, maar daar wel het sterkst aanwezig zijn. De Raad voor het binnenlands bestuur merkt in zijn advies van 12 juli 1990 op «dat de economische ontwikkeling die de steden doormaken centrifugale effecten heeft, niet alleen op de ontwikkeling van de randgemeenten, maar veel verder voor heel Nederland. Bij de sociale problemen ligt het accent echter op de centripetale krachten: de sociale problematiek concentreert zich in de kern van de steden». De commissie-Montijn wees er al op dat juist de gelijktijdige aanwezigheid van uitersten in positieve en negatieve zin zorgt voor het extra risico van vergaande tegenstellingen en tweedeling van de stedelijke samenleving.

2.2 Ontwikkeling van stedelijke gebieden

De specifieke eigenschappen van de stad – zowel in positieve als in negatieve zin – worden vaak toegeschreven aan én stralen af op de centrumstad. Dat beeld is om verschillende redenen verre van volledig. Het draagvlak voor hoogwaardige voorzieningen van de centrumstad reikt tot buiten de bestuurlijke grenzen van de centrumstad. De relaties van de centrumstad met de nabij en verderaf gelegen gemeenten zijn intens en spelen zich op verschillende schaal af. Dat betreft vooral de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het draagvlak voor sociale, culturele, recreatieve en onderwijsvoorzieningen en de verkeer- en vervoerstromen. In stedelijke gebieden voltrekt zich een proces van schaalvergroting en regionalisering dat de grenzen van individuele gemeenten vaak ver overstijgt. Naar gelang vooral het economisch belang van een stedelijk gebied toeneemt, grijpt dat proces dieper in op de sociaal-economische en fysieke infrastructuur van zo'n gebied en worden die relaties omvangrijker, intenser en sterker verweven, zoals in het geval van de Rotter-

damse haven en de luchthaven Schiphol in respectievelijk het Rotterdamse en het Amsterdamse stedelijke gebied.

De commissie-Montijn, maar zij niet alleen, heeft erop gewezen dat naast deze regionaliseringstendensen meer en meer sprake is van internationalisering en noemde dit proces van schaalvergroting, concentratie en specialisatie van met name het grote bedrijfsleven het beheersende feit voor de toekomst van de grote steden en hun regio's. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat stedelijke gebieden meer verweekeld raken in een scherpe onderlinge concurrentie, ook en vooral op Europese schaal. De schaal waarop die concurrentie plaatsvindt is overigens volgens de commissie van dien aard dat het daarbij niet alleen gaat om de afzonderlijke stedelijke gebieden, maar vooral ook om de gezamenlijke profilering van de Randstad als geheel. De commissie schetste ook het beeld van de Randstad als «één hand met vier troeven». De Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) tekent daarbij in zijn advies van 12 juli 1990 aan dat vaak wordt verondersteld dat al duidelijk zou zijn hoe de Europese ontwikkelingen zullen doorwerken in het binnenlands bestuur maar zet daar vraagtekens bij. Het kabinet kan zich dat wel voorstellen, maar meent dat de contouren van deze ontwikkeling toch al voldoende duidelijk worden, zoals bijvoorbeeld beschreven is in de nota «Binnenlandse Zaken en de Europese integratie» (TK 1989-1990, 21 618 nrs. 1-2). Er is dan ook reden om van kabinetszijde een actieve rol te spelen in de discussie over bestuur in stedelijke gebieden en aan deze discussie mede richting te geven.

Het kabinet onderschrijft de stelling dat het economisch perspectief van Nederland in internationaal verband in belangrijke mate wordt bepaald door de Randstad. Het belang van andere stedelijke gebieden mag echter in nationaal, en op sommige onderdelen internationaal, perspectief niet genegeerd worden, gegeven de economische ontwikkeling in de rest van Europa, waarvan de effecten bijvoorbeeld in de stedelijke gebieden aan de landsgrenzen eerder of anders worden ervaren dan elders in Nederland, zoals de Rbb in zijn advies van 12 juli j.l. terecht opmerkt. Ook onderschrijft het kabinet dat centrumstad en ommeland in hun maatschappelijke verbanden zo sterk op elkaar betrokken en van elkaar afhankelijk zijn, dat het belang van de steden zich niet laat beperken tot de toevallige grenzen van de centrumstad. Internationalisering en regionalisering spelen op elkaar in. Daarom betekent spreken over sterke steden naar het oordeel van het kabinet dan ook spreken over sterke stedelijke gebieden.

2.3 Bestuurskracht op bovenlokaal niveau gevraagd

De tendensen van regionalisering en internationalisering treft het kabinet aan in tal van ontwikkelingsplannen die door stedelijke gebieden en provincies worden gepresenteerd. Ook een aantal rijksnota's bevat beleidsdoelstellingen die versterking van de sociaal-economische en maatschappelijke structuur van de stedelijke gebieden vereisen.

Het beleid in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening is gericht op een sterke economische ontwikkeling, op aandacht voor de positie van Nederland in Europa en op het streven naar verhoging van ruimtelijke kwaliteit. Het verstedelijkt gebied krijgt daarbij ruime aandacht, maar benadrukt wordt ook de functië en handhaving van de landelijke gebieden. In de Vierde Nota Extra, die in gaat op de uitvoering van het rijksbeleid inzake de ruimtelijke ordening, vormen uit economische en milieu-overwegingen verdere verstedelijking en mobiliteitsbeperking belangrijke thema's. Verstedelijkingsbeleid impliceert in dat kader een verbetering van het openbaar vervoerstelsel en een aanscherpen en

stellen van randvoorwaarden aan het lokatiebeleid ten aanzien van wonen en werken.

Het beleid in het Structuurschema Verkeer en Vervoer is gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid en is nauw afgestemd op de doelstellingen van de Vierde Nota. In en om de stedelijke gebieden zijn maatregelen ten aanzien van het gebruik van de personenauto, het goederenvervoer en het openbaar vervoer e.d. onontkoombaar.

Een belangrijke doelstelling uit de Nota Regionaal Economisch Beleid voor de stedelijke gebieden is het voorwaardenscheppend beleid gericht op de bedrijfsomgeving: het helpen creëren van gunstige fysieke voorwaarden voor een internationaal concurrerend productie- en vestigingsmilieu. Dit beleid geldt onder andere voor de vier grote steden (met een bijzonder accent op beide mainports) en de overige stedelijke knooppunten.

In het Nationaal Milieubeleidsplan (-plus) wordt ten aanzien van de stedelijke knooppunten gesteld dat het woon- en leefmilieu zal worden verbeterd door een versterkte inzet van het milieu-instrumentarium. Prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van geluidhinder, bodemvervuiling, stankhinder, luchtverontreiniging en externe veiligheid.

Het beleid zoals ontvouwd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig is gericht op versterking van de marktsector en het bevorderen van de doorstroming in de bestaande woonvoorraad. Daarnaast zal ook meer aandacht moeten uitgaan naar het milieu en de woonkwaliteit. De decentralisatie van taken en bevoegdheden wordt voortgezet en leidt er onder meer toe dat gemeenten met meer dan 30 000 inwoners een eigen budgetverantwoordelijkheid krijgen en dat de onderlinge uitwisselbaarheid van subsidiestromen wordt vergroot. Daardoor krijgen de gemeenten meer ruimte voor het stellen van prioriteiten.

Integrale en decentrale aanpak van de achterstanden op het gebied van arbeid, onderwijs, scholing en de leefbaarheid van de woonomgeving vormt het centrale thema in de Nota Sociale vernieuwing. Maatwerk, door het afsluiten van convenanten tussen het rijk en – in eerste instantie – 37 grotere gemeenten, vormt een ander hoofdthema. Door vermindering van het aantal regels en het bundelen van uitkeringen zal het beleid op gemeentelijk en met name regionaal niveau (regionale besturen voor de arbeidsvoorziening (RBA)) gestalte moeten krijgen.

Ook in andere nota's wordt aangesloten op de selectieve aanpak gericht op stedelijke knooppunten. Zo worden bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van openluchtrecreatie en toerisme middelen beschikbaar gesteld voor de aankoop van gronden, de inrichting van de lokaties en het beheer van recreatieve en toeristische projecten, waarbij projecten in stadsgewesten, stedelijke knooppunten en de Randstad een hoge prioriteit krijgen.

Gemeenschappelijk element in deze nota's is dat getracht wordt te komen tot verdergaande inhoudelijke samenhang en verwevenheid van functies in stedelijke gebieden. Veel wordt verwacht van een geïntegreerde aanpak van inhoudelijke knelpunten én kansen op een schaal die de grenzen van individuele gemeenten in de betrokken stedelijke gebieden te boven gaat. De betreffende gemeenten en provincies zullen hun bestuurlijk handelen daarop moeten afstemmen om te kunnen komen tot een (stedelijk-) gebiedsgerichte uitvoering. Anderzijds zal het

rijksbeleid, zoals dat in genoemde nota's tot uiting komt, ook moeten inspelen op de inspanningen van de betrokken stedelijke gebieden en provincies om de voorwaarden voor die gebiedsgerichte benadering te (helpen) realiseren.

Het beleid zoals neergelegd in de hiervoor genoemde rijksnota's, betekent in veel opzichten een trendbreuk met het bestaande beleid. Zo zullen bijvoorbeeld, om de mobiliteit te beperken, scherpe eisen moeten worden gesteld aan de keuzes omtrent lokaties voor woningbouw, bedrijven en grootschalige recreatieve voorzieningen. Waar mogelijk zal zelfs de voorbereiding van de planvorming moeten worden stopgezet indien die plannen te veel afbreuk doen aan het nieuwe beleid. In een aantal opzichten vereisen deze ontwikkelingen stringente (overheids-) sturing. Het betekent dat specifieke eisen worden gesteld aan de uitvoering van het beleid, en dat daarvoor meer dan ooit adequate bestuurlijke voorzieningen noodzakelijk zijn. Overeenstemming en afstemming, afdwingbaarheid en handhaafbaarheid van de besluitvorming tussen de betrokken bestuursorganen zijn voorwaarden voor een goede uitvoering van het beleid. In genoemde rijksnota's wordt daaraan, in samenhang met dit kabinetsstandpunt, veel aandacht gegeven.

Door de sterke onderlinge verwevenheid van functies op het gebied van wonen, werken, onderwijs, natuur, landschap en recreatie, én de daardoor opgeroepen verkeer- en vervoerstromen, wordt een groot beroep gedaan op het integrerende vermogen van bestuurders. Omdat deze functies zich uitstrekken tot een uitdrukkelijk bovenlokaal niveau, wordt ook meer en meer bestuurskracht op dat niveau noodzakelijk. Het inzicht groeit dat de grenzen van maatschappelijke functies min of meer autonoom verschuiven, terwijl bestuurlijke grenzen vaak een te grote starheid hebben. De commissie-Montijn noemde deze discrepantie een urgent probleem en hoewel zij zich realiseerde dat de discussie over de organisatie in het binnenlands bestuur in Nederland zwaar belast is, stelde ze niettemin: «In het geschetste Europa, waar scherpe concurrentie tussen stedelijke regio's doorslaggevend wordt voor het economisch welvaren van de deelnemende landen, is een bestuurlijke organisatie als de Nederlandse een steeds zwaarder wegende handicap (van eigen makelij!). Het voor revitalisering noodzakelijke integraal bestuur op het niveau van de grootstedelijke agglomeraties, wordt er vergaand door belemmerd. De tijd is rijp voor verandering, of moet dit althans snel worden».

De Raad voor het binnenlands bestuur gebruikte in zijn advies van maart 1989 iets mildere bewoordingen, maar stelde: «Op grond van de beschrijving en evaluatie van de huidige bestuurlijke processen op (inter-)gemeentelijk niveau moet worden vastgesteld, dat aan het bestuur in de grootstedelijke gebieden een aantal belangrijke bezwaren kleven». Het bestuur in grootstedelijke gebieden wordt door de Rbb niet effectief, niet efficiënt en democratisch weinig beïnvloedbaar en controleerbaar genoemd. De Raad meende dat zo spoedig mogelijk verbeteringen aangebracht dienen te worden in de organisatie en het functioneren van het bestuur in de vier grootstedelijke gebieden. In het «Advies inzake bestuurlijke vernieuwing» van 12 juli 1990 stelt de Rbb het scherper. Als van het openbaar bestuur van de stedelijke gebieden, mede in Europees verband, wordt verlangd dat het leiding kan geven aan de toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen, dan zal een beleid waarin vrijwel uitsluitend de nadruk ligt op bestuurlijke afstemming en samenwerking onvoldoende zijn.

De voorzitter van de RARO stelt in zijn brief van 4 juli 1990 er van overtuigd te zijn dat de ruimtelijke ontwikkeling alleen doeltreffend kan

worden begeleid en beheerst indien de bestuurlijke organisatie daarop is toegesneden en constateert tevens dat «de sociaal-economische en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen stagneren doordat er op regionaal niveau geen doelmatig functionerend bestuurlijk orgaan is».

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tenslotte concludeert in zijn recente rapport «Van de stad en de rand»: «Voor de Nederlandse steden, die in toenemende mate in het internationaal verkeer betrokken raken, zal de beperkte financiële en beleidsmatige autonomie....een steeds grotere handicap worden. De Raad bepleit daarom een organisatie met drie uitgangsunten, namelijk het primaire uitgangspunt van lokale weerbaarheid, gepaard gaande met concurrentie en coöperatie, het uitgangspunt van de hiertoe vereiste beleidsdecentralisatie in uiteenlopende beleidsvelden en tenslotte de bijzondere bestuurlijke inrichtingsvereisten in grootstedelijke gebieden.»

2.4 Selectiviteit en differentiatie

Het kabinet is er van overtuigd dat voor de vereiste stedelijke vernieuwing ook een aanmerkelijke vernieuwing en verandering van de huidige bestuurlijke organisatie en van het voor bestuurlijke samenwerking beschikbare instrumentarium noodzakelijk is in een aantal stedelijke gebieden. Daarbij gaat het met name om de vier grote steden en hun omgeving en (een aantal) gebieden van andere stedelijke knooppunten. De problematiek is per gebied overigens verschillend en dat brengt met zich mee dat volgens het kabinet niet in al deze gebieden op hetzelfde moment gelijke oplossingen moeten worden getroffen. Nu de noodzaak van vergaande inhoudelijke en bestuurlijke samenhang in de stedelijke gebieden wordt erkend, dient de discussie zich naar het oordeel van het kabinet thans te richten op de vragen hoe, wanneer en langs welke weg een bestuurlijke voorziening in de relevante stedelijke gebieden tot stand moet komen. De begrippen differentiatie, «maatwerk» en selectiviteit zijn hierbij geboden.

Overigens is niet uitgesloten dat buiten de genoemde stedelijke gebieden zich incidenteel vergelijkbare bestuurlijke problemen voordoen. Die zullen dan niet worden veronachtzaamd.

Uitgaande van selectiviteit en differentiatie staat voor het kabinet wel vast dat voor een aantal gebieden reeds op korte termijn passende maatregelen moeten worden genomen. Op grond van de eerder genoemde consultatieronde wordt in dit kabinetsstandpunt een aantal gebieden met name nader belicht. Daarbij neemt het kabinet het standpunt in dat voorkomen moet worden dat het oplossen van concrete problemen in de stedelijke gebieden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt doordat – al dan niet door het uitbrengen van dit kabinetsstandpunt – een jarenlange discussie over de structuur van het openbaar bestuur ontstaat. Naar de mening van het kabinet staat niet de hoofdstructuur van het openbaar bestuur ter discussie.

3 BESTUURLIJKE VERNIEUWING

3.1 Regeerakkoord en behandeling begroting Binnenlandse Zaken

De grotere steden komen in Regeerakkoord en Regeringsverklaring aan de orde in relatie tot verschillende thema's: Europese concurrentie, investeringen in infrastructuur en openbaar vervoer, sociale vernieuwing, decentralisatie. In de paragraaf «Decentralisatie» van het Regeerakkoord wordt gesteld dat langs een drietal wegen zal worden getracht om meer armslag te verschaffen aan met name de grotere steden:

«Allereerst zal bevorderd worden dat grote(re) gemeenten meer autonomie krijgen daar waar het betreft bepaalde elementen van het toezicht, respectievelijk de vereiste goedkeuring van provincies. Het tweede instrument is het treffen van bestuurlijke maatregelen die in grootstedelijke agglomeraties mogelijk maken wat in afzonderlijke gemeenten niet kan. In een gedifferentieerde aanpak wordt daarbij aangesloten op de bestuurlijke situatie en noden die in afzonderlijke grootstedelijke agglomeraties bestaan. Tot die gedifferentieerde aanpak behoort het op onderdelen wegnemen van het vrijblijvende karakter in de Wet gemeenschappelijke regelingen met het scheppen van de mogelijkheid van dwingende aanwijzingen».

In de Regeringsverklaring werd het beleid inzake de grotere steden geplaatst in het kader van de verbetering van de kwaliteit van het functioneren van de overheid en werd gesteld dat het noodzakelijk zou kunnen blijken dat in de (groot-) stedelijke gebieden, naast aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, nadere bestuurlijk-organisatorische voorstellen ontwikkeld zouden moeten worden.

Bij de behandeling van Hoofdstuk VII van de Rijksbegroting voor het lopend jaar ondervonden de bewindslieden van Binnenlandse Zaken steun van de Kamer voor hun zienswijze op de stad in het algemeen en op de rol van de (groot-)stedelijke gebieden in het bijzonder. Voor de gedachte dat het in het licht van die zienswijze ook hoognodig tijd was om tot bestuurlijke afstemming op een bovenlokaal niveau te komen bestond eveneens brede steun. Betwijfeld werd in ernstige mate of met behulp van de Wgr het te constateren manco van tekortschietende bestuurskracht in en voor de betrokken gebieden zou kunnen worden opgeheven. Van verschillende kanten werd bij die gelegenheid ook steun betuigd voor de optie van een gedifferentieerde en pluriforme aanpak waarbij het initiatief in eerste instantie uitgaat van de gebieden zelf.

