

# DE TOEKOMST WACHT NIET

ROTTERDAM: EEN WERKBAAR PERSPECTIEF

Advies van de  
externe commissie

Vernieuwing

bestuurlijke

organisatie



787957A

## DE TOEKOMST WACHT NIET

Rotterdam: een werkbaar perspectief

Bibliotheek INRO  
TNO, gebouw EF  
Postbus 6041  
2600 JA Delft

Bibliotheek TU Delft



Advies

C 3146044

van de externe commissie Vernieuwing bestuurlijke organisatie

oktober 1996



1052  
316  
5

**Uitgave**

Project Vernieuwing bestuurlijke organisatie  
Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur  
Ministerie van Binnenlandse Zaken

**Productiebegeleiding**

Directie Communicatie, Documentatie en Bibliotheek  
Ministerie van Binnenlandse Zaken

**Ontwerp omslag**

Maarten Balyon grafische vormgeving | Zoeterwoude

**Druk**

Drukkerij De Bink | Leiden

Oktober 1996

## Samenstelling van de commissie

### Voorzitter

**prof. mr. F.H.J.J. Andriessen**  
voormalig lid en vice-voorzitter van de Commissie van Europese  
Gemeenschappen, sinds 1993 als speciaal adviseur verbonden aan KPMG

### Leden

**drs. H. Andersson**  
partner bij Andersson Elffers Felix, voorzitter bestuur Raad van  
Organisatie-adviesbureaus (ROA)

**prof. dr. J.G. Lambooy**  
Hoogleraar Regionale Economie & Economische Geografie aan de  
Universiteit van Amsterdam, lid SER-commissie vervoersvraagstukken,  
President Curator SMO en bestuurslid van Stichting Het Parool

**mr. C.J.A. van Lede**  
voorzitter Raad van bestuur Akzo Nobel en oud voorzitter VNO

**ir. D. Luteijn**  
onder andere voorzitter bestuur CeBeCo-Handelsraad, lid Raad van  
Toezicht Rabobank Nederland, voorzitter Raad van commissarissen van  
Heidemij N.V. en oud-lid en -voorzitter VVD-fractie Eerste Kamer

### Secretaris

**drs. ing. G.J. Houterman**  
Projectleider Vernieuwing bestuurlijke organisatie, ministerie van  
Binnenlandse Zaken

## INHOUDSOPGAVE

## ADVIES

## VERANTWOORDING

### 1 De keuze

De stadsprovincie Rotterdam  
Een spiegel

### 2 Toelichting advies

Taken stadsprovincie Rotterdam  
Bestuur en burger  
Vervolg proces  
Grenzen stadsprovincie Rotterdam  
Provinciehuis

## BIJLAGEN

### 1 Bestuurlijke problematiek

Besluitvormingsproces  
Het Huis van Thorbecke  
Alternatieven voor de stadsprovincie Rotterdam  
Huidige situatie in de regio Rotterdam

### 2 Inhoudelijke problematiek

Ruimte  
Economie  
Sociale cohesie  
Veiligheid

### 3 Verantwoording commissie

### 4 Instellingsbeschikking commissie

Gemeenten in de regio's Rotterdam, Hoeksche Waard en Drechtsteden

Bronnen



ADVIES

## ADVIES

Er bestond en bestaat een grote eensgezindheid over de urgentie van de inhoudelijke problematiek in de regio Rotterdam. Uit alle bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken blijkt dat de sociaal-economische ontwikkelingen in de regio Rotterdam om een krachtige, geïntegreerde aanpak vragen. De huidige situatie is zorgelijk omdat de regio Rotterdam een belangrijke economische regio is voor de nationale economie. De forse investeringen die de Rotterdamse Haven moet plegen, de achterblijvende ontwikkeling van werkgelegenheid, de hoge werkloosheid met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de verslechterde bereikbaarheid van de regio Rotterdam, het tekort aan betaalbare woningen, de sociale achterstand in bepaalde stadswijken, vragen om een krachtige bestuurlijke aanpak. Daar is men het over eens. Het is daarom zeer te betreuren dat het proces om te komen tot een stadsprovincie Rotterdam in het begin van dit jaar is vastgelopen. Rondom het referendum in de stad Rotterdam speelden emoties een grote rol. De burger voelde zich betrokken. Voor de inwoners van de regio Rotterdam moet het toekomstig bestuur de hierbovengenoemde problemen aanpakken.