3.2 Standpunten van diverse betrokkenen

De vier grote steden hebben gezamenlijk gereageerd op het voorlopig kabinetsstandpunt. In hun brief van 24 januari 1990 onderschrijven zij opnieuw de noodzaak van bestuurlijke afstemming op het niveau van de grootstedelijke gebieden en de gedifferentieerde aanpak ervan. Zij wijzen er ook op dat «belemmeringen voor oplossingen van de problemen in bijvoorbeeld de economische of ruimtelijke sfeer vaak dermate groot (zijn) dat huidige bestuurlijk-organisatorische mogelijkheden ontoereikend zijn». Volgens de steden zal gedwongen samenwerking op basis van de Wgr uiteindelijk niet werkbaar blijken. Zij achten daarom een wijziging in de bestuurlijke organisatie gerechtvaardigd als op korte termijn zou blijken dat bestaande mogelijkheden niet worden aangegrepen of onvoldoende worden aangewend. Nadrukkelijk sluiten de vier steden zich aan bij het gestelde in het Regeerakkoord «dat in bestuurlijke oplossingen moet worden voorzien die in grootstedelijke agglomeraties mogelijk maken wat in afzonderlijke gemeenten niet kan». In daarop volgend overleg hebben de bestuurders van de vier grote steden dit standpunt toegelicht waarbij met name de noodzaak van differentiatie werd benadrukt, in het bijzonder door Rotterdam dat vooralsnog een minder vergaand standpunt wenst in te nemen dan de drie andere grote steden.

Bij brief van 29 september 1989 aan de kabinetsformateur wezen de stedelijke knooppuntgemeenten op de behoefte aan wettelijke maatregelen om de ook bij hen bestaande regionale sturingsproblemen adequaat het hoofd te kunnen bieden. In navolging van een soortgelijk verzoek van de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (de

zogenoemde 100 000 + gemeenten) aan de voorzitters van de fracties in de Tweede Kamer van 8 juni 1989 werd bepleit in het Regeerakkoord op te nemen dat zodanige wijzigingen worden bevorderd in gemeentewet, Provinciewet, Wet gemeenschappelijke regelingen en relevante specifieke wetten dat een naar onderscheiden situatie gedifferentieerde inrichting en bewerktuiging van het lokaal bestuur kan worden gerealiseerd. Bij brief van 6 juli 1990 hebben de stedelijke knooppunten laten weten grote waarde te hechten aan een gedifferentieerde bestuurlijk-organisatorische vormgeving die «thans bestaande belangen-tegenstellingen en patstellingen achter zich kan laten». Zij bepleiten in hun brief een effectief, efficiënt, democratisch en integraal beleid op regionaal niveau. Aan de behoefte daaraan zal de Wgr niet kunnen voldoen, zo menen deze gemeenten, van welke gedachte overigens Rotterdam opnieuw afstand nam.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft op het voorlopige kabinetsstandpunt gereageerd bij brief van 3 juli 1990. Het kabinet constateert dat de VNG in deze reactie erkent dat er verschillen bestaan tussen gemeenten en tussen problemen, en dat de vereniging instemt met de gekozen gedifferentieerde en pluriforme aanpak, mits deugdelijk gemotiveerd. De VNG is van mening dat de Wgr in veel gevallen en in vele gebieden zonder meer goed functioneert en dat in die gebieden ook geen behoefte bestaat aan wijziging of uitbreiding van de Wgr. In die gevallen dat het bestaande instrumentarium uiteindelijk niet voldoet – en ook de VNG denkt daarbij met name aan grootstedelijke gebieden – is volgens de VNG voorstelbaar dat bestuurlijke verandering «als uiterste middel» gewenst is. Evenals de Rbb in zijn advies van 12 juli 1990 waarschuwt de VNG voor een veelheid aan bestuurlijke modellen. Volgens de VNG zou in het uiterste geval gedacht kunnen worden aan een bij wet te creëren regionale bestuursstructuur met provinciale en gemeentelijke taken. Differentiatie is dan vooral mogelijk in het takenpakket.

3.3 Nadere aanbevelingen Rbb en RARO

In zijn als zeer voorlopig aangemerkt advies van 12 juli j.l. werkt de Rbb allereerst de al in zijn advies van maart 1989 genoemde bezwaren tegen de huidige ordening en werking van het bestuur in de (groot-)stedelijke gebieden nader uit. In het raadsadvies wordt overigens melding gemaakt van een minderheidsstandpunt van een van de leden.

Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking levert volgens de Raad alleen resultaten op indien de belangentegenstellingen en verschillende opvattingen niet te zeer uiteenlopen, zoals ook in het voorlopig kabinetsstandpunt van september 1989 is betoogd. Als van het openbaar bestuur van de stedelijke gebieden wordt verlangd dat het mede in Europees verband leiding kan geven aan de toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen – zoals in de adviesaanvraag werd gesteld – dan zal volgens de Raad «een rijksbeleid..... waarin vrijwel uitsluitend de nadruk ligt op interbestuurlijke afstemming door middel van samenwerking van alle betrokken bestuursorganen.....daarvoor ontoereikend zijn».

De Rbb herhaalt zijn pleidooi voor de vorming van een «agglomeratie- autoriteit» in de (groot-)stedelijke gebieden. Verder acht hij het van belang dat zo snel mogelijk in elk geval over de uitgangspunten van de noodzakelijke bestuurlijke vernieuwingen overeenstemming wordt bereikt in het overleg tussen het kabinet en de Tweede Kamer.

De Raad geeft ook een aantal aanzetten voor deze uitgangspunten. Allereerst zullen veranderingen van schaal nodig zijn. Voorts moeten veranderingen leiden tot vermindering van het aantal bestuurlijke en

uitvoerende organen. De nieuwe structuur moet duidelijk zijn en een slagvaardig bestuur mogelijk maken. Meer flexibiliteit in de verdeling van bevoegdheden is gewenst. De Raad beklemtoont dat, hoewel hij instemt met de aanpak van differentiatie en maatwerk, veranderingen moeten plaatsvinden binnen een éénvormige hoofdstructuur. De Rbb meent dat aldus vormgegeven autoriteiten rechtstreeks gekozen moeten worden en kondigt aan in zijn definitief advies tevens te willen kijken naar ervaringen in het buitenland om bij de verkiezing van deze besturen ook een relatie te leggen met de samenstelling van de betreffende gemeenteraden.

De RARO heeft, naar aanleiding van de VROM/BiZa-adviesaanvraag een aantal aandachtspunten aangegeven in de vorm van een brief van zijn voorzitter, gedateerd 4 juli 1990. De RARO stemt in met de gekozen aanpak, gebaseerd op maatwerk, differentiatie, initiatief van onderop en onderscheid tussen korte en langere termijn. De Raad meent dat op termijn waarschijnlijk niet valt te ontkomen aan een meer verplichtende vorm van samenwerking.

Rbb en RARO staan – evenals de VNG – nadrukkelijk stil bij de vraag naar de wijze van democratische legitimatie, hetgeen voor de RARO reden is te melden dat bij hem de gedachte is opgekomen van een «twee-kamer-stelsel», vergelijkbaar met dat in de Bondsrepubliek en de Verenigde Staten. De ene kamer wordt daarbij rechtstreeks gekozen door alle kiesgerechtigden, de andere door de deelnemende gemeenten. De Raad kondigt aan deze gedachte in zijn advies nader uit te zullen werken. Ook de Rbb zal op dit aspect nadrukkelijk terugkomen.

3.4 WRR-rapport «Van de stad en de rand»

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) startte in zijn vorige raadsperiode de voorbereidende werkzaamheden voor zijn nu gereed gekomen rapport «Van de stad en de rand». Hij deed dit vanuit de overtuiging dat het noodzakelijk was geworden vanuit een nationaal gezichtspunt de gedachten te bepalen over de betekenis van de grote steden en vast te stellen welke beleidsinzet vereist is voor een krachtige revitalisatie van hun economisch functioneren en voor een meer doeltreffende aanpak van de toenemende sociale problemen in de steden.

De aanbevelingen van de WRR zijn veelal bedoeld om een bepaalde richting aan te geven aansluitend op wat de Raad het hoofdthema van zijn rapport beschouwt: de bestudering van de «condities voor stedelijke vernieuwing».

De belangrijkste stelling van de Raad is dat een scheefgroei van de institutionele verhoudingen een alert grootstedelijk beleid heeft belemmerd en hij concludeert en bepleit dat deze scheefgroei recht getrokken kan worden door de steden een ruimere bestuurlijke en financiële armslag te geven. Dat zou de steden stimuleren ook zelf een actief beleid te voeren gericht op verbetering van hun situatie. De Raad doet daarvoor een aantal aanbevelingen. Hieronder wordt het WRR-rapport toegelicht op met name het bestuurlijke deel; de financiële aspecten komen in 4.6 en 4.7 aan de orde.

Volgens de WRR schiet de bestuurlijke veerkracht in de grote steden te kort mede omdat in Nederland meer dan in andere landen de beleidssectoren op afstand van elkaar betrokken zijn in nationaal georganiseerde arrangementen. In aanvulling op zijn voorstellen om hierin verbetering te brengen door decentralisatie moet volgens de Raad in grootstedelijke gebieden een nauwere binding tot stand komen tussen de besturen van de onderscheiden kernen dan nu mogelijk is onder de Wet

gemeenschappelijke regelingen. De Raad bepleit voor dat doel binnen het stramien van de drie bestuurslagen de totstandkoming van «regioverbanden», waarin bevoegdheden van grote stad en randgemeenten worden gebundeld met betrekking tot een beperkt aantal strategische functies: verkeer en openbaar vervoer, woningbouw, woningmarkt en milieubeheer. Het regioverband moet een eigen bestuur en eigen diensten krijgen. De democratische verantwoordelijkheid blijft geconcentreerd bij de gemeenten die deel uitmaken van het regioverband. De Raad acht dit getrapte bestuursmodel, gelet op het beperkt aantal functies, verdedigbaar vanuit democratisch oogpunt en optimaal aangescherpt qua bestuurlijke afstemming. Hij stelt voor de Gemeentewet zodanig aan te passen dat voor die gemeenten die tot de grootstedelijke gebieden gerekend kunnen worden, de uitlegging van taken tussen gemeenten en regioverband mogelijk wordt gemaakt en in overleg met de desbetreffende grootstedelijke gebieden bij afzonderlijke wet (lex specialis) wordt gesanctioneerd. Volgens de Raad biedt deze constructie de mogelijkheid om mee te groeien met de nieuwe formaties van grote steden en grootstedelijke gebieden en om per gebied te differentiëren. Het maakt het ook mogelijk gebiedsuitbreiding van de grote steden te beperken tot die gevallen waar dit persé noodzakelijk is, hetgeen volgens de Raad geldt voor Den Haag en Utrecht. Op den duur kan deze vorming van regioverbanden aanleiding geven tot een aanpassing van de provinciale bevoegdheden.

«Van de stad en de rand» heeft weliswaar betrekking op de grootstedelijke gebieden van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar richt zich primair op het «verschijnsel grote stad» in Nederland en geldt dus ook voor andere steden.

3.5 Consultatie van een aantal stedelijke gebieden

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft, als aangekondigd in het voorlopig kabinetsstandpunt, een consultatieronde gehouden langs een aantal stedelijke gebieden, waaronder die van de vier grote steden. Daarbij zijn naast de de algemene problematiek die werd aangesneden in (het voorlopige kabinetsstandpunt op) de adviezen van de commissie-Montijn en de Rbb, steeds aan de orde geweest de door de Rbb aanbevolen thema's van de vorm, de territoriale begrenzing en de bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen van een bestuur op bovenlokaal niveau. Uiteraard hebben de stedelijke gebieden daarbij aangegeven welke consequenties zij trekken uit de aansporing die het vorige kabinet deed om op korte termijn tot concrete stappen over te gaan.

Vastgesteld kan worden dat in alle gesprekken werd erkend dat centrumstad en ommeland zeer sterk op elkaar betrokken en van elkaar afhankelijk zijn. Verheugend is dat in alle gebieden de noodzaak tot ver(der)gaande inhoudelijke en bestuurlijke samenwerking volmondig wordt erkend. Dat daarbij duidelijke belangentegenstellingen bestaan, vooral tussen centrumstad en randgemeenten, werd niet verhuld. In alle geconsulteerde gebieden zijn initiatieven genomen, vaak in de vorm van het ontwikkelen van (structuur-)visies en onderzoeken. Uitdrukkelijke steun ondervond ook hier de aanpak gebaseerd op differentiatie en maatwerk, waarvan het belang nog eens werd aangetoond door de grote variatie aan specifieke knelpunten waarvoor de diverse gebieden zich geplaatst zien en de verschillende manieren waarop naar oplossingen wordt gezocht. Dat leidt nu al tot verschillende bestuurlijke situaties per gebied.

In juni 1990 hebben gesprekken plaatsgevonden met het Dagelijks

Bestuur van het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA), het Dagelijks Bestuur van het Overlegorgaan Rijnmond (OOR), met (delegaties van) de colleges van B&W van de gemeenten in het Gewest Den Haag, met (delegaties van) de colleges van B&W van de gemeenten die deelnemen in het Regionaal Beraad Utrecht (RBU) en (in een gezamenlijke bijeenkomst) met de Dagelijks Besturen van de samenwerkingsverbanden Gewest Helmond en Regio Eindhoven-Kempenland. In september 1990 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ook nog overleg gevoerd met bestuurders van de stedelijke knooppunten Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen. Aan deze gesprekken ging overleg vooraf met (een vertegenwoordiging van) de colleges van Gedeputeerde Staten van de betreffende provincies. Bij die gelegenheid werd de mening gevraagd van het provinciaal bestuur over de situatie en ontwikkelingen in de relevante (groot-)stedelijke gebieden, werd de provinciale bestuurders advies gevraagd over de prioriteiten bij het bezoeken van potentiële stedelijke gebieden en werd een beroep gedaan op de provincies om in de betreffende problematiek een actieve rol te spelen. Uitdrukkelijk werd de colleges hun standpunt gevraagd over de bestuurlijke organisatie in hun provincie. Tijdens de gesprekken is gebleken dat in geen van de gebieden de discussie inmiddels zover gevorderd is dat nu al melding gemaakt kan worden van oplossingen c.q. voorstellen voor concrete bestuurlijke aanpassingen.

3.6 Standpunt van het kabinet: algemeen

3.6.1 Inleiding en begrippenkader

Het kabinet meent – zoals ook de Rbb in zijn advies van 12 juli j.l. stelt – dat een definitief oordeel over de concrete bestuurlijk-organisatorische vormgeving en ontwikkelingen in de diverse stedelijke gebieden nog niet aan de orde is. Immers, het denkproces dat in gang is gezet heeft de pluriformiteit van problemen én mogelijke oplossingen in zijn volle omvang zichtbaar gemaakt en het levert nog steeds nieuwe inzichten op. Ook in het WRR-rapport «Van de stad en de rand» klinkt duidelijk door dat sprake moet zijn van een groeiproces met mogelijkheden voor differentiatie.

Anderzijds dringt de tijd: met het uitstellen van beslissingen wordt eveneens tijd verloren in het prepareren van de stedelijke gebieden op de toenemende (inter-)nationale concurrentieslag tussen regio's en de dringend noodzakelijke uitvoering van beleid als ontvouwd in eerder genoemde rijksnota's.

Het kabinet heeft besloten om voorjaar 1991 de balans definitief op te maken zodat de stedelijke gebieden in de gelegenheid zijn discussie en overleg over en in hun gebied af te ronden. Eventuele maatregelen kunnen dan nog in deze kabinetsperiode in een stadium van uitvoering komen. Omdat tot die maatregelen ook kan behoren het indienen van wetsvoorstellen ter verbetering van het bestuur in de stedelijke gebieden, wil het kabinet nu kleur en richting geven aan de «caleidoscoop» aan oplossingen die in beschouwingen naar voren zijn gebracht en die het soms ook al in de praktijk ziet groeien.

Voor wat betreft het in dit standpunt te hanteren begrippenkader maakt het kabinet allereerst geen strikt onderscheid tussen de vier grote steden enerzijds en «grotere» steden anderzijds. Ook voor wat betreft de noodzaak en vormgeving in bestuurlijk-organisatorische zin wordt dit onderscheid in beginsel niet gehanteerd. Wel is duidelijk dat met name in de vier grote steden de problematiek als beschreven het sterkst naar voren komt. Ook wil het kabinet niet spreken over sterke steden, maar

over sterke stedelijke gebieden. Het kabinet hanteert daarom evenals in het voorlopig kabinetsstandpunt het begrip «stedelijk gebied». Zonder daarbij een «harde» en definitieve afbakening te willen geven, denkt het kabinet bij «stedelijke gebieden» in eerste instantie aan de gebieden rond de stedelijke knooppuntgemeenten, waarbij het erom gaat dat in deze gebieden aan de sociaal-economische functies zoals in 3.6.2 gespecificeerd op samenhangende wijze sturing wordt gegeven op bovenlokaal niveau. Een exact begrensde territoriale invulling is in dit stadium daarom ook nog niet aan de orde net zo min als dat bijvoorbeeld geldt voor het begrip «stadsgewest» of het concept «vervoerregio» – omdat de betrokken gebieden nog enige tijd hebben om zelf tot een afbakening te komen. Die duidelijkheid over de territoriale afbakening, passend bij deze begrippen, moet echter wel in de komende maanden worden geschapen. Het succes van het voorgenomen beleid van het kabinet tot onderlinge afstemming van sectorale instrumenten van het rijk, provincies en gemeenten met het oog op optimale lokatiekeuzes voor woningbouw, bedrijfsterreinen en grootschalige voorzieningen in relatie tot het verkeer- en vervoerbeleid is van die afbakening op korte termijn in belangrijke mate afhankelijk.