Een bestuurlijke oplossing kan niet wachten. De gesignaleerde maatschappelijke vraagstukken zijn nauw met elkaar verweven en vertonen een samenhang op een geografische schaal die uitstijgt boven individuele gemeenten in de regio Rotterdam. Een provincie ontbeert de benodigde bestuurlijke instrumenten. Het Kabinet en de Tweede Kamer hebben breed gedragen uitgangspunten vastgesteld voor de aanpassing van de bestuurlijke organisatie. De oplossing moet passen binnen drie rechtstreeks gekozen bestuurslagen, te weten Rijk, provincie en gemeente. Voor een agglomeratiegemeente, het samenvoegen van provincies in de Randstad of het versterken van de huidige provincie Zuid-Holland bestaat geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Bovendien is ons gebleken dat men af wil van bestuurlijke structuren waarop de burger geen rechtstreekse invloed heeft. Als gevolg van de door elkaar heen lopende overlegstructuren en het vele overleg vergen beslissingen bovendien te veel tijd of blijven achterwege.

De commissie is zorgvuldig nagegaan hoe thans over de problematiek wordt gedacht. In de vorming van de stadsprovincie Rotterdam is de afgelopen jaren veel menselijk kapitaal geïnvesteerd. Vele geraadpleegde instanties en personen vinden dat die investering rendabel moet worden in de vorm van een stadsprovincie Rotterdam.



De economische en maatschappelijke vraagstukken in de regio Rotterdam zijn urgent.

Er moet wat gebeuren. De stadsprovincie Rotterdam is in de reeks van bestuurlijke varianten de beste oplossing. De commissie is daar met anderen ten volle van overtuigd en komt dan ook met het volgende advies.

1 Er moet een stadsprovincie Rotterdam komen met:

- a een sterk takenpakket;
- b betrokkenheid van de burger;
- c een gefaseerde realisatie;
- d geen opdeling van de stad Rotterdam.

2 Het basistakenpakket van de stadsprovincie Rotterdam omvat drie belangrijke beleidssectoren.

- a Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, economische ontwikkeling, verkeer en vervoer: de stadsprovincie Rotterdam moet een krachtige plannende, verdelende (geld) en uitvoerende macht hebben. Met name de taken en bevoegdheden inzake Haven en grond moeten zwaar worden aangezet.
- b Veiligheid: integraal en democratisch ingebed op provinciaal niveau. Dat heeft betrekking op het beheer van politie en brandweer, de coördinatie van rampenbestrijding en de inrichting van een centrale post ambulancevervoer.
- c Onderwijs, welzijn, zorg en cultuur: planning en beheer van (grootschalige) voorzieningen zoals ouderenzorg, scholen, theaters en musea.

Bij dit takenpakket past een hoogwaardige ambtelijke organisatie.

Sociale zaken: algemene bijstand en additionele werkgelegenheid dienen op gemeentelijk niveau dicht bij de burger uitgevoerd te worden.

De stadsprovincie Rotterdam heeft de verdelingsmacht over de algemene middelen (Provinciefonds en Gemeentefonds), het ontvangt rechtstreeks doeluitkeringen en heeft de bevoegdheid onroerendzaakbelastingen op te leggen.

3 De positie van de burger wordt versterkt. De stadsprovincie Rotterdam krijgt belangrijke taken. Door rechtstreekse verkiezingen heeft de burger daar invloed op.

- 4 Het uitvoeringsproces wordt op de volgende wijze hervat.
- a Vooruitlopend op de instelling van de stadsprovincie Rotterdam wordt per 1 januari 1998 bij Interimwet een 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' ingesteld. Die wet regelt het volgende:
    - 1 In maart 1998 rechtstreekse verkiezing van het bestuur van de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam'.
    - 2 De stadsregio Rotterdam krijgt de status van 'Pre-stadsprovincie Rotterdam'.
    - 3 Het benoemen van 'kwartiermakers' die ruime bevoegdheden krijgen om het proces op de rails te zetten.
    - 4 Het toedelen van nader te bepalen taken en bevoegdheden aan de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' als ware het de stadsprovincie Rotterdam.
    - 5 De overdracht van de financiële middelen aan de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam'.
  - b Bij voorkeur wordt tegelijkertijd de procedure gestart ter indiening bij de Tweede Kamer van een bijzondere wet (lex specialis). Hierin wordt het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam vastgelegd.
  - c Intussen wordt in overleg met de provincie Zuid-Holland de procedure gestart die leidt tot de vaststelling van het territoir van de stadsprovincie Rotterdam.
- 5 Voor de opdeling van de stad Rotterdam bestaat in de Tweede Kamer geen meerderheid. Zou men alsnog een opdeling van de stad voorstaan dan wordt op de voortgang van het proces een erg hoge hypotheek gelegd. Immers, de burger in de stad Rotterdam heeft zich duidelijk uitgesproken.
- 6 Vanwege de toekomstige inhoudelijke verwevenheid is uitbreiding met de Hoeksche Waard wenselijk. Vanwege procedurele complicaties wordt aanbevolen om de regio Rotterdam nu niet terstond met de Hoeksche Waard uit te breiden.
- 7 De problematiek in de regio Rotterdam is specifiek van aard. Daarbij past een specifieke oplossing: de stadsprovincie Rotterdam. De bestuurlijke oplossing voor de regio Haaglanden is in principe geen kopie van Rotterdam. De vorming van de stadsprovincie Rotterdam laat het voortbestaan van de provincie Zuid-Holland onverlet. De commissie pretendeert niet met dit advies een bijdrage te leveren aan de algemene discussie over de bestuurlijke organisatie. Dat behoorde niet tot de opdracht van de commissie.

- 8 De problematiek in de regio Rotterdam vergt een onverwijld aanpak. Allen die verantwoordelijkheid dragen voor de regio Rotterdam en met name zij die het proces van regionalisering hebben gesteund hebben de plicht aan een snelle oplossing mee te werken.

## VERANTWOORDING

## 1 DE KEUZE

### De stadsprovincie Rotterdam

Gooi het kind niet met het badwater weg. Uit de consultaties is gebleken dat er een grote eensgezindheid in opvattingen bestaat over de inhoudelijke onderbouwing van de stadsprovincie Rotterdam.

Op nationaal niveau (Tweede Kamer, Kabinet, departementen, werkgevers, werknemers etc.), op regionaal niveau (stadsregio, woningbouwcorporaties, Midden- en Kleinbedrijf, Kamer van Koophandel etc.) en gemeentelijk niveau (gemeentelijke diensten, maatschappelijke instanties) bleek men het voor het merendeel eens over het bestuurlijk model en de uitwerking daarvan in taken en bevoegdheden, financiën, ambtelijke en bestuurlijke organisatie. De problemen die zijn ontstaan worden louter als politieke problemen ervaren.

Naast het bestaan van een breed bestuurlijk draagvlak voor de stadsprovincie Rotterdam zijn de inhoudelijke en bestuurlijke argumenten overtuigend. De meest aansprekende argumenten zijn:

- 1 In de stadsprovincie Rotterdam komen de schaal waarop sociale en economische ontwikkelingen gaande zijn en het openbaar bestuur dichter bij elkaar.
- 2 De burger heeft meer zeggenschap over belangrijke vraagstukken omdat hij het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam rechtstreeks kiest. Vele bestuurlijke hulpstructuren verdwijnen waardoor vergroting van de democratische legitimatie optreedt. Voor de burger in de regio Rotterdam geldt dat in twee richtingen. Voor grootschalige taken, bijvoorbeeld de bouw van woningen, is de stadsprovincie Rotterdam voor de burger aanspreekbaar. Voor kleinschalige taken zoals lokale openbare voorzieningen en sociale zorg kan de burger bij de gemeente terecht.
- 3 Er is sprake van een integraal takenpakket waarbij op diverse beleidsterreinen de bevoegdheden inzake planning, budgetverdeling, uitvoering en beheer in één bestuurlijke hand komen: de stadsprovincie Rotterdam.
- 4 De stadsprovincie Rotterdam heeft de potentie in zich effectiever en efficiënter te besturen.
- 5 De nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de stadsprovincie Rotterdam en de daarin gelegen gemeenten biedt kansen om op regionaal en lokaal niveau het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren. Niet alleen door een betere verdeling van taken en bevoegdheden maar ook door een andere onderlinge werkwijze. Een verandering in bestuurlijke cultuur.

## Een spiegel

De stadsprovincie Rotterdam is de beste oplossing. Stel nu dat over de stadsprovincie Rotterdam geen besluitvorming plaatsvindt. Dat is ook een beslissing; een van onmacht. De urgentie van de maatschappelijke en economische vraagstukken in de regio Rotterdam verandert niet. Wat zijn daarvan de gevolgen?