3.6.2 De belangrijkste elementen voor oordeelsvorming

Er is sprake van een groeiende consensus ten aanzien van een aantal elementen die volgens het kabinet een rol behoren te spelen in de oordeelsvorming:

- a. de erkenning van het bijzondere belang van de stedelijke gebieden voor de (inter-)nationale economische positie en de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland;
- b. de noodzaak van vergaande inhoudelijke afstemming en integratie van beleid voor een aantal specifieke beleidsterreinen op een niveau dat de grenzen van de thans bestaande individuele gemeenten in een stedelijk gebied te boven gaat;
- c. de uitvoering van een aantal beleidsmaatregelen van rijk, provincie en stedelijke gebieden zelf;
- d. de vaststelling dat stad en ommeland hierbij in hoge mate onderling van elkaar afhankelijk zijn;
- e. de vaststelling dat het in een aantal stedelijke gebieden ontbreekt aan voldoende en adequate inhoudelijke en bestuurlijke afstemming, samenwerking en integratie en dat dit een ongewenste situatie is;
- f. de opvatting dat een wijziging in deze situatie niet mag uitblijven;
- g. het uitgangspunt dat de aanpak van deze inhoudelijke en bestuurlijke afstemming en integratie gedifferentieerd en pluriform kan zijn, zo mogelijk aansluitend op de initiatieven die van onderop worden genomen;
- h. het uitgangspunt dat schaalvergroting en schaalverkleining beide van betekenis zijn voor de bestuurlijke processen in de betrokken gebieden

Uit adviezen en ook de consultatie van stedelijke gebieden zelf komt nadrukkelijk en eenstemmig naar voren om welke specifieke beleidsterreinen het gaat als het punt van vergaande inhoudelijke afstemming aan de orde is. De RARO komt in dit verband tot de samenvattende stelling dat de sociaal-economische en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen stagneren doordat er op regionaal niveau geen doelmatig en doeltreffend bestuurlijk orgaan is. De noodzaak tot vergaande inhoudelijke afstemming – en de eenstemmigheid daaromtrent – betreft:

- ruimtelijke ordening i.c. lokatiekeuze voor woningbouw, bedrijfsterreinen en grootschalige voorzieningen in relatie tot het verkeer- en vervoerbeleid;

- volkshuisvesting i.c. het creëren van één woningmarkt met een afgestemd regionaal beleid inzake lokatiekeuzen, verdeling contingenten, woningdifferentiatie en woonruimteverdeling, mede met als doel om de kansen voor kwetsbare groepen op de regionale woningmarkt te vergroten;
- verkeer en vervoer i.c. de hoofdwegenstructuur, het openbaar vervoer, lokatiekeuzen en parkeerbeleid in relatie tot de beperking van de (auto-) mobiliteit, een en ander bijvoorbeeld in het kader van de totstandkoming van vervoerregio's;
- economische ontwikkeling i.c. lokatiekeuze en ontwikkeling van bedrijfsterreinen mede in relatie met de beperking van de mobiliteit alsmede een gezamenlijk acquisitiebeleid met beperking van overmatige onderlinge prijsconcurrentie;
- arbeidsmarktbeleid i.c. werkgelegenheidsbeleid, afstemming van vraag en aanbod, gekoppeld aan maatregelen in de sfeer van her-, om- en bijscholing;
- grootschalige voorzieningen onder andere op cultureel en recreatief gebied;
- bescherming van milieu-, natuur- en landschappelijke waarden.

Naar de mening van het kabinet is daarmee de discussie een belangrijke stap verder gekomen, al erkent het dat die eenstemmigheid op zich niet voldoende is om consensus te bereiken over met name de wijze waarop voldoende bestuurskracht op bovenlokaal niveau moet worden ontwikkeld, over de weg die daarheen leidt en over de concrete organisatorische voorzieningen die daarvoor moeten worden getroffen. De Rbb waarschuwt terecht hiervoor.

3.7 Standpunt van het kabinet: bestuurlijke autoriteit voor de stedelijke gebieden vereist

3.7.1 Wgr in stedelijke gebieden onvoldoende effectief

Binnenkort is het eindverslag te verwachten van het onderzoek dat op initiatief van de VNG, de gezamenlijke provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken door de afdeling SGBO van de VNG is verricht naar de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het kabinet zal zo snel mogelijk zijn standpunt bepalen over de resultaten van de invoering. Vooruitlopend op de daarin te trekken conclusies kan, afgaand op de onderzoeksresultaten die tot nu toe in acht deelrapporten zijn uitgebracht, worden geconstateerd dat de Wgr in het algemeen naar behoren werkt. In zo'n 80% van de samenwerkingsgebieden zijn geïntegreerde gemeenschappelijke regelingen tot stand gekomen, de zogenaamde basisregelingen, waarmee diverse bovengemeentelijke belangen gemeenschappelijk worden behartigd in een structureel samenwerkingsverband. Hoewel het hier voornamelijk uitvoerende (beheers)taken betreft, zoals ambulancevervoer, sociale werkvoorziening, handhaving milieuwetgeving of vuilverwerking, vindt binnen een dergelijke samenwerkingsstructuur ook wel bestuurlijke afstemming plaats op het vlak van sturende (beleids)taken. Maar juist in stedelijke gebieden, zo blijkt uit het binnenkort te verschijnen onderzoek «Bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden», is deze vorm van bestuurlijke samenwerking doorgaans achtergebleven en wordt door en rond grote steden van de Wgr minder structureel gebruik gemaakt. Voor zover samenwerkingsverbanden bestaan gaat het over het algemeen meer om een licht bestuurlijk overleg met besluitvorming op basis van volledige consensus of om bilaterale regelingen. Daarnaast vindt afstemming tussen twee of meer gemeenten in zo'n samenwerkingsgebied meer incidenteel plaats door middel van het sluiten van bestuursovereenkomsten en het afnemen

van diensten op privaatrechtelijke basis. Dit leidt tot gebrek aan bestuurlijke samenhang in deze gebieden.

Mede gelet op het feit dat de Wgr in andere samenwerkingsgebieden vaak een intensievere toepassing kent, moet worden geconstateerd dat het instrumentarium van de Wgr onvoldoende is toegesneden op de situatie in de stedelijke gebieden. Deze wet kent immers als uitgangspunt de vrijwilligheid van samenwerking en dus de bereidheid om van dit instrument gebruik te maken.

Naar de mening van het kabinet zijn de oorzaken van onvoldoende toepassing van dit instrument inderdaad terug te voeren op de inhoud van de bestuurlijke relatie tussen centrum- en randgemeenten, zoals door de commissie-Montijn, de Rbb en bijvoorbeeld ook het SGBO in zijn eerste deelrapport al werd gesignaleerd. Het WRR-rapport «Van de stad en de rand» gaat eveneens hierop in en bijvoorbeeld ook het onderzoek naar de (achtergronden van en mogelijke oplossingen voor) de agglomeratieproblematiek in het grootstedelijk gebied rond Den Haag komt tot gelijksoortige bevindingen. Bij de gemeenten rond een grotere stad blijkt een grote terughoudendheid te bestaan bij het inbrengen van bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling vanwege de doorgaans dominerende rol van de grote stad in zo'n regeling. Aangezien grote steden als deelnemer aan een samenwerkingsverband de grootste bijdrage leveren (vaak naar rato van inwonertal), bezitten deze steden als deelnemer ook de meeste stemmen in het bestuur van dat verband. Dit levert bij de overige gemeenten de angst op dat de autonomie die bij samenwerking op een bepaald beleidsterrein wordt ingeleverd, in feite wordt overgenomen door de grote stad. Omdat de Wgr bij uitstek de wettelijke basis vormt voor inbreng van bevoegdheden in een samenwerkingsverband, is het vooral de angst voor verlies van autonomie die gemeenten ertoe brengt de noodzakelijke onderlinge afstemming te regelen buiten de Wgr om of die voor zich uit te schuiven. Een neven-effect hiervan is vaak dat besluitvorming slechts op basis van volledige consensus kan plaatsvinden en daarom langdurig, kostbaar en minder effectief wordt. Daarnaast blijkt het draagvlak van de grotere steden zelf een verklaring te zijn voor de moeizame relatie tussen de betrokken gemeenten. Juist de beheerstaken, die in de praktijk door gemeenten meer in samenwerking worden verricht dan de typische beleidstaken, kunnen door grote steden vaker zonder problemen zelfstandig worden verricht. Andere gemeenten in het gebied kunnen dan of «aanschuiven» (waar men vaak niet voor voelt) of onderling een gemeenschappelijk beheer voeren zonder de grote stad. Voorbeelden hiervan zijn de basisgezondheidsdiensten en de sociale werkvoorziening. Zo ontstaat ook in de dienstverlening een verboddeling van de bestuurlijke organisatie.

Tenslotte heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in haar consultatie van een aantal stedelijke gebieden vastgesteld hoezeer bestuurders in deze gebieden bij hun aandacht voor het belang van bovenlokale samenwerking voortdurend in een dilemma-positie worden gebracht gezien hun allereerste verantwoording aan de eigen gemeenteraad. Een dergelijke verantwoording maakt het vaak moeilijk zo niet onmogelijk te kiezen voor oplossingen die vanuit het niveau van het totale stedelijk gebied als optimaal moeten worden beschouwd.

3.7.2 Bestuurlijke autoriteit voor de lange termijn

Mede gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat samenwerking op basis van de Wgr ook op de langere termijn voor een groot deel van Nederland doelmatig en doeltreffend is, maar geen structurele oplossing kan bieden voor de bestuurlijke problematiek van die stedelijke gebieden waar zich een sturingsbehoefte over een breed veld van

beleidsterreinen voor doet. Daar waar de bereidheid tot samenwerking ontbreekt zouden de betrokkenen wel daartoe kunnen worden verplicht maar de gesignaleerde belangentegenstelling tussen gemeenten zal er niet minder om worden. Samenwerking kan niet structureel blijvend in stand worden gehouden door impulsen of verplichtingen vanwege een andere bestuurslaag als in feite vanuit de deelnemers de bereidheid tot samenwerking ontbreekt. Op de lange termijn zal dus samenwerking in een aantal gevallen geen soelaas bieden voor de bestuurlijke draagkracht die in stedelijke gebieden is vereist.

Ook indien de bereidheid tot samenwerking in de grotere stedelijke gebieden wel aanwezig is en ook voor de lange termijn is vastgelegd kan een situatie ontstaan waar het Wgr-verband zijn karakter als hulpstructuur verliest. Immers, in stedelijke gebieden bestaat juist de noodzaak tot beleidsmatige afstemming op het vlak van een groot aantal sturende taken (zie 3.6.2) en ligt het accent minder op de elders in het land meer gebruikelijke samenwerking op het beheersmatige vlak. Dat zou dan leiden tot een samenwerkingsverband dat vooral kwalitatief een zodanig bestuurlijk gewicht krijgt dat dit uiteindelijk naar letter en geest in lijn van artikel 4 van de Grondwet moet worden beschouwd als een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor rechtstreekse verkiezingen moeten worden gehouden. Het voorgaande betekent dat de Wgr alleen voor die (stedelijke) gebieden op langere termijn betekenis kan hebben indien en voorzover van een beperkte sturingsbehoefte sprake is en men zich, zoals bijvoorbeeld in Enschede en Hengelo, op langere termijn op intensieve samenwerking heeft vastgelegd.

Op grond van het voorgaande meent het kabinet dat in een aantal stedelijke gebieden op (langere) termijn de inrichting van een meer structurele voorziening in de vorm van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau vereist is. Daarmee wordt niet alleen in bestuurlijk-organisatorische termen een oplossing gevonden voor de bestuurskracht in deze gebieden, maar wordt door een scheiding van verantwoordelijkheden ook een oplossing gevonden voor de eerder geschetste dilemma-positie van gemeentelijke bestuurders. De bestuurlijke autoriteit moet gaan functioneren op een schaal die aansluit op bestaande maatschappelijke en functionele samenhangen, dat wil zeggen op de schaal van de stedelijke gebieden als geheel. Rbb, RARO en WRR zijn op dit aspect nadrukkelijk ingegaan en het kabinet constateert dat de adviezen van deze raden elkaar op dit punt nauwelijks ontlopen, evenals dat geldt voor de opsomming van beleidsterreinen die in dat verband een rol spelen.

Naar het oordeel van het kabinet zullen de bedoelde bestuurlijke autoriteiten lokale taken en bevoegdheden uitoefenen die op een bovenlokaal niveau moeten worden gebracht. Deze autoriteiten worden bevoegd daarnaast bepaalde provinciale en/of rijkstaken uit te oefenen. Vanuit het belang van een effectieve en slagvaardige aanpak van problemen en kansen van de stedelijke gebieden, zal het vooral gaan om sturingstaken, met name op de in paragraaf 3.6.2 genoemde beleidsterreinen, en om de daaruit voortvloeiende uitvoering. Het is van groot belang dat de gewenste autoriteit in staat is om op die terreinen een geïntegreerd beleid tot ontwikkeling en uitvoering te brengen. Dat betekent tevens dat een integratie plaatsvindt van thans nog bestaande bovenlokaal functionerende sectorale organen én dat gebieden en gebiedsafbakeningen waarbinnen deze organen thans ieder afzonderlijk functioneren worden geïntegreerd.

Het kabinet acht een democratische legitimatie van overheidshandelen van groot belang. Daaraan zijn verschillende aspecten verbonden. Aller-

eerst is het belangrijk dat duidelijk publieksgerichte (verzorgings-)taken zo dicht mogelijk uitgevoerd (blijven) worden bij de burger. Voorts is van belang dat voor de burger helder is welk orgaan voor bepaalde taken en beslissingen verantwoordelijk én aanspreekbaar is. Beleid en uitvoering moeten daarbij zoveel mogelijk in één bestuurlijke hand liggen. Uit pogingen uit het verleden is tenslotte de les te leren dat het dan ook van groot belang is om een zeer duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden tussen de diverse bestuursorganen tot stand te brengen.

3.7.3 Maatregelen op de korte termijn en interim-maatregelen

In enkele stedelijke gebieden moet al op korte termijn een urgent probleem worden opgelost, namelijk dat van de acute ruimtenood. Dit geldt temeer waar een structurele bovenlokale oplossing op korte termijn niet in zicht is. Concreet betekent dit dat aan bepaalde centrum-steden met ruimtenood snel een reëel planologisch perspectief wordt geboden om te voorkomen dat de ontwikkeling van deze steden stagneert. Het WRR-rapport wijst in dit verband nadrukkelijk op de situatie in Den Haag en Utrecht. Naar de mening van het kabinet is het een redelijk uitgangspunt dat de ruimtelijke ontwikkelingsdynamiek van centrum-steden, waarvan bedrijvigheid en volkshuisvesting belangrijke elementen zijn, in betekenende mate op eigen grondgebied moet kunnen worden gerealiseerd. Centrumgemeenten mogen op dit punt niet volledig afhankelijk zijn van buurgemeenten. Dit geldt zeker wanneer het maatschappelijk en/of financieel draagvlak van de centrumstad daardoor versterkt wordt. Het kabinet acht het mogelijk dat het waarborgen van dit perspectief fasegewijs gestalte krijgt, bijvoorbeeld door al via bestuurs-overeenkomsten het ruimtelijk perspectief vast te leggen vooruitlopend op de daadwerkelijke indeling van het nieuwe ruimtelijke gebied bij de betrokken centrumgemeente. De praktijk leert namelijk dat besluitvormingsprocessen inzake gemeentelijke grenswijzigingen geruime tijd kunnen vergen. Met name geldt dit voor situaties waar het voortbestaan van gemeenten in het geding is.

Het kabinet wijst er overigens op dat in het wetsvoorstel inzake procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling (TK 1986-1987, 20 079) de mogelijkheid wordt geboden tot een sterk vereenvoudigde procedure voor grenscorrecties die niet gepaard gaat met opheffing en instelling van gemeenten en die naar verwachting het inwonertal van ieder van de betrokken gemeenten met minder dan 10% zal doen toe- of afnemen. De vereenvoudiging bestaat daarin dat provinciale staten bevoegd worden verklaard tot het vaststellen van een dergelijke grenscorrectie. Binnenkort zal de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich over dat wetsvoorstel uitspreken.

Het kabinet rekent erop dat de provincies in overleg met de betrokken gemeenten spoedig bezien voor welke stedelijke gebieden de problematiek van de ruimtenood op korte termijn om een oplossing vraagt zodat voorjaar 1991 concrete voortgang is geboekt ten aanzien van initiatieven om het ontwikkelingsperspectief van bepaalde centrumsteden veilig te stellen door in die gevallen het acute probleem van de ruimtenood zoals boven beschreven aan te pakken.

In het licht van de bestaande bestuurlijke verhoudingen acht het kabinet het voor de hand liggend dat primair de provinciale besturen de daarvoor noodzakelijke stappen zetten. Daarbij vertrouwt het kabinet erop dat de betrokken gemeente- en provinciebesturen zich bewust zijn van het feit dat het tot volledige ontplooiing komen van de centrumsteden een nationaal belang is, waarvoor de bestuurslagen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Dit laat ieders eigen specifieke verantwoorde-

lijkheid onverlet. Het kabinet van zijn kant is bereid zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en znodig zelfstandig initiatieven te nemen indien provincies (en gemeenten) niet tijdig overeenstemming bereiken c.q. concrete vooruitgang boeken.

Naast dit ruimtenood-probleem speelt op korte termijn het proces van toegroeien naar de eerder beschreven bovenlokale autoriteit.

Het kabinet hecht groot belang aan de initiatieven die reeds nu worden genomen op het terrein van de bestuurlijke organisatie in stedelijke gebieden. Elke stap die op de route naar de totstandkoming van een structurele bestuurlijke oplossing gezet kan worden is van grote waarde. Dit brengt met zich mee dat het kabinet waar mogelijk voortgang die door betrokken partijen wordt geboekt op de weg naar een bovenlokale/regionale bestuurlijke voorziening wenst te stimuleren en te ondersteunen. Hier ligt ook een taak voor de provincie (zie 3.7.6).

Met een intensieve toepassing van de Wgr kunnen de eerste stappen op weg naar een structurele voorziening worden gezet. Zo kan in het stedelijk gebied zowel organisatorisch als beleidsinhoudelijk een overgangsfase worden geconstrueerd, waarbij de gemeenten beginnen met het opzetten van een organisatie die bevoegdheden en taken voor deze gemeenten gemeenschappelijk uitoefent vooruitlopend op de definitieve regeling van een nieuwe bestuursautoriteit. Het kabinet meent dat op korte termijn de samenwerking op een aantal belangrijke taakvelden in stedelijke gebieden een dergelijke steun in de rug goed kan gebruiken. Deze samenwerking kan met behulp van prikkels en stimulansen worden bevorderd. De mogelijkheden daartoe zijn onlangs nog onderzocht door het SGB0 («De Vierde Nota: noodzaak tot bestuurlijke samenwerking»; juli 1990). In de Vierde Nota Extra wordt daar expliciet op ingegaan.

Daar waar men onvoldoende bereid is de Wgr op deze wijze toe te passen zal de samenwerking een meer verplichtend karakter moeten krijgen. Gebruikmaking van het opleggingsinstrumentarium van de Wgr kan voor de korte termijn een middel vormen om deze samenwerking van de grond te krijgen. Waardevolle processen moeten immers worden ondersteund en niet worden vertraagd of gefrustreerd alleen vanwege het feit dat nog niet volledige overeenstemming is bereikt bij alle betrokken partijen. Dan wordt het namelijk onmogelijk stappen te zetten.

Het kabinet bereidt daarom een interimwet voor met het doel om de groeiprocessen naar structurele regionale bestuursvormen in een aantal stedelijke gebieden te ondersteunen. Deze wet zal voorzien in de mogelijkheid om bovenlokale/regionale bestuurlijke organen te creëren en in het wegnemen van thans bestaande belemmeringen voor intergemeentelijke samenwerking. Het kabinet kiest voor een interimwet naast bestaande wetgeving zoals de Wgr, de Provinciewet en de gemeentewet, gelet op de urgentie van de problematiek in de stedelijke gebieden en de noodzaak om een aantal tijdelijke maatregelen te treffen die specifiek zijn gericht op de stedelijke gebieden. Elementen die in de interimwet kunnen worden opgenomen zijn:

- een ten opzichte van de Wgr vereenvoudigde procedure voor het afdwingen van intergemeentelijke samenwerkingsregelingen;
- een procedure in aanvulling daarop voor het afdwingen van daadwerkelijke uitvoering van intergemeentelijke samenwerking;
- de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om in overeenstemming met de vakministers bepaalde gemeentelijke, provinciale en rijkstaken over te dragen aan een regionale autoriteit, aan samenwerkingsverbanden of aan bepaalde gemeenten;
- een regeling die de mogelijkheid biedt tot experimenten en als zodanig het kader aangeeft voor de bestuurlijke vormgeving van

regionale autoriteiten;

- condities waaronder hogere overheden de hiervoor genoemde bevoegdheden kunnen uitoefenen en de financiële implicaties daarvan;
- begrenzing van het toepassingsbereik van de wet in het bijzonder gericht op de democratische legitimatie;
- een horizon-bepaling.

Het voorontwerp van wet tot uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking in de Wgr, dat vorig jaar op basis van het Rbb-advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden is ontwikkeld, zal niet verder in procedure worden gebracht. Wel zullen elementen van het voorontwerp, inclusief de advisering daarover, bij de vormgeving van de interimwet worden betrokken. Ook zijn de ontwikkelingen die zich in de stedelijke gebieden zelf voordoen relevant. Het kabinet streeft ernaar dat de bedoelde wetgeving althans in ontwerp gereed is als in voorjaar 1991 definitieve standpunten worden bepaald over de bestuurlijke ontwikkeling in diverse gebieden.

3.7.4 Financiële aspecten

Ten aanzien van de financiële aspecten, verbonden aan de oplossingen voor de problematiek van de stedelijke gebieden, maakt het kabinet hierna enige opmerkingen over enerzijds de omvang van de voor de taakuitoefening noodzakelijke middelen en anderzijds wijzigingen in de middelenstromen (toedeling van middelen). Wat betreft de omvang van de noodzakelijke middelen is het uitgangspunt voor het kabinet dat, afgezien van frictiekosten, bovenlokale taakuitoefening niet meer kan en mag kosten dan taakuitoefening door afzonderlijke gemeenten of taakuitoefening die anderszins op een minder adequate schaalgrootte plaatsvindt. Eerder mag verwacht worden, en het kabinet gaat daar ook van uit, dat samenwerking en het creëren van samenhang tot efficiëncywinst zal leiden. Dat is ook de reden dat het kabinet van mening is dat eventuele frictiekosten door de regio zelf moeten worden opgevangen, omdat deze kosten op den duur terugverdiend moeten kunnen worden («de kost gaat voor de baat uit»).

Het kabinet is tevens van mening dat van het uitzicht op te behalen efficiëncywinsten (die zich overigens ook kunnen uiten in kwaliteitsverbetering) op zichzelf een positieve prikkel kan uitgaan op de wil om tot samenwerking te komen. Daarbij komt dat vanuit een aantal verschillende beleidssectoren specifieke stimulansen tot samenwerking worden verstrekt die bij de toedeling van de desbetreffende taken zouden toevloeien naar de bestuurlijke (bovenlokale) autoriteit (bijvoorbeeld de zogenoemde Berenschot-gelden en middelen voor de vervoerregio's). Extra algemene financiële stimulansen acht het kabinet dan ook niet noodzakelijk, nog los van het feit dat daarvoor de financiële middelen ontbreken. Een dergelijke maatregel zou ook minder voor de hand liggen omdat het in wezen bij de onderhavige problematiek niet gaat om financiële knelpunten.

De bestuurlijke oplossingen, zowel voor de korte als voor de lange termijn, brengen wel financiële consequenties met zich mee in de zin dat geldstromen anders kunnen gaan lopen. Behalve dat de Raad voor de gemeentefinanciën op dit aspect ingaat, vraagt ook de WRR in zijn rapport «Van de stad en de rand» aandacht voor dit aspect én het effect van bestuurlijke aanpassingen. Deze consequenties betreffen enerzijds de verschuiving van taken en anderzijds het mogelijk ontstaan van nieuwe «apparaten» op regionaal/bovenlokaal niveau. Voor wat betreft de korte termijn kan worden opgemerkt dat geen grote problemen behoeven op te treden als vrijwillig wordt samengewerkt. In de samen-

werkingsregeling (bijvoorbeeld op basis van de Wgr) zal een en ander kunnen worden aangegeven. Waar samenwerking niet op vrijwillige basis tot stand komt, maar door oplegging, zal (in de hiervoor bedoelde interimwetgeving) een adequate voorziening moeten worden geschapen. Over een dergelijke voorziening zal een nader advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) worden gevraagd. Apparaatskosten worden, op enkele uitzonderingen na, bekostigd uit de algemene middelen van gemeenten en provincies. Zoals uit het voorgaande blijkt gaat het kabinet ervan uit dat bovenlokale taakuitoefening per saldo niet tot extra uitgaven leidt, integendeel. Korthedshalve wordt in dat verband ook verwezen naar 3.7.5 waar het toetsingskader voor regionale initiatieven wordt behandeld. Een van daar genoemde criteria is dat veranderingen in de bestuurlijke organisatie niet mogen leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid. Met andere woorden: er moet voor de desbetreffende taken geen extra bestuurslaag worden gecreëerd, maar het ene bestuur moet door het andere bestuur worden vervangen. Dat houdt in dat de kosten van de regionale bestuurlijke en ambtelijke «apparaten» moeten kunnen worden gecompenseerd door verkleining van de «apparaten» bij de overheden die taken overdragen (gemeenten, provincies en rijk). Hiervoor geldt overigens hetzelfde als voor taakbekostiging uit de algemene middelen.

Voor de langere-termijnoplossingen zal er niet aan te ontkomen zijn te bezien of de financiële verhouding rijk-gemeenten (provincies) dient te worden aangepast. Op het moment dat er zicht komt op de richting van die langere-termijnoplossingen zal daarover advies worden gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën, VNG en IPO. Het WRR-rapport bevat dienaangaande al waardevolle elementen voor de gedachtenvorming. Een standpuntbepaling op een eerder tijdstip is niet erg zinvol. Wel wijst het kabinet er op dat de huidige wetgeving i.c. de Financiële-Verhoudingswet 1984 en de regeling van het Provinciefonds in de Provinciewet, geen ruimte laat voor een differentiatie als in het kader van deze nota bedoeld.

Ten slotte wordt hier melding gemaakt van een tweetal onderzoeken, die recentelijk zijn afgerond.

De Stichting voor Kadastrale en Financiële Administratie (KAFI) heeft een inventariserend onderzoek verricht naar de verhoudingen van de lokale belastingdruk tussen centrumgemeenten en omliggende gemeenten. Uit tussentijdse rapportage is gebleken dat de tarieven in centrumgemeenten (onroerend goedbelasting, riool- en reinigingsrechten) in het algemeen hoger liggen dan die in omringende gemeenten. Omdat echter in centrum-gemeenten meer lager gewaardeerde woningen zijn dan in omringende gemeenten betekent dit echter niet automatisch een hogere gemiddelde opbrengst per woning. Zouden binnen een stedelijk gebied de tarieven worden opgetrokken tot het hoogste tarief in het gebied dan genereert dat een extra opbrengst die kan oplopen tot 50% van de huidige opbrengst. Worden de tarieven op het gemiddelde gesteld dan betekent dat een vrij omvangrijke lastenverschuiving van de inwoners en bedrijven van de centrumgemeente naar die van de omliggende gemeenten. Het kabinet spreekt thans over de uitkomsten van dit inventariserende onderzoek nog geen oordeel uit. Het Centrum voor beleidsadviserend onderzoek (CEBEON) heeft onderzoek verricht naar de toedeling van taken naar het decentrale c.q. gedeconcentreerde niveau in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag alsmede naar de gevolgen daarvan voor de geldstromen. Hoewel het onderzoek in de eerste plaats inventariserend van aard was, is er een in dit verband interessante conclusie naar voren gekomen, namelijk dat bestuurlijke reorganisatie kan leiden tot efficiëncy-winsten. De praktijk

lijkt aan te tonen dat het brengen van taakuitoefening op een adequaat niveau niet alleen theoretisch maar ook daadwerkelijk tot lagere kosten kan leiden. De resultaten van beide onderzoeken zullen worden betrokken bij de nadere standpuntbepaling van het kabinet in het voorjaar van 1991.

3.7.5 Toetsingskader voor regionale initiatieven

Het kabinet acht het gewenst dat de diverse stedelijke gebieden nog tot maart 1991 de gelegenheid hebben om hun discussie over de bestuurlijke vernieuwing af te ronden. Het kabinet meent dat de kans van slagen van bestuurlijk-organisatorische maatregelen in hoge mate afhankelijk is van het draagvlak van de maatregelen bij de direct betrokkenen. De problematiek als hiervoor beschreven noopt er evenwel toe dat de ruimte die met deze benadering wordt gegeven, effectief wordt benut. Om te kunnen beoordelen in hoeverre dit laatste inderdaad het geval is heeft het kabinet zich mede op basis van de consultatieronde van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in de diverse stedelijke gebieden. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de stand van zaken in een aantal van die gebieden.

Om de ontwikkelingen in de gebieden te kunnen beoordelen én om tenminste in zekere mate daaraan kleur en richting te geven, geeft het kabinet in het navolgende een aantal criteria aan die het van belang acht bij de uiteindelijke beoordeling van de initiatieven vanuit de gebieden zelf. Uitgangspunt is daarbij dat het openbaar bestuur in de stedelijke gebieden voldoende kracht zal moeten kunnen opbrengen, niet alleen om de bestaande bestuurlijke knelpunten op te lossen, maar ook om uitdagingen en ontwikkelingskansen aan te kunnen grijpen. Het gaat erom dat de gebieden door het presenteren van een helder, ook bestuurlijk, perspectief op de wat langere termijn met duidelijke constructieve stappen op korte termijn vertrouwen weten te scheppen dat werkelijk en snel een antwoord wordt gegeven op de noodzaak tot een sterk bestuur op het niveau van de stedelijke gebieden.

Het toetsingskader dat het kabinet hanteert bestaat uit een aantal elementen die enerzijds zijn gericht op de voortgang: de procescriteria, en anderzijds op de uiteindelijke bestuurlijke vormgeving van oplossingen: de oplossingscriteria, waarbij functionele en territoriale aspecten een rol spelen.

De elementen moeten vanzelfsprekend in onderlinge samenhang worden toegepast.

De procescriteria hebben betrekking op:

- draagvlak;
- bestuurskracht op bovenlokaal niveau;
- tussenstappen en experimenten;
- democratisch gehalte.

De functionele aspecten van de oplossingscriteria betreffen:

- effectieve besluitvorming;
- integraal beleid;
- efficiënte bestuurlijke organisatie;
- vermindering bestuurlijke dichtheid;
- democratische legitimatie.

De territoriale aspecten van de oplossingscriteria zijn:

- gebiedsomvang afgestemd op maatschappelijke en functionele processen;
- gebiedsomvang ten dienste van efficiënt en effectief bestuur.

Procescriteria

Het proces tot versterking van de bestuurskracht op het niveau van de stedelijke gebieden dient te beschikken over een voldoende draagvlak. Dat betekent dat de betrokken overheden op lokaal, provinciaal en rijksniveau in voldoende mate gemeenschappelijke denkbeelden hebben over op te lossen problemen en ontwikkelingsperspectieven. Bovendien moeten de partijen die een rol spelen bij de besluitvorming hierbij betrokken zijn. De besluitvorming moet gebaseerd zijn op een deugdelijke analyse van knelpunten en toekomstkansen.

Het proces moet uiteindelijk leiden tot het creëren van bestuurskracht op het niveau van het stedelijk gebied. Dat betekent dat het proces gericht moet zijn op resultaat, zowel op de korte als de langere termijn. Het proces mag niet leiden tot uitstel of het ontlopen van het maken van keuzes. Het proces dient tevens zicht te geven op een adequate bestuurlijke organisatie in het gebied. Adequaat betekent in dit kader dat het tot daadwerkelijke uitvoering komt van het beleid dat bijdraagt aan een evenwichtige, op versterking van de sociaal-economische en maatschappelijke samenhang gerichte ontwikkeling van het betrokken gebied. Adequaat impliceert dus (ook) dat enkelingen niet in staat mogen zijn dergelijk beleid te frustreren of te vertragen. In gebieden met zeer klemmende problemen (blijkend uit de knelpunten-analyse of uit signalen van gemeenten, provincies of departementen) moet sneller voortgang worden geboekt dan in gebieden waar de problemen minder acuut blijken te zijn.

Tussenstappen en experimenten zijn aanvaardbaar, ook indien deze niet direct voorzien in een structurele oplossing voor de bestuurlijke problematiek in de gebieden, mits ze wel uitzicht bieden op een structurele oplossing op wat langere termijn. Dergelijke tussenstappen (te denken valt aan samenwerking op een beperkt aantal beleidsterreinen, bestuursafspraken e.d.) zijn alleen dan aanvaardbaar indien aannemelijk kan worden gemaakt dat deze voorzieningen als tijdelijke tussenoplossing functioneel zijn en een groeiperspectief in zich dragen. Tussenoplossingen kunnen echter niet worden voorgesteld ter vervanging van een structurele oplossing op langere termijn. Het spreekt voor zich dat ook dergelijke tussenoplossingen wet technisch mogelijk moeten zijn.

Interim-wetgeving, zoals beschreven in 5.7.3, kan daartoe dienen.

De stappen die gezet worden moeten democratisch gelegitimeerd kunnen worden. Daarom moet helder zijn hoe verantwoording wordt afgelegd aan democratisch gekozen organen respectievelijk hoe en wanneer deze organen zich kunnen uitspreken over de stappen die gezet zijn of worden.

Oplossingscriteria

- * functionele aspecten

De uiteindelijk verkozen oplossingen zullen moeten voorzien in een effectieve besluitvorming. Effectiviteit in termen van bestuurskracht betekent: bevoegd zijn, kunnen beslissen en kunnen (doen) uitvoeren van genomen besluiten. Effectiviteit in termen van slagvaardigheid betekent dat de besluitvorming niet over te veel schijven moet lopen en dat procedures kort en doelmatig moeten zijn. Het betekent bovendien dat voorzien is in bescherming van minderheidsstandpunten, maar dat minderheden in de praktijk geen «vetorecht» kunnen hanteren. Een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden of het inbouwen van

mechanismen of instrumenten voor conflictbeslechting kan hierin voorzien.

Effectieve besluitvorming betekent naar het oordeel van het kabinet tevens dat de bestuurlijke autoriteit in staat is een integraal beleid te ontwikkelen en te voeren op tenminste een belangrijk deel van de in paragraaf 3.6.2 genoemde beleidsterreinen. Het bestaan van meerdere sectorale organen in één gebied («lappendeken») voor onderling samenhangende beleidsterreinen kan slechts worden geaccepteerd voor een tussenperiode en als dat noodzakelijk blijkt.

Oplossingen moeten voorzien in een efficiënte bestuurlijke organisatie. Efficiënt kan worden aangeduid aan de hand van verschillende kenmerken:

- kleinschalige, lokale (verzorgings- en beheers-)taken en functies moeten binnen het gezag en verantwoording van de lokale autoriteit blijven; lokale functies moeten niet op een grootschaliger niveau worden uitgevoerd dan strikt noodzakelijk;
- de bestuurlijke autoriteit dient competent te zijn in die zin dat deze moet beschikken over voldoende gezag, middelen en bevoegdheden; er dient een goed evenwicht tussen de drie elementen te bestaan en de verdeling van taken en bevoegdheden moet eenduidig en helder geregeld zijn opdat competentiegeschillen zo veel mogelijk worden vermeden;
- van de bestaande accommodaties en ambtelijke «apparaten» dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt; herschikking van «apparaten» kan worden overwogen;
- de structurele kosten voor nieuwe bestuurlijke voorzieningen dienen niet hoger te zijn dan de som van de huidige bestuurlijke en ambtelijke apparaten.

Veranderingen in de bestuurlijke organisatie mogen niet leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid. Integendeel, het kabinet stemt in met hetgeen de Rbb hierover opmerkt in zijn recente advies waar het pleit voor een vermindering van het aantal bestuurlijke en uitvoerende organen. Dat betekent onder meer «dat oplossing voor de gesignaleerde tekorten in de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur niet moet worden gezocht in de vorming van extra bestuurlijke structuren als aanvulling op de bestaande bestuurlijke organisatie. Wanneer nieuwe bestuursstructuren noodzakelijk zijn, zal er daarom naar moeten worden gestreefd bestaande organen daarin te integreren».

Dit criterium betekent voor het kabinet tevens dat in beginsel geen ruimte is voor een vierde bestuurslaag, hetgeen zo wordt geïnterpreteerd dat aan bestaande organen geen organen worden toegevoegd met een open huishouding. Toevoegen van een nieuw orgaan met een open huishouding is alleen aanvaardbaar indien gelijktijdig een bestaand orgaan met een open huishouding komt te vervallen.

Op wezenlijke punten van beleidsontwikkeling en -uitvoering moet democratische controle uitgevoerd kunnen worden. Voor (nieuwe) bestuurlijke organen die daarmee worden belast moet zo snel mogelijk een modus worden gezocht om hun besluiten en handelen democratisch te kunnen legitimeren. Directe verkiezing van dergelijke organen voorziet daarin, maar het kabinet kan zich voorstellen dat dit na te streven doel via tussenstappen wordt bereikt. Ook hiervoor geldt het uitgangspunt van differentiatie. Dat kan bijvoorbeeld aanvankelijk leiden tot vormen van indirecte verkiezingen, maar ook een oplossing zoals de RARO aandraagt in de vorm van een «tweekamerstelsel» kan zo'n (start-)mogelijkheid zijn. Voorwaarde voor een democratische basis is uiteraard dat het bestuur voor de burger op inzichtelijke wijze is georganiseerd. De burger moet

kunnen vaststellen welke autoriteit bevoegd, verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor plannen, besluiten en maatregelen waarmee hij wordt geconfronteerd. Vanwege de eisen van democratische controle én de behoefte aan integraal beleid wijst het kabinet bestuursovereenkomsten als structurele oplossing af. Dat neemt overigens niet weg dat dergelijke overeenkomsten voor een tussenliggende periode aanvaardbaar kunnen zijn. Om misverstanden te voorkomen, de indruk mag niet ontstaan dat het kabinet met dit uitgangspunt beoogt bestuursovereenkomsten als aanvullend instrument aan het bestuur te ontzeggen.

* territoriale aspecten

Wat betreft de schaal van de regionale autoriteit zijn de hiervoor bij functionele aspecten genoemde eisen van effectieve en efficiënte besluitvorming eveneens van belang. Effectieve besluitvorming betekent immers ook dat de bestuurlijke autoriteit beleid kan voeren op een schaal die overeenstemt met de maatschappelijke en functionele processen. Bovendien zal het gebied van de territoriale autoriteit van een voldoende omvang moeten zijn om efficiënt en effectief te kunnen besturen. In dit verband wijst het kabinet op recente ontwikkelingen (onder meer in het kader van de Europese eenwording) in de richting van schaalvergroting die leiden tot de vraag of de huidige indeling in samenwerkingsgebieden op grond van artikel 2 van de Wgr wel een voldoende kader kan vormen voor de gebiedsomvang van de te creëren bestuurlijke autoriteiten in de verstedelijkte gebieden. In sommige gebieden hebben de provincies gekozen voor een Wgr-indeling die qua ligging en omvang niet (meer) goed past bij de maatschappelijke en functionele processen die zich in deze gebieden voordoen. Een aanwijzing daarvoor is onder andere het stapelen van Wgr-gebieden voor een aantal beleidsterreinen. Het kabinet is, zoals eerder opgemerkt, met Rbb en RARO van mening dat bij de keuze voor een bestuurlijke gebiedsindeling in de stedelijke gebieden de schaal van de vraagstukken genoemd in paragraaf 3.6.2 toonaangevend is. Het kabinet constateert dat de WRR op dit punt, ondanks dat hij een beperking aanbrengt in de opsomming van beleidsterreinen, er niet fundamenteel anders over denkt dan de Rbb en de RARO. Het kabinet wijst er daarbij overigens op dat deze schaal voor elk van deze vraagstukken c.q. beleidsterreinen een verschillend optimum kent. Dat betekent dat per stedelijk gebied een wegging moet plaatsvinden om tot een voor dat gebied passende indeling voor de aanpak van de verschillende vraagstukken gezamenlijk te komen. Mede in dit licht heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de provincies bij brief van 19 juli 1990 verzocht om tot een tussentijdse evaluatie te komen van de indeling in samenwerkingsgebieden ingevolge de Wgr.

Anderzijds zal, naast en in relatie tot deze aandacht voor een zekere mate van schaalvergroting op het gebied van de sturingsvraagstukken, aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden voor schaalverkleining, vooral waar het gaat om beheers- en verzorgingstaken in stedelijke gebieden. Inderdaad zal, zoals de Rbb in zijn advies van 12 juli 1990 opmerkt, het openbaar bestuur meer moeten worden toegesneden op de schaal waarop maatschappelijke processen zich afspelen.

Dat betekent enerzijds schaalvergroting om tot effectieve regionale bestuursvormen te komen, en anderzijds schaalverkleining om in het bijzonder de verzorgende overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burgers te kunnen uitoefenen.

3.7.6 Rol van de provincies

Bij de vormgeving van de bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau moet uiteraard ook de rol van de provincie aan de orde komen. Het

kabinet kiest als invalshoek dat het bij de taken voor de beoogde bestuurlijke autoriteiten allereerst gaat om «lokale» taken die op een bovenlokaal niveau moeten worden behartigd. Dat betekent dat in de behoefte aan specifiek gebiedsgerichte bovenlokale sturing moet worden voorzien vanuit het betrokken gebied zelf, waarbij – in samenhang met het leggen van verzorgingstaken op een lager niveau door bijvoorbeeld binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie – overdracht van relevante provinciale en rijkstaken en bevoegdheden ook aan de orde is. Dat betekent dat dus van alle betrokken overheden een aandeel wordt verwacht. De provincies kunnen een dergelijke rol met name spelen door:

- initiatief (waar nog nodig) en ondersteuning bij het begeleiden van de discussies in de diverse stedelijke gebieden;
- actieve inzet bij de evaluatie respectievelijk de aanpassing van de Wgr-regio-indeling;
- in de lijn van de reeds bestaande «Raamovereenkomsten» (en daarop gebaseerde gemeenschappelijke regelingen) tussen de provincies en betrokken grote steden overleg over mogelijkheden tot overdracht van provinciale taken en bevoegdheden aan bestuurlijke organen op bovenlokaal niveau waar deze tot stand komen respectievelijk vermindering van toezicht op gemeenten die tot dergelijke bestuurlijke organen komen;
- actieve opstelling om waar nodig gebruik te maken van het eigen opleggings- en aanwijzings-instrumentarium in de Wgr en overige wetgeving;
- initiatieven ten aanzien van de noodzakelijke samenwerking tussen provincies;
- voorstellen voor aangepaste gemeentelijke grenzen in die stedelijke gebieden waar de centrumstad geen mogelijkheden meer heeft voor het voorzien in bijvoorbeeld de bouw van woningen voor de eigen behoefte en de vraag naar industrieterreinen.

Mede met het oog hierop is aan de provinciebesturen bij brief van 19 juli 1990 verzocht de nu bestaande indeling in samenwerkingsgebieden ingevolge de Wgr te evalueren en zo nodig te streven naar bijstelling van de indeling. Ook in de consultatieronde en in de brief van de knooppuntgemeenten is gebleken dat vooral in de stedelijke gebieden de huidige Wgr-gebiedsindeling vaak niet overeen komt met de schaal waarop maatschappelijke processen zich afspelen. Het kabinet acht het bovendien van groot belang dat ook een verdergaande samenwerking tot stand komt tussen vooral de provincies waarin bedoelde stedelijke gebieden zijn gelegen, zonder daarbij overigens onmiddellijk te denken aan de samenvoeging tot «landsdelige» provincies zoals door de Rbb en WRR wordt gesuggereerd.

Wanneer op het niveau van de stedelijke gebieden bestuurlijke autoriteiten tot stand komen, ligt het inderdaad voor de hand, zoals betrokken gemeenten en ook sommige provincies menen, dat ook provincies taken en bevoegdheden overdragen. Datzelfde geldt voor decentralisatie van rijkstaken naar provincies en bedoelde autoriteiten. Tijdens de consultatieronde is dit aspect nadrukkelijk aan de orde gekomen. Het is ook een van de nadrukkelijke aanbevelingen van de Rbb voor het beperken van de «bestuursdichtheid» en ook de WRR houdt het voor mogelijk dat de door hem bepleite – en op korte termijn te realiseren – vorming van regioverbanden kan leiden tot een aanpassing van de provinciale bevoegdheden. Initiatieven en voorstellen hiertoe kunnen naar de mening van het kabinet overigens zeer wel ook van de betrokken gemeenten c.q. provincies zelf komen.

Naar de mening van het kabinet kan en behoort de totstandkoming van

autoriteiten op het niveau van de stedelijke gebieden te worden gekoppeld aan een vereenvoudiging van de coördinerende en toezicht-houdende taken van de provincies en kan ook het rijk in dat opzicht een stap terug doen. Daarbij kan gedifferentieerd gehandeld worden al naar gelang de voortgang van het samenwerkingsproces van gemeenten in de verschillende gebieden, zoals de WRR terecht opmerkt.

3.8 Stand van zaken in een aantal stedelijke gebieden

Mede naar aanleiding van de consultatieronde volgt onderstaand een overzicht van de stand van zaken in een aantal relevante stedelijke gebieden en van de mogelijk te verwachten ontwikkelingen. Zoals in 2.4 is aangegeven betreft het een selectie van gebieden (voor de meer feitelijke gegevens zie bijlage A). Bovendien worden per gebied alleen de hoofdpunten van discussie vermeld.

Regionaal Overleg Amsterdam (ROA)

De gemeenten die gezamenlijk het ROA vormen hebben reeds een Structuurvisie voor hun gebied vastgesteld. Dat feit en de instelling van de zogeheten commissie-Van der Louw geven volgens het kabinet voldoende duidelijk aan dat naar de mening van de betrokken gemeentebesturen op de lange termijn de huidige bestuurlijke spelregels voor hun gebied niet toereikend zijn en dat er snel gezocht moet worden naar een werkbaar alternatief dat voorziet in effectief en efficiënt bovenlokaal/regionaal bestuur. Het kabinet acht het begrijpelijk dat over de weg daarheen binnen het ROA nog verschillend wordt gedacht. Sommigen wensen via een aantal stappen verbetering in de bestuurlijke structuur en bevoegdhedenverdeling aan te brengen, anderen menen dat een dergelijk groeimodel voor dit groot-stedelijk gebied in feite een gepasseerd station is. Het lange-termijnperspectief voor dit gebied lijkt een gegeven. In het licht van de Europese eenwording en de verandering van bestuurlijke structuren en processen ten gevolge daarvan, dient een dergelijk economisch belangrijk gebied zijn eigen bestuurlijke infrastructuur daarop tijdig af te stemmen. Een eerste vereiste is dat betrokkenen zelf die mening zijn toegedaan; aan die voorwaarde lijken de ROA-deelnemers inmiddels te voldoen.

Op het gevaar af nu reeds een waarde-oordeel uit te spreken over het proces dat in het ROA-gebied gaande is, meent het kabinet dat hier niet zozeer meer sprake is van een onderscheid in korte en lange termijn. Wat eventueel beschouwd wordt als een aanpak voor de korte termijn kan zeer wel de (logische) opmaat zijn voor een bestuurlijk-organisatorische structuur die op afzienbare termijn zijn beslag kan krijgen. Met andere woorden: de direct betrokkenen lijken duidelijk een tweeledig doel voor ogen te hebben namelijk acute knelpunten oplossen en – mede daardoor – tegelijkertijd ervaringen genereren op basis waarvan de samenwerking zich kan ontwikkelen tot een adequate bestuurlijke voorziening op bovenlokaal/regionaal niveau.

Gezien de uitkomsten van het overleg van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met het ROA-bestuur in juni dit jaar, verwacht het kabinet dat de commissie-Van der Louw nog dit jaar met concrete voorstellen komt.

Het kabinet is er zich overigens van bewust dat mogelijk in het ROA-gebied het samengaan van kleinschaligheid en grootschaligheid in het dagelijkse bestuurlijk handwerk en krachtenspel het meest pregnant tot uiting komt. Consequenter dan in welk stedelijk gebied ook heeft Amsterdam gekozen voor binnengemeentelijke decentralisatie.

Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR)

Het OOR heeft, anders dan het ROA, vooralsnog duidelijk gekozen. De betrokken gemeenten hebben zich uitgesproken voor een stelsel van concrete afspraken per beleidsterrein en in dat verband afstand genomen van het begrip agglomeratiegemeente. Daarvoor baseren de betrokken besturen zich op de goede ervaringen die tot nu met een dergelijke werkwijze zijn opgedaan en op de resultaten die zijn geboekt.

Toch vraagt het kabinet zich af of (door zo te opereren) niet het gevaar wordt opgeroepen dat men op een gegeven moment zal blijven steken in overleg en afspraken op deelterreinen die, hoe concreet en op het oog doeltreffend ook, voorbijgaan aan de noodzaak dat op regionaal niveau integrale afweging van belangen en taken moet plaatsvinden.

Als tussenoplossing is de keuze die het OOR tot nu toe gemaakt heeft zeker aanvaardbaar, juist gezien ook de effectiviteit ervan, maar – en dat heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de OOR-gedeeltes dan ook voorgehouden – de uitvoering van belangrijke rijksnota's vraagt om samenhangende acties en het is nog onduidelijk of de formule die het OOR hanteert daartoe wel voldoende garanties biedt. Wat dat betreft kan het kabinet zich vinden in de kritiek die juist op dat punt doorklonk in een van de adviezen van de zogeheten Ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam (ROTOR). Eind 1990 zijn echter dienaangaande concrete voorstellen te verwachten. Op basis daarvan zal de balans moeten worden opgemaakt om, zoals met het OOR is afgesproken, voorjaar 1991 van kabinetszijde tot een werkelijke toetsing te kunnen komen. Het mag duidelijk zijn dat deze toetsing geconcentreerd zal worden op het lange-termijnperspectief en – gezien de werkwijze die nu wordt gevolgd – op de criteria in 3.7.5 genoemd.

Gewest 's-Gravenhage

In dit gebied lijkt de laatste jaren een klimaat te zijn ontstaan van wederzijds begrip over de in het Gewest signaleerde problemen.

Een onderzoek, waartoe de betrokken gemeenten gezamenlijk hebben besloten en waarin ook de Provincie Zuid-Holland en Binnenlandse Zaken participeren, zal bouwstenen moeten leveren voor een bestuurlijke oplossing in het gebied. Het onderzoek wordt naar verwachting eind september 1990 afgerond.

Duidelijk is wel geworden dat er een aantal grote sturings- en verdeelingsproblemen speelt met betrekking tot in ieder geval verkeer en vervoer, woningbouw, bedrijfslokaties en arbeidsmarkt. Het kabinet beseft dat op korte termijn een grenswijziging noodzakelijk zal blijken te zijn om Den Haag de ruimte te verschaffen voor de noodzakelijke woningbouw en om het ruimtelijk perspectief van Den Haag een zekerder en duidelijker kader te kunnen geven. Zoals onder 3.7.3. opgemerkt kan dat fase-gewijs gebeuren. Aan de provincie zal worden gevraagd in april 1991 na overleg met gemeenten kenbaar te maken in hoeverre dit standpunt van het kabinet wordt gedeeld. Op langere termijn lijkt een meer structurele bestuurlijke voorziening voor dit gebied nodig. In welke vorm en omvang en met betrekking tot welke beleidsterreinen, dat zal nog nader moeten worden beoordeeld. Een groeimodel op deze aspecten lijkt reëel. Het kabinet wacht de uitkomsten van het onderzoek en de op basis daarvan te nemen besluiten door de direct betrokkenen af. Zoals ook in andere gebieden zal dat conform de afspraak tijdig het geval zijn.

Regionaal Beraad Utrecht (RBU)

Om praktische redenen hebben de stad Utrecht en een aantal omliggende gemeenten het RBU gevormd. Door het «West-vleugel concept» van de rijksoverheid, zoals dat tot uiting kwam in de Vierde Nota ruimtelijke ordening, zouden volgens deze gemeenten investeringsstromen in meer of mindere mate aan de stad Utrecht en het omliggend gebied voorbij kunnen gaan. Resultaat van deze samenwerking was de totstandkoming van een gezamenlijke reactie op deze nota, «Utrechts bijdrage aan een sterke Randstad». Na deze actie hebben zij besloten met elkaar door te gaan om onder meer ook gezamenlijk te kunnen reageren op opvattingen van de provincie Utrecht over de ruimtelijke inrichting van onder andere 'hun' gebied, hetgeen een ondersteuning is van de gedachte dat concrete projecten goede mogelijkheden bieden om korte, overzichtelijke stappen te zetten op weg naar meer structurele vormen van samenwerking.

Het bestuurlijke proces dat in het RBU-gebied onder leiding van Prof.dr. J.A. van Ginkel en met deelname van onder meer Binnenlandse Zaken op gang is gekomen levert tot nu toe een beeld op van mogelijkheden om op concrete beleidsvelden op basis van afspraken tot uitvoering te komen van hetgeen voor de komende decennia sectoraal voor wenselijk of noodzakelijk wordt gehouden. Of het ook daadwerkelijk daartoe komt hangt af van het oordeel van de betrokken gemeenten over het in juli 1990 uitgebrachte pre-advies «Structuurvisie Utrecht-2015» van de zogeheten (ambtelijke) Werkgroep De Smidt. Dit pre-advies bevat een aantal ruimtelijke inrichtingsmodellen, de toetsing van deze modellen, een voorstel voor een ruimtelijke oplossingsrichting voor het samenwerkingsgebied en een organisatorisch uitvoeringstraject. Het komt erop neer dat de betrokkenen zich moeten uitspreken over de vraag of het ontwikkelingsperspectief dat hen is voorgelegd leidraad voor het eigen, individuele handelen in de komende 25 jaar moet worden en over de vraag hoe dit commitment vervolgens bestuurlijk gestalte moet krijgen. Het daartoe strekkend voorstel van de Werkgroep De Smidt voorziet in een bestuursovereenkomst waarin de betrokken gemeenten zich vastleggen op het vaststellen van procedures, trajecten e.d. met betrekking tot besluitvorming en uitvoering. In 3.7.5 heeft het kabinet aangegeven hoe het oordeelt over bestuursovereenkomsten: als structurele oplossing voor de bestuurlijke problematiek worden deze afgewezen.

Het kabinet oordeelt in beginsel positief over de ontwikkeling in het RBU-gebied mede gelet op de wijze waarop tot nu toe het Regionaal Beraad Utrecht gewerkt heeft en de afspraken die de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met de betrokken gemeenten heeft gemaakt in het kader van haar consultatieronde. Het tekent daarbij echter aan dat het zich bewust is van de bijzondere situatie in het betrokken gebied vanwege de omvang van het gebied in relatie tot de omvang van de provincie en de bestaande bestuurlijke regio-indeling en vanwege de financiële en ruimtelijke problematiek waarmee de gemeente Utrecht worstelt. Ook daarom komt het kabinet tot de conclusie dat het, waar inzake OOR en ROA met nadruk de 'tekening' van het lange termijn-perspectief wordt afgewacht, in het geval van het Utrechtse grootste gebied daarnaast wil weten op welke wijze op korte termijn gewerkt kan worden aan de oplossing van het ruimteprobleem van de gemeente Utrecht. Korthedshalve wordt in dit verband verwezen naar het gestelde in de aanvang van 3.7.3.

Stedelijk gebied Eindhoven/Helmond

De noodzaak van (verdergaande) regionale samenwerking, vooral ten aanzien van sturingstaken, lijkt in dit gebied breed te worden gedragen. Tijdens de consultatieronde is echter gebleken dat over de gewenste schaalgrootte van het gebied verschillende meningen bestaan. Enerzijds wordt gesproken over samenvoeging van de twee Wgr-gebieden, anderzijds wordt de mogelijkheid van enkele agglomeraties naar voren gebracht. Onder verwijzing naar het gestelde in 3.6.1 zal in de komende maanden in goed overleg duidelijkheid over de territoriale afbakening moeten komen.

Het kabinet meent dat de problemen en kansen van de regio en de oplossing voor de sturingsvraagstukken in Zuidoost-Brabant wellicht mede kunnen worden opgelost in het kader van de voorstellen van de provincie voor gemeentelijke herindeling. Dit zou overigens niet moeten betekenen dat de gemeenten met het innemen van standpunten over oplossingen op langere termijn nu gaan wachten op de voorstellen van de provincie in het kader van gemeentelijke herindeling. Het pleidooi van de Eindhovense randgemeenten voor met name het zoeken naar een instrument voor conflictbeheersing als «sluitsteen voor het regionale gat» kan naar het oordeel van het kabinet vooral nuttig zijn voor het beslechten van concrete en meer incidentele problemen, maar zal naar verwachting niet kunnen voorzien in een meer structurele aanpak van de sturingsbehoefte op bovenlokaal niveau, over een breed veld van beleids-terreinen. Het structureel voorzien in oplossingen gebaseerd op bestuurs-overeenkomsten acht het kabinet vanuit democratisch oogpunt en vanuit de behoefte aan integraal beleid minder gewenst. Alleen onder voorwaarden zijn dergelijke constructies voor een tussenperiode aanvaardbaar.

Stedelijk gebied Enschede/Hengelo

Het kabinet is van mening dat de gekozen constructie voor de bestuurlijke samenwerking tussen Enschede en Hengelo, te weten de Kaderregeling Samenwerking Enschede-Hengelo, tot op heden uniek is en ondersteuning verdient. De door de beide gemeenten ingeslagen weg is een eerste belangrijke stap om door middel van een stelsel van uitwerkingsregelingen op basis van de kaderregeling tot verdere intensivering van samenwerking te komen.

Het is denkbaar dat op termijn twee opties in beeld komen. Een rechtstreeks gekozen bestuurlijke autoriteit op het niveau van de agglomeratie dan wel de samenvoeging van beide gemeenten. Overigens is het nu te vroeg om hierover uitspraken te doen. Voorstelbaar is dat vanwege de ontwikkeling van het dubbel knooppunt Enschede-Hengelo en diverse maatschappelijke schaalvergrotingsprocessen ook de beide betrokken samenwerkingsverbanden al dan niet tesamen met de gemeentekring Almelo worden samengevoegd. Hierover zal echter in eerste instantie de provincie Overijssel een standpunt moeten bepalen. Het mogelijk opstellen van een kaderregeling voor de stedendriehoek Enschede-Hengelo, Münster en Osnabrück kan een goede bestuurlijke basis bieden om de samenwerking, maar dan in internationaal verband, te versterken. Op korte termijn is het opstellen van een ontwikkelingsschets voor genoemde stedendriehoek van belang. Indien op basis van die ontwikkelingsschets de samenwerking verder van de grond komt, lijkt het een logische volgende stap dat op grond van het alsdan tot stand gekomen staatsverdrag grensoverschrijdende samenwerking tussen de twee deelstaten en Nederland een publiekrechtelijk lichaam wordt ingesteld.

Stedelijk gebied Arnhem/Nijmegen

Voor de ontwikkeling en ontplooiing van dit dubbel-knooppunt bestaan enerzijds goede mogelijkheden en anderzijds problemen die terug te voeren zijn op gebrek aan ruimte voor wonen, werken en infrastructurele voorzieningen voor verkeer en vervoer. Dat geldt zowel voor Nijmegen als voor Arnhem. Inmiddels bestaat de stuurgroep stedelijk Knooppunt Arnhem–Nijmegen (KAN) waarin de beide steden, de provincie Gelderland (tevens voorzitter), de twee betrokken Wgr-regio's en de Kamer van Koophandel vertegenwoordigd zijn. In de stuurgroep komen nu nog vooral concrete kwesties als woningbouwlocaties en het voeren van een gezamenlijk acquisitiebeleid met betrekking tot de economische ontwikkeling van het betrokken gebied aan de orde. Om de woningbehoefte voor de stad Nijmegen op te vangen is inmiddels de zogenaamde «Sprong over de Waal» ter discussie gesteld. Het kabinet wacht dienaangaande met name het standpunt van de provincie Gelderland af en gaat ervan uit dat dit standpunt voor het voorjaar (maart) 1991 bekend zal zijn. Het zou dan ook prematuur zijn nu van kabinetszijde over deze optie uitspraken te doen.

Op termijn is het volgens het kabinet wenselijk dat een bestuurlijk orgaan met duidelijk omschreven taken en bevoegdheden wordt gerealiseerd dat op regionaal niveau aan het dubbel stedelijk knooppunt Arnhem–Nijmegen gestalte kan gaan geven. Of dat één orgaan dient te worden of twee (samenwerkende) organen toegesneden op de beide knooppunt-steden, laat het kabinet voorlopig nog in het midden. In dat kader zal bezien moeten worden in hoeverre de huidige indeling en het takenpakket van beide Wgr-samenwerkingsverbanden aanpassing behoeven. Inzake de Wgr-indeling in deze regio zal eerst het standpunt van de provincie Gelderland worden afgewacht alvorens het kabinet daarover een standpunt zal innemen.

4 INVESTEREN IN DE GROTE STEDEN

4.1 Verbetering infrastructuur en fysieke omgeving

Naar de mening van de commissie-Montijn zijn grootschalige investeringen nodig voor de revitalisering van de vier grote steden en moeten in snel tempo bestaande achterstanden worden weggewerkt. Voor het doen van nieuwe grootschalige investeringen bepleitte de commissie de oprichting van een Randstad Stimuleringsmaatschappij (RSM) en een Randstad Stimuleringsfonds (RSF). Met een urgentieprogramma zou de «verloedering» van de fysieke omgeving moeten worden aangepakt. De commissie berekende dat voor deze twee doelen in totaal f 1 miljard nodig zou zijn: een startkapitaal van f 500 miljoen voor het RSF en – uitgesmeerd over vier jaar – een zelfde bedrag voor het urgentieprogramma. Het geld voor het RSF zou moeten komen van de aandeelhouders van de RSM, i.c. rijk, Randstadprovincies en de vier grote steden en een aantal institutionele beleggers. De 4 x f 125 miljoen zouden geoormerkt voor de vier steden aan hen beschikbaar moeten worden gesteld via het Stadsvernieuwingsfonds.

4.2 Leefbaarheid op maat

Zo zeer als het kabinet hecht aan de totstandkoming van doeltreffend bestuur voor stedelijke gebieden, zo zeer is het zich ervan bewust dat het nog belangrijker is dat de sociaal-maatschappelijke omstandigheden in de betrokken gebieden en met name in de grote centrumsteden om

bijzondere maatregelen vragen. Onder verwijzing naar het Regeerakkoord, de voorlopige regeringsingsreactie op het rapport «Allochtonenbeleid» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en met name ook de «Nota Sociale Vernieuwing, opdracht en handreiking», meent het kabinet dat met het beleid inzake sociale vernieuwing ook wordt ingespeeld op in feite daartoe strekkende aanbevelingen van de commissie-Montijn. De aanpak van de door de commissie op dit punt gesignaleerde problemen, zoals door haar aangetroffen in de vier grote steden, kan worden beschouwd als één van de kernpunten van beleid van het huidige kabinet. Uiteraard hebben overigens veel meer indicaties de bron voor dit beleid gevormd dan alleen het advies van de commissie. Het beleid inzake sociale vernieuwing wordt ook niet beperkt tot die steden die onderwerp waren van het advies van deze commissie. Zoals bekend sluit de minister van Binnenlandse Zaken met 37 gemeenten overeenkomsten af over de concrete uitvoering van dit beleid, maar daar blijft het niet bij, omdat het concept «sociale vernieuwing» ook in nog andere gemeenten inzet van beleid kan worden.

Integraliteit, maatwerk, samenwerking tussen alle betrokkenen vormen de hoofdlijnen van het beleid inzake sociale vernieuwing. Sterke nadruk wordt gelegd op een decentrale aanpak van de gesignaleerde achterstanden op het gebied van arbeid, onderwijs, scholing en de leefbaarheid van de woonomgeving en vooral ook op de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor het laatste. Daarbij zal het de kunst zijn om een goede wisselwerking te organiseren tussen gemeenten en de rijksoverheid zodat op concrete voorstellen voor ontkokering en ontbureaucratisering zo alert mogelijk kan worden gereageerd. Bestuurlijke vernieuwing is een onmisbare component voor het proces van sociale vernieuwing. Deregulering en bundeling van bestuurlijke en financiële inspanningen maken daar een belangrijk onderdeel van uit.

Maatwerk is het kenmerk van de convenanten tussen het rijk en de betrokken gemeenten, zoals dat uitgangspunt ook geldt voor de bestuurlijke vernieuwing. Maatwerk dus ook, binnen de gegeven mogelijkheden, is de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de commissie-Montijn om de concrete problemen en tekortkomingen die zij in de vier grote steden aantrof op te lossen.

Reeds in het voorlopig kabinetsstandpunt werd het standpunt ingenomen dat het begrip «verloedering» door het kabinet uitdrukkelijk ruimer werd opgevat dan alleen in fysieke zin. Verloedering heeft ook te maken met de toename van criminaliteit, druggebruik, verruwing van omgangsvormen, normvervaging en gevoelens van zinloosheid en doelloosheid bij relatief grote groepen van de bevolking, in de grote steden vaak gecumuleerd in bepaalde buurten. Gevoelens die samenhangen met gebrekkige opleiding, langdurige werkloosheid, relatieve armoede en een geringe maatschappelijke weerbaarheid. In dat kader ging het kabinet in op de relaties met onder andere (de evaluatie van) het Stadsvernieuwingsfonds, het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit en de aanbevelingen van de commissie inzake een stedelijk werkgelegenheidsbeleid.

In de Nota Sociale Vernieuwing heeft deze veel bredere opvatting nadere uitwerking gekregen. Daarbij wordt onder meer gesteld dat stedelijke vernieuwing, in deze brede opvatting, van belang is voor de positie van de steden in regionaal en (inter-)nationaal verband. Revitalisering van de stad, zo wordt ook in de Nota Sociale Vernieuwing gesteld, kan niet los worden gezien van sociale vernieuwing. De relatie tussen stadsvernieuwing en sociale vernieuwing zal door het kabinet nader worden aangegeven in het kader van de besluitvorming over het project

«beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst». Zoals overigens ook in de Nota Sociale Vernieuwing is gebeurd wijst het kabinet erop dat naar zijn mening het beheer van de dagelijkse leefomgeving primair een lokale verantwoordelijkheid is en vooral ook een aangelegenheid van burgers zelf. Daarbij kunnen de gemeenten een koppeling aanbrengen tussen de beoogde intensivering van het geïntegreerd beheer en de inzet van mensen uit de banenpools. Verder zullen experimenten met onder meer buurtgericht beheer door het rijk worden ondersteund door informatie-uitwisseling over ervaringen en door onderzoek en evaluatie van projecten.

4.3 Stedelijk werkgelegenheidsbeleid

De bestrijding van (langdurige) werkloosheid vormt een centraal thema in het beleid inzake sociale vernieuwing. Zoals in de Nota Sociale Vernieuwing werd aangegeven, is daarbij een centrale rol weggelegd voor de toekomstige Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening, die samen met de gemeentelijke overheden zullen moeten proberen de afhankelijkheid van mensen van een uitkering terug te dringen en hun weer perspectief proberen te bieden op betaalde arbeid. Belangrijke aanbevelingen van de commissie-Montijn met betrekking tot een stedelijk werkgelegenheidsbeleid zijn in de Nota Sociale Vernieuwing terug te vinden. Het gaat dan onder meer om een gerichte aanpak van de langdurige werkloosheid onder jongeren en allochtonen, het instellen van additionele arbeidsplaatsen voor werklozen «zonder toekomst» op de reguliere arbeidsmarkt, het aanbrengen van een centrale regie ten aanzien van het traject van bemiddeling, begeleiding, werkervaring, bij-, om- en herscholing, alsmede het aanbrengen van een beter evenwicht tussen rechten en plichten in de uitkerings sfeer. Ook het inzetten van uitkeringsgelden, zoals door de commissie-Montijn bepleit, heeft inmiddels in het kader van de Rijksbijdrageregeling Banenpools zijn beslag gekregen. Hiermee zullen, wat door de commissie-Montijn werd aangeduid als «langlopende tijdelijke arbeidsplaatsen», feitelijk mogelijk worden gemaakt. Gemeenten kunnen op basis van een samenwerkingsovereenkomst met het Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening overgaan tot het instellen van een banenpool voor die langdurig werklozen in hun gemeente, die op basis van een met hen gevoerd oriënteringsgesprek als moeilijk of niet plaatsbaar op de gewone arbeidsmarkt zijn aangemerkt. Op basis van een dergelijke overeenkomst maakt het Rijk het mogelijk de uitkering van de betrokken werkloze in te zetten ter financiering van de kosten van de banenpool. Daarnaast verlenen zowel het Rijk als het Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening op grond van dezelfde overeenkomst extra subsidies aan de banenpool in de orde van f 7 000 en f 3 500 per deelnemer op jaarbasis.

De banenpools vormen binnen het geheel van thans beschikbare arbeidsvoorzieningsmaatregelen het sluitstuk. Dit betekent dat alle andere mogelijkheden tot arbeidsinpassing voorrang hebben. Via de banenpool zullen langdurig werklozen zonder voldoende kansen op de arbeidsmarkt weer beter bij de samenleving worden betrokken. Waar mogelijk zullen op termijn voor sommige deelnemers kansen ontstaan op doorstroming naar reguliere functies op de arbeidsmarkt. Samenwerking tussen de banenpool-organisaties en het arbeidsbureau is dan ook geboden om deze kansen te benutten. Voor een belangrijk deel van de deelnemers zal de banenpool echter, gelet op het doel van de regeling, een eindfunctie betekenen. Naast de uitkeringen van de deelnemers wordt in 1990 f 25 miljoen en in 1991 f 75 miljoen extra aan subsidie door het Rijk beschikbaar gesteld, oplopend tot f 150 miljoen in 1994. Indien nodig en mogelijk kunnen de beschikbare middelen op verzoek

van gemeenten versneld worden ingezet. Voor de uitbreiding van de kinderopvang wordt in 1990 f 145 miljoen beschikbaar gesteld.

In het kader van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet (ABW) wordt opnieuw inhoud gegeven aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bevordering van de uitstroom van bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Door decentralisatie van de bijzondere bijstandverlening (bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten) zal vanaf 1991 de beleidsvrijheid van gemeenten op dit punt ruimer zijn dan thans. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is op 20 juli 1990 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 1989-1990, 21 644). Genoemde verruiming is mede van belang voor de verlening van bijzondere bijstand, op complementaire basis, voor kosten van om-, her- en bijscholing en van kinderopvang. Het wetsvoorstel vergroot verder de mogelijkheden om met behoud van uitkering deel te nemen aan scholing en opleidingen. Decentralisatie van de bijzondere bijstand leidt er onder meer toe dat gemeenten, doordat zij volledig de budgettaire verantwoordelijkheid gaan dragen voor die bijstand, geheel in eigen hand hebben hoe de daartoe beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden aangewend. Indien een gemeente door een succesvol beleid de noodzaak tot bijzondere bijstandsuitgaven zou weten te verminderen, kan – in lijn met de aanbeveling van de WRR op dit punt – het daaruit voortvloeiende financiële voordeel naar eigen inzicht worden aangewend. Voor deze volledige taak-overheveling worden de huidige rijksuitgaven van circa f 200 miljoen in het Gemeentefonds gestort. Tevens is in het Regeerakkoord vastgelegd dat dit bedrag met f 100 miljoen zal worden vermeerderd voor de bestrijding van bijzondere problemen die niet in algemene regels te ondervangen zijn.

4.4 Grootschalige investeringen

Aan de conclusie dat de Randstad en met name de grote centrumsteden van groot economisch belang zijn verbindt het kabinet consequenties, waarvan het effect is dat voor de vier grote steden aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn en komen. In paragraaf 2.3 is een kort overzicht gegeven van een aantal grote rijksnota's waarin een bijzondere rol wordt toegekend aan de stedelijke gebieden. Ten dele betekenen deze nota's ook in financiële zin een intensivering van beleid, die vooral in de stedelijke gebieden tot uitdrukking zal komen.

In het voorlopige kabinetsstandpunt was al een opsomming opgenomen inzake de investeringsinspanningen die voortvloeien uit onder meer het stadsvernieuwingsfonds (f 500 miljoen jaarlijks voor de vier grote steden samen), de subsidieregeling grote bouwlokaties (alleen al voor Amsterdam en Rotterdam in vier jaar f 147 miljoen), het Bereikbaarheidsplan Randstad (f 4 miljard voor de Randstad voor de jaren 1989-1995). Op grond van het vorige Bestuursakkoord met de VNG zijn een aantal malen investeringsimpulsen aan het Gemeentefonds toegevoegd. Het aandeel van de vier steden daarin bedroeg circa f 60 miljoen. In het kader van het nieuwe Bestuursakkoord met de VNG wordt per 1992 structureel f 50 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd voor de in het Regeerakkoord gestelde prioriteiten als milieu, investeringen en sociale vernieuwing. Indien de ontwikkeling van het financieringstekort dit toelaat, zal in de jaren 1993 en 1994 opnieuw telkens f 50 miljoen structureel aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. Het aandeel van de vier steden in de totaal f 150 miljoen bedraagt circa f 50 miljoen. Met het effect van de eerdere investeringsimpulsen meegerekend, betekent dit dat vanaf 1994 structureel voor de vier steden circa f 110 mln per jaar beschikbaar is voor het doen van investeringen en voor prioriteiten

als milieu en sociale vernieuwing, waar de commissie-Montijn in haar advies van maart 1989 de financiering van een urgentieprogramma becijferde op vier maal incidenteel een bijdrage van f 125 mln.

Op grond van het Regeerakkoord van de huidige coalitie vloeien extra investeringen voort uit beleidswijzigingen en -intensiveringen met belangrijke consequenties voor de Randstad. Zonder de pretentie van volledigheid en zonder precies te kunnen aangeven welk aandeel de stedelijke gebieden in het algemeen en de vier grote steden in het bijzonder daarin nemen, geeft het kabinet hierna een kort overzicht van deze beleidsintensiveringen. In het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan (-Plus) zullen aanzienlijke bedragen extra worden uitgetrokken. In het NMP was reeds f 65 miljoen voorzien voor nieuwe taken op het terrein van het milieu. Daarvan is een bedrag oplopend tot f 43 miljoen vanaf 1994 bestemd voor de gemeenten. In de startbrief is vanaf 1991 een bedrag oplopend tot f 50 miljoen in 1994 extra uitgetrokken voor gemeentelijke milieu-maatregelen (o.a. voor bodemsanering en stads- en streekvervoer). De bijdrageregeling voor gemeentelijke milieutaken (in werking getreden in 1989) voorziet in een structurele bijdrage voor gemeentelijke milieutaken tot een bedrag dat in 1994 zal zijn opgelopen tot f 48,7 miljoen. Gemeenten die in dit kader samenwerken krijgen een 25% hogere bijdrage dan gemeenten die dat niet doen. Voor de versterking van de milieu-organisatie wordt met ingang van 1991 structureel een bedrag aan het Gemeentefonds toegevoegd dat in 1994 zal zijn opgelopen tot f 87,7 miljoen. Voor de uitvoering van het Structuurschema Verkeer en Vervoer heeft het kabinet een extra budgettaire ruimte van f 300 miljoen vanaf 1991 structureel gecreëerd en ook hier wordt samenwerking «beloond».

De nota «Regio's zonder grenzen», over het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994, voorziet in nieuwe beleidsinitiatieven voor de bedrijfsomgeving (budget oplopend van f 25 miljoen in 1991 tot f 115 miljoen in 1994). Het instrument is gericht op het ontwikkelen en in stand houden van een internationaal concurrerend (fysiek) vestigingsmilieu in de belangrijke economische concentraties van ons land, zoals de vier grote stedelijke agglomeraties en de overige stedelijke knooppunten. Daarmee wordt naar de mening van het kabinet een duidelijke aanzet gegeven tot het door de WRR in zijn rapport «Van de stad en de rand» bepleite economisch stimuleringsbeleid.

Het Meerjarenprogramma Openluchtrecreatie en Toerisme 1991-1995 maakt het mogelijk dat jaarlijks f 32,1 miljoen wordt besteed aan aankoop, uitvoering en beheer van recreatieve projecten in de stadsgewesten.

De middelen die beschikbaar zijn in het kader van de subsidieregeling grote bouwlokaties zijn inmiddels tot en met 1993 volledig vastgelegd en de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig zal leiden tot reallocatie van beschikbare budgetten.

Zoals gezegd, de diverse grote rijksnota's zijn niet alleen gericht op de grote(re) steden. Wel is in veel van deze nota's sprake van een verlegging van de prioriteiten naar de stedelijke gebieden in het algemeen en die in de Randstad in het bijzonder.

4.5 Overleg en coördinatie

Het kabinet houdt zijn twijfels over de noodzaak en het nut van een Randstad Stimuleringsmaatschappij respectievelijk -fonds. Voor de grote projecten waarvoor volgens de commissie deze constructies kunnen dienen, kan – voorzover deze projecten in totaliteit rendabel zijn – door gemeenten zonder problemen financiering bij beleggers worden gevonden. Voor onrendabele projecten blijft het zo dat alleen overheids-

subsidie uitkomst kan bieden. In beide gevallen speelt de voorgestelde RSM geen rol. Een RSM zou zich dan kunnen richten op projecten die in principe rendabel kunnen zijn, maar waarin beleggers grote risico's zien. Het is echter de vraag of particuliere beleggers deze risico's wél zouden willen nemen door deelname in een RSM als dat zich richt op de projecten waarbij ze zelf de risico's als te hoog inschatten. Het kabinet verwacht meer van het op basis van concrete projecten zoeken van financieringsfaciliteiten, zoals nu al gebeurt bij bekende «ppp»-projecten als «Kop van Zuid» in Rotterdam, «Oostelijk Havengebied» in Amsterdam, «Den Haag Centraal» en het «Utrecht City Project».

Wél voelt het kabinet voor de gedachte die achter deze voorstellen van de commissie schuilging: betere coördinatie van overheidsactiviteiten op dit terrein en in regulier afstemmingsoverleg met grote particuliere beleggers. Daarbij gaat het allereerst om uitwisseling van standpunten tussen overheden en particuliere beleggers over de wijze waarop ze aankijken tegen (elkaars rol inzake) grootschalige investeringen en de prioriteitstellingen in hun programma's. Het is goed om in een vroeg stadium op de hoogte te zijn van elkaars voornemens en deze te bespreken om zodoende onnodige concurrentie te voorkomen tussen grote en kleinere projecten binnen één stedelijk gebied of tussen stedelijke gebieden onderling.

Het kabinet stelt vast dat niet alleen de (vier) grote steden zelf, maar ook hun randgemeenten regelmatig met elkaar concurreren waar het gaat om de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en als «toplokatie» geafficheerde lokaties. Door een over-aanbod van dergelijke voorzieningen ontbreekt het unieke en schaarse element om werkelijk te kunnen spreken van toplokaties en daarvoor particuliere beleggers te interesseren. Ook hier is het duidelijk dat de bestuurlijke organisatie rond grote steden moet zijn toegesneden op deze economische functie. Evenzeer is van belang dat zowel de private, maar vooral ook de publieke partners in samenwerkingsconstructies elkaar zekerheid kunnen bieden over ontwikkelingen en continuïteit op langere termijn.

In het voorlopige kabinetsstandpunt werd melding gemaakt van het reeds enige jaren bestaande overleg van de Directeuren-Generaal van de in dit kader meest betrokken ministeries. Daarbij werd tevens gesteld dat vanuit dit dg-overleg initiatieven genomen kunnen worden voor overleg met particuliere beleggers. Bij dit overleg (inmiddels VROM, V&W, BiZa en EZ) gaat het om een praktische afstemming en afspraken aan rijkszijde, opdat voor de andere overheden en de particuliere sector helder is wie aan rijkszijde aanspreekbaar is voor de coördinatie en voortgang van projecten en onder welke condities van rijkszijde een bijdrage aan de verwezenlijking van dergelijke projecten verwacht mag worden. Dit laat onverlet dat in geval van projecten die van uitzonderlijk belang zijn voor de economische infrastructuur de Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES) zonodig een katalyserende rol kan vervullen. Inmiddels voorziet, mede in het kader van de Vierde Nota en de «Proeve van een investeringsstrategie» van de stichting «Nederland nu als ontwerp», het zogeheten ORI in de behoefte aan afstemming en overleg tussen de betreffende directeuren-generaal, burgemeesters van enige grote steden en een aantal leidende personen uit de particuliere sector. De taak van dit «Overleg over Ruimtelijke Investerings», onder voorzitterschap van de heer drs. J.P.A. Gruijters, is met name het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader voor ruimtelijke investeringen die worden gedaan door de publieke en private sector met als doel daarmee het niveau van deze investeringen te verhogen en de kwaliteit, de duurzaamheid en het rendement van deze investeringen substantieel te bevorderen.

Het ORI wil de komende tijd vooral aandacht geven aan:

- a. analyses van enkele majeure investeringsprojecten met het oog op het ontwikkelen van handreikingen en aanbevelingen voor publiek-private samenwerking bij dit soort projecten, en
- b. de uitvoering van de rijksnota's die van belang zijn voor de ruimtelijke inrichting van ons land.

Daarnaast zal het ORI enkele andere analyses en activiteiten (laten) verrichten die eveneens zullen bijdragen aan de invulling en het uitdragen van het gemeenschappelijk referentiekader.

Als bestuurlijk pendant voor de RSM zag de commissie-Montijn een Bestuurlijk Platform Randstad (BPR). Ook daarvan betwijfelt dit kabinet – ook juist vanwege de relatie die de commissie gelegd heeft – de wenselijkheid. Recent hebben de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en de besturen van de vier grote steden de functie van het zogeheten Agenda Overleg onder de loep genomen. Van beide zijden is duidelijk gemaakt hoe het overleg nuttiger zou kunnen functioneren. Het kabinet is van mening dat dit Agenda Overleg – met een lichte aanpassing van taak en samenstelling – voortgezet moet worden, waarbij het als bijzondere functie krijgt dat het de mogelijkheid biedt voor rijk en (groot-)stedelijke gebieden om gezamenlijk nieuwe beleidsideeën te ontwikkelen op bestuurlijk gebied. Daarvoor is uiteraard wel noodzakelijk dat de overlegpartners van gemeentezijde het betreffende stedelijk gebied vertegenwoordigen en niet meer alleen de grote/centrum stad.

Voorts meent het kabinet dat het mogelijk moet zijn dat bij bepaalde onderwerpen ook vertegenwoordigers van andere grotere steden c.q. stedelijke gebieden aan dit overleg deelnemen, als dat gezien het onderwerp relevant is. Hetzelfde geldt ook voor deelname van provincies. Naar de mening van het kabinet kan het Agenda Overleg (weer) een inhoudelijk en bestuurlijk-relevant overleg zijn door – zoals ook tijdens het laatst gehouden Agenda Overleg is benadrukt – het accent te leggen op onderwerpen die een integraal karakter hebben, dus meerdere beleidsterreinen betreffen, en op onderwerpen die in meerdere steden spelen.

4.6 Nadere adviezen VNG, Rbb en Rgf; rapport WRR

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bij brief van 3 juli 1990 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gereageerd op de adviezen van de commissie-Montijn en van de Raad voor het binnenlands bestuur, alsmede op het voorlopige kabinetsstandpunt. In deze reactie wordt voornamelijk ingegaan op de voorstellen inzake de bestuurlijke organisatie. Hieraan is aandacht besteed in hoofdstuk 2. De brief van de VNG wordt besloten met de opvatting dat de VNG de mening van de commissie-Montijn onderschrijft, dat uitbreiding van de middelen op (groot-) stedelijk niveau noodzakelijk is, overigens niet alleen om concrete knelpunten op te kunnen lossen, maar ook om een goede samenwerkingsstructuur van de grond te krijgen. Deze uitbreiding ten gunste van bepaalde gebieden dient naar het oordeel van de VNG echter niet te leiden tot eventueleerschikking van het Gemeentefonds.

Raad voor de gemeentefinanciën

Ter uitvoering van actiepoint 17 van het voorlopige kabinetsstandpunt is aan de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) advies gevraagd omtrent de mogelijkheden en wenselijkheden van een herschikking binnen het Gemeentefonds ten gunste van de vier grote steden. In zijn

advies geeft de Raad een uitgebreide beschouwing over de financiële-verhoudingsaspecten die aan een mogelijke bestuurlijke vernieuwing in de grootstedelijke gebieden zijn verbonden. Met betrekking tot de vraag naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een herschikking binnen het Gemeentefonds merkt de Raad op thans niet in staat te zijn een concreet antwoord te geven omdat hij met een aantal problemen en onduidelijkheden wordt geconfronteerd.

In de eerste plaats wijst de Raad er op dat de commissie-Montijn de aangegeven behoefte aan extra middelen van de vier grote steden niet heeft onderbouwd. Een herschikking van middelen binnen het Gemeentefonds dient echter, volgens de grondslagen van de financiële verhouding rijk-gemeenten, te zijn gebaseerd op een objectieve behoeftemeting. Daar komt bij dat tevens inzicht nodig is in de *relatieve* verschillen in behoefte aan middelen van alle gemeenten. Dit klemmt te meer, aldus de Raad, omdat in het kader van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening ook van andere gemeenten is gesteld dat zij een bijzondere taak en functie zullen moeten vervullen. Niet onderzocht is of ook in die gemeenten sprake is van achterstanden.

Vervolgens wijst de Raad er op dat, ook al is de middelenbehoefte van de grote vier steden objectief vastgesteld, dat nog niet hoeft te leiden tot een herverdeling binnen het fonds. De verwijzing naar de ontstaans-geschiedenis van de Financiële-Verhoudingswet 1984 acht de Raad gedateerd. Uitsluitel over de vraag of een herverdeling gerechtvaardigd is kan pas worden gegeven na afloop van het evaluatie-onderzoek waarmee de Raad net is begonnen. Tenslotte wijst de Raad er op dat op termijn bestuurlijke maatregelen voor de grote gemeenten enig soelaas kunnen bieden. De Raad noemt de volgende mogelijkheden:

- vergroting van de bestedingsvrijheid door sanering van specifieke uitkeringen, waardoor de beschikbare gelden meer kunnen worden ingezet op die terreinen waar de grootste knelpunten liggen;
- indien wordt overgegaan tot gemeentelijke herindeling rond de grote gemeenten kunnen extra middelen worden verkregen door de belasting-tarieven van de grootste gemeenten te handhaven;
- tevens zal, bij handhaving van het huidige verdeelstelsel, de algemene uitkering na gemeentelijke herindeling meer dan evenredig toenemen. Overigens is de Raad van mening dat bij een grootscheepse gemeentelijke herindeling in de grootstedelijke gebieden het verdeelstelsel dient te worden aangepast.

Raad voor het binnenlands bestuur

In zijn voorlopig advies van 12 juli 1990 constateert de Raad een tendens tot het creëren van verschillende fondsen als stadsvernieuwings-fonds, mobiliteitsfonds, infrastructuurfonds en het Randstad Stimuleringsfonds van de commissie-Montijn. De Rbb merkt op dat de gevolgen van de werking van dergelijke fondsen voor de verhoudingen tussen het rijk en de andere overheden, (nog) niet in alle gevallen helder kunnen worden genoemd. Bijzondere aandacht vraagt de Raad van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken voor deze ontwikkeling omdat het risico niet is uitgesloten dat met de instelling van verschillende fondsen een toename ontstaat van de versnippering van de financiële middelen. Een dergelijke versnippering kan volgens de Rbb een belemmering vormen voor de meest efficiënte inzet van deze middelen. In het bijzonder de gemeenten zullen daardoor problemen kunnen ondervinden in de vervulling van hun taken met betrekking tot het herstel en de revitalisering van de stedelijke gebieden.

De Rbb heeft zich in zijn advies van 12 juli 1990 ook uitgesproken over

de relatie tussen de sociale vernieuwing, de bestuurlijke vernieuwing en de stedelijke vernieuwing in fysieke zin. De Raad wijst erop dat de economische ontwikkeling die steden doormaken centrifugale effecten heeft, niet alleen op de ontwikkeling van de randgemeenten, maar veel verder voor heel Nederland. Bij de sociale problemen ligt het accent echter op de centripetale krachten: de sociale problematiek concentreert zich in de kern van steden. Het niet parallel lopen van deze twee ontwikkelingen leidt volgens de Raad zowel in bestuurlijk als financieel opzicht tot problemen. De Raad wijst erop dat de financieel-bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse staatsbestel zo zijn, dat steden niet direct baat hebben bij een voorspoedige economische ontwikkeling, terwijl de kosten voor een relatief slechte sociale structuur wel voor een belangrijk deel tot uitdrukking komen in de financiële positie van gemeenten. Daarom meent de Raad dat de sociale problematiek waarvoor de steden zich geplaagd zien niet uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid mag worden gerekend.

Bovendien meent de Raad dat aan de «trekkersrol» die in het grote-stedenbeleid en de Stellingnamebrief over Vierde Nota aan de (grote) steden wordt toegedacht, consequenties moeten worden verbonden om deze rol te kunnen vervullen, waarbij het volgens de Raad in belangrijke mate ook om de vraag gaat of en op welke wijze voldoende financiën beschikbaar zullen (kunnen) worden gesteld. Herstel en revitalisering van de steden vergen belangrijke financiële impulsen. De Raad spreekt er zijn twijfel over uit of de voorstellen die het kabinet heeft gepresenteerd in het kader van de sociale vernieuwing een voldoende voorwaarde vormen om de problemen in de stedelijke gebieden op te lossen.

WRR-rapport

In zijn recente rapport «Van de stad en de rand» stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat een scheefgroei van de institutionele verhoudingen een alert grootstedelijk beleid heeft belemmerd. Volgens de Raad kan deze scheefgroei recht getrokken worden door de steden een ruimere bestuurlijke en financiële armslag te geven. Dat zou de steden stimuleren ook zelf een actief beleid te voeren gericht op verbetering van hun situatie.

In 3.4 werd reeds ingegaan op enkele van de «bestuurlijke» aspecten van het WRR-rapport.

De WRR meent dat de steden verantwoordelijkheid moeten krijgen voor een groter deel van hun eigen inkomsten en uitgaven om hen nauwer te betrekken bij het wel en wee van hun eigen economie. Het rijk zou dat kunnen bevorderen door, zoals dit ook in andere landen gebeurt, een economisch stimuleringsbeleid te voeren gericht op kansrijke onderdelen van de grootstedelijke economie. Ook bepleit de Raad een verdergaande decentralisatie van de financiële verhouding rijk-grote steden om een zo direct mogelijke afweging tussen nut en offer te bevorderen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld geleidelijke vergroting van het aandeel van de eigen inkomsten tot 20 à 25%, ongeveer het niveau van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Door gemeenten meer verantwoordelijkheid te geven voor de bijstandsuitkeringen kan de toe- en uitstroom van het aantal gerechtigden lokaal worden beïnvloed. Een gelijktijdige ophoging van het huidige 10%-aandeel zou extra stimulerend kunnen werken met daarbij de afspraak dat gemeenten het overschietend geld zelf mogen houden wanneer zij erin in slagen de uitstroom naar de arbeidsmarkt te verhogen.

Oplossingen voor de cumulatie en concentratie van sociale problemen in de grote steden zouden gevonden kunnen worden door het activeren van lokale verantwoordelijken. De bestrijding van de werkloosheid zou, naast al gehanteerde instrumenten als werkervaringsplaatsen, banen-

pools enz. moeten aanknopen bij initiatieven vanuit de bedrijfssector.

Onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en arbeidsvoorziening moeten worden gebruikt om sociale en economische ontwikkelingen te beïnvloeden en een verdergaande decentralisatie op die terreinen kan helpen om de plaatselijke dynamiek tot zijn recht te laten komen.

4.7 Standpunt van het kabinet op adviezen VNG, Rgf en Rbb en WRR-rapport

De Rbb bekritiseert de tendens tot fondsvorming. Met de zienswijze van de Rbb op dit punt is het kabinet het niet eens. Het creëren van «fondsen» (i.c. brede doeluitkeringen) als het stadsvernieuwingsfonds, het infrafonds en het fonds voor sociale vernieuwing kan namelijk juist versnippering van middelen tegengaan. Bedacht moet worden dat de voorbeelden die de Raad noemt juist zijn ontstaan vanuit het streven naar bundeling van voorheen afzonderlijke specifieke uitkeringen en met het oogmerk om een betere afweging tussen en uitwisseling van middelen mogelijk te maken. Zowel op rijksniveau als op het niveau van de provincies en gemeenten leidt fondsvorming als hierboven aangegeven volgens het kabinet tot een efficiënter inzet van middelen. De bewindslieden van Binnenlandse Zaken beschouwen de totstandkoming van dergelijke fondsen daarom als een bijdrage in het kader van de sanering van specifieke uitkeringen. Wél is van belang op welke wijze het beleid en beheer over dergelijke fondsen is geregeld. De genoemde voorbeelden zijn fondsen waarbij het beheer in handen van de rijks-overheid ligt.

Het kabinet meent dat bij een beoordeling van de financiële positie van de vier grote steden, en trouwens niet bij die vier alleen, geen nauwkeurig onderscheid gemaakt kan en mag worden tussen de verschillende financiële inspanningen op verschillende terreinen en voor verschillende doelen. Bij een beoordeling of de financiële inspanningen als «voldoende» of «genoeg» moeten worden beschouwd, is derhalve sprake van een inschatting waarbij een rol spelen:

- de bestaande uitkeringen uit het Gemeentefonds;
- de maatregelen in het kader van de sociale vernieuwing;
- het aandeel van de (vier) steden in specifieke uitkeringen (waaronder het Stadsvernieuwingsfonds, dat in het kader van het BELSTATO-project ook als zodanig dit jaar zal zijn geëvalueerd) en subsidieregelingen (bijvoorbeeld betreffende grote bouwlocaties);
- de beleidsintensiveringen in het kader van de diverse grote rijksnota's.

De beheerders van het Gemeentefonds, de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën, besteden voortdurend aandacht aan het verdeelstelsel van dit fonds. Daarbij wordt in het bijzonder ook gelet op de positie van (groepen van) gemeenten met (erkende) problemen, waaronder de vier grote gemeenten en de centrumgemeenten. Thans loopt een aantal onderzoeken en worden nieuwe onderzoeken geïnitieerd, die te zamen als een evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984 kunnen worden beschouwd. Het kabinet verwijst in dat verband kortheidshalve naar de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Gemeentefonds voor 1991. Overigens is het zo dat de vier grote steden thans in de systematiek van het Gemeentefonds een positie hebben die hen voorziet van een algemene uitkering die aanmerkelijk hoger is dan op grond van de omvang in termen van inwoners, oppervlakte en bebouwing ten opzichte van de steden van geringere omvang zou worden verwacht. Gelet op het advies van de Raad voor de

gemeentefinanciën (Rgf) ter zake acht het kabinet het op dit moment niet mogelijk over te gaan tot een herverdeling binnen het Gemeentefonds ten gunste van de vier grootste gemeenten. Op dit moment ontbreken daartoe de nodige geobjectiveerde gegevens over de relatieve posities van de diverse groepen van gemeenten. Het kabinet onderschrijft dan ook voorshands de argumenten die de Rgf aanvoert tegen een herverdeling. In het verlengde van de visie van de Raad is het kabinet van oordeel dat nader onderzoek bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (zoals aangekondigd in de Memorie van Toelichting van de begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1992) noodzakelijk is, alvorens een gefundeerd oordeel over een eventuele herschikking kan worden ingenomen. De algemene beschouwingen van de Raad over de consequenties van bestuurlijke veranderingen voor de financiële verhoudingen zullen betrokken worden bij de besluitvorming over de langere-termijnoplossingen. Zoals hiervoor (3.7.4) al is aangegeven zal zodra dat zinvol is daarover ook een nader advies aan de Rgf worden gevraagd.

Een verdere decentralisatie van de financiële verhouding rijk-grote steden, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bepleit, maakt onderdeel uit van het kabinetsbeleid, als onderdeel overigens van een algehele decentralisatie van de financiële verhouding rijk-gemeenten. Met name komt dit tot uiting in het beleid tot sanering van specifieke uitkeringen. Dat beleid heeft tot nu toe geresulteerd in een aanmerkelijke verlaging van het aantal specifieke uitkeringen. Die sanering houdt in de eerste plaats in dat er specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het Gemeentefonds, hetgeen vergroting van de gemeentelijke bestedingsvrijheid met zich brengt. Daarnaast, en qua omvang van de bedragen nog veel belangrijker, heeft bundeling van uitkeringen plaatsgevonden (bijv. in het stadsvernieuwingfonds en recentelijk in de uitkeringen voor sociale vernieuwing). Ook dat brengt een vergroting van de bestedingsvrijheid met zich naast een belangrijke deregulering. Alhoewel een aanmerkelijke verlaging van het aantal specifieke uitkeringen heeft plaatsgevonden is de verhouding tussen de omvang van de bedragen gemoeid met specifieke uitkeringen en de algemene middelen (belastingen en algemene uitkeringen) niet wezenlijk verbeterd. De Raad adviseert dan ook om bij de voortzetting van de sanering en overheveling van specifieke uitkeringen meer dan tot dusver aandacht te geven aan de relatief kleine groep van omvangrijke specifieke uitkeringen. Sanering van specifieke uitkeringen dient naar de mening van het kabinet met kracht te worden voortgezet. Daarbij moet de aandacht zeker ook worden gericht op de kwalitatieve aspecten ervan (deregulering, vergroting bestedingsvrijheid). Het kabinet sluit zeker niet uit dat hierbij met voorrang de uitkeringen aan de grootstedelijke gebieden aan de orde kunnen zijn.

De WRR bepleit voorts een vergroting van de belastingcapaciteit voor de gemeenten, waarbij hij denkt aan een verhoging van thans circa 10% van de totale gemeentelijke inkomsten tot 20% à 25%. Daartoe zou onder meer de thans geldende koppeling tussen het zakelijk en gebruikerstarief van de onroerend-goedbelastingen ongedaan moeten worden gemaakt. Het kabinet wijst er op dat de bedoelde koppeling eerst recentelijk tot stand is gekomen. De koppeling heeft tot doel te voorkomen dat de zakelijk gerechtigden als gevolg van ongewenste afwenteling van belastingen met onevenredige lastenverhogingen worden geconfronteerd. Bij de parlementaire behandeling is gebleken dat de medewetgever zeer hecht aan de bedoelde koppeling en daarvoor bij amendement zelfs een stringenter grens heeft gesteld dan door de regering voorgesteld. Het

kabinet is, gelet hierop, niet voornemens voorstellen tot wijziging van de koppeling te ontwikkelen.

Wat betreft een vergroting van de belastingcapaciteit van de gemeenten in het algemeen herinnert het kabinet eraan dat de indertijd ingestelde commissie-Christiaanse daartoe ook voorstellen heeft ontwikkeld. Het totaal aan voorstellen van die commissie wordt in fasen bij de beleidsontwikkeling met betrekking tot het lokale belastinggebied verwerkt. De voorstellen hebben inmiddels geleid tot onder andere nieuwe wetgeving en voorstellen daartoe met betrekking tot de materiële belastingbepalingen in de gemeentewet. De aanpassing van de materiële belastingbepalingen heeft er onder meer toe geleid dat gemeenten, met de hiervoor genoemde koppeling als randvoorwaarde, de vrijheid hebben hun opbrengsten aan onroerend-goedbelastingen te verhogen. Een omvangrijke benutting van die mogelijkheid stuit overigens op grenzen van sociale aard (vele lage inkomenstrekkingen in de grotere steden) als ook van economische aard (concurrentie met andere vestigingsplaatsen). Voorts merkt het kabinet op dat een verhoging van de opbrengst van de riool- en reinigingsrechten kan worden verwacht alleen al om de aansluiting tussen kosten en opbrengsten zo goed mogelijk in stand te houden c.q. op peil te brengen. Een principiële en aanmerkelijke uitbreiding van het lokale belastinggebied zal, gegeven het regeringsbeleid tot stabiliseren c.q. verlagen van de collectieve lastendruk, gepaard moeten gaan met verlaging van andere inkomsten van de gemeenten en, parallel daaraan, ook met verlaging van rijksbelastingen, hetgeen kan leiden tot aanmerkelijke verschuiving in individuele belastingdruk.

Samenvattend is het kabinet van mening dat de Raad een belangwekkend rapport heeft uitgebracht en het constateert dat de aanbevelingen van de WRR van verstrekkende betekenis zijn voor de financiële en bestuurlijke verhouding tussen de bestuurslagen in Nederland. Het kabinet zal gelet op belang en strekking van het rapport enige tijd nodig hebben voor voorbereiding van en overleg over het in te nemen standpunt op dit rapport van de WRR. Gegeven de wederzijdse samenhang tussen de vormgeving van de bestuurlijke en financiële verhouding – ook de Rgf wijst daarop in zijn advies – zal het kabinet uitgebreid op het WRR-rapport terugkomen in het kader van zijn vervolgstandpunt in het voorjaar van 1991 en in samenhang met de dan beschikbare definitieve adviezen van de Rbb en RARO over de bestuurlijke toekomst van de stad in Europa na 1992.

Het kabinet deelt de mening van de Rbb dat de problematiek van de steden zodanig is dat de oplossing daarvan niet uitsluitend, maar wel primair, een verantwoordelijkheid van de gemeenten is. In een eerder advies van de Rbb over het grote steden-beleid is wel gesteld dat de gemeenten in de frontlinie van de terugtrekkende (centrale) overheid zijn komen te staan. Dit betekent dat gemeenten adequaat geëquipeerd moeten zijn om hun sociaal-economische motorfunctie waar te maken. In deze kabinetsperiode moet daaraan, ook door de steden zelf en binnen het concept van sterke stedelijke gebieden, nog veel gedaan worden. Met dit standpunt, dat uitgaat van en gericht is op een integrale benadering van de nieuwe functie van met name de grotere steden, wordt volgens het kabinet een belangrijke stap gezet. De rijksnota's waaraan in dit standpunt gerefereerd is leiden tot financiële inspanningen waarvan vooral de stedelijke gebieden profiteren. Van deze nota's onderscheidt zich de «Nota Sociale Vernieuwing, opdracht en handreiking», omdat daarin bovendien de aanzet wordt gegeven tot een verdergaande overdracht van verantwoordelijkheden van rijk naar gemeenten. Naar de mening van het kabinet worden voor de Neder-

landse steden de mogelijkheden tot een grotere weerbaarheid en eigenstandigheid door dit beleid daadwerkelijk vergroot. Het is aan de steden zelf en meer nog aan de betrokken stedelijke gebieden om actief en met eigen initiatieven daarop in te spelen en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die zich nu aandienen om hun ontwikkeling in eigen hand te nemen.

5 VERDERE ACTIES

Met dit standpunt wordt de door het kabinet gewenste ontwikkelingsrichting aangegeven van het bestuur in stedelijke gebieden. Zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds aangekondigd zal in het voorjaar van 1991 een vervolg-standpunt van het kabinet worden uitgebracht, waarin de conclusies van betrokken besturen in een aantal stedelijke gebieden over de bestuurlijke vormgeving van het gebied op korte en langere termijn zullen worden beoordeeld aan de hand van het in hoofdstuk 3.7.5 gepresenteerde «toetsingskader». In de tijd die daarvoor nu nog aanwezig is, zal in die stedelijke gebieden de discussie daarover moeten worden gevoerd en afgerond. Waar nodig zal het ministerie van Binnenlandse Zaken een actieve en stimulerende rol vervullen. Binnen de bestaande projectorganisatie bij Binnenlandse Zaken zullen contactpersonen worden aangewezen voor de diverse stedelijke gebieden, zodat er voor ieder gebied een vast aanspreekpunt is. In de tussentijd zal het ministerie van Binnenlandse Zaken verder vorm en inhoud geven aan de in hoofdstuk 3.7.3 beschreven interimwet die de groeiprocessen in een aantal stedelijke gebieden naar een meer structurele bestuurlijke voorziening kan ondersteunen.

De Raad voor de gemeentefinanciën zal zodra dat zinvol is nader advies worden gevraagd.

In het vervolg-standpunt in het voorjaar 1991 zal tevens worden gereageerd op de adviezen die eind dit jaar worden ontvangen van de Raad voor het binnenlands bestuur en de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening over de positie van de steden c.q. de stedelijke gebieden in Europa bij voltooiing van de Europese interne markt. Ook zal in dat standpunt nader worden ingegaan op het recent ontvangen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

In het kader van het Agenda Overleg hebben de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en de besturen van de vier grote steden de afspraak gemaakt dat zij nog eind dit jaar gezamenlijk de (acties in het kader van de) diverse rijksnota's, zoals in dit standpunt aan de orde gesteld, op hun concrete effecten voor deze vier steden zullen bespreken.

Zonodig zullen andere bewindslieden aan dit komende Agenda Overleg deelnemen.