- 1 Onduidelijke bestuurlijke hoofdstructuur: Er komt geen versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur, te weten drie direct door de burger gekozen bestuurslagen, Rijk, provincie en gemeente. Aanpassingen van de bestuurlijke structuur, zoals de stadsprovincie Rotterdam, zijn niet haalbaar. Het beleid van het kabinet zoals neergelegd in de notities Vernieuwing bestuurlijke organisatie (maart 1995, september 1995 en april 1996) wordt niet gerealiseerd.
- 2 Zwakke democratische legitimatie: De positie van de burger richting openbaar bestuur wordt niet versterkt. Op de diverse functionele besturen, die grote bedragen besteden, heeft de burger geen directe invloed omdat deze besturen niet rechtstreeks worden gekozen.
- 3 Ineffectief bestuur: Er blijven veel bestuurlijke partners die onderling moeten samenwerken en die samen of apart richting het Rijk opereren: de deelraden in Rotterdam, de stad Rotterdam, de overige gemeenten in de regio Rotterdam, de stadsregio Rotterdam, andere samenwerkingsverbanden en de provincie Zuid-Holland.
- 4 Inefficiënt bestuur: Via wetgeving, contracten, convenanten en dergelijke zijn afspraken tussen de betrokken besturen nodig over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Het Rijk en/of de provincie Zuid-Holland zullen een actieve rol moeten vervullen bij de totstandkoming en naleving van de gemaakte afspraken.
- 5 Centralisatie van bestuur: Op sommige beleidsonderdelen zal het Rijk noodgedwongen taken niet verder kunnen decentraliseren en zelfs taken aan zich moeten trekken. Centralisatie van beleid is het gevolg.

De afgelopen jaren is in de regio Rotterdam het beleid op de rails gezet. Vooruitlopend op de stadsprovincie Rotterdam zijn over de uitvoering bestuurlijke afspraken gemaakt en in contracten en convenanten vastgelegd. Dat beleid verkeert in de uitvoeringsfase en ontmoet weerstand. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van de VINEX-taakstelling, de uitvoering van het convenant bereikbaarheid regio Rotterdam, de aanleg van de Maasvlakte II en talloze andere projecten die in de regio Rotterdam zijn afgesproken. Voor de uitvoering van beleid in de periode na 2005 moeten nog bestuurlijke afspraken gemaakt worden. Onduidelijk is met welke bestuurlijke partner.



Het hierboven geschetste beeld wordt ook wel de functionalisering van het bestuur genoemd. Gemeenten, provincies en anderen werken samen op basis van een wet, een contract of een convenant. Zelfstandige bestuursorganen met specifieke taken zijn een andere vorm van functioneel bestuur. Bijvoorbeeld de politieregio en het Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening. Functionele besturen zijn meestal gericht op één concrete taak. Doordat de samenstelling en het territorium van de functionele besturen wisselt per beleidssector spreekt men van een 'bestuurlijke lappendeken'. Het is niet democratisch en het werkt niet effectief.

Het kabinetsbeleid is gericht op het versterken van de bestuurlijke hoofdstructuur en het terugdringen van functionele hulpstructuren. Dat is één van de redenen om een stadsprovincie Rotterdam te willen. In feite wordt de huidige bestuurlijke situatie in de regio Rotterdam bestendigd. We zijn weer terug bij af.

Zolang overeenstemming bestaat kan gemeentelijke samenwerking in de regio Rotterdam effectief zijn. Zodra meningsverschillen optreden kost besluitvorming enorm veel tijd, blijft achterwege of een compromis leidt tot keuzen die men aanvankelijk niet wilde. Vanaf de Tweede Wereldoorlog is met name in de stedelijke gebieden geen afdoende oplossing gevonden om functionele samenwerking met betrekking tot sturing en uitvoering van beleid effectiever te maken. In samenwerkingsverbanden bepaalt de zwakste schakel, bijvoorbeeld een gemeente, de voortgang van de samenwerking. De stadsregio Rotterdam geeft in dit jaar f 650 mln. uit. De politieregio Rijnmond besteedt f 476 mln. Een directe democratische legitimatie vanuit de burger is er niet. Democratie en controle gaan in deze situatie niet samen op. Een gemis dat door de stadsprovincie Rotterdam wordt opgeheven.

Met het aanpakken van vraagstukken betreffende locatiebeleid, infrastructuur, bereikbaarheid en leefmilieu zijn grote economische en sociale belangen gemoeid. Met name in de Randstad maar in het bijzonder in de regio Rotterdam vanwege de urgentie van de problematiek. Grote vertragingen en/of bestuurlijke onenigheid in de regio Rotterdam over het gewenste beleid kan op zeker moment een te hoge maatschappelijke prijs vragen. Alleen het Rijk is dan in staat om in te grijpen en zijn verantwoordelijkheid te nemen. Inzake sturing (locatiekeuzen), verdeling en besteding van geld en toezicht op de uitvoering van beleid gaat het Rijk een vooraanstaande rol vervullen. Omdat de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie stagneert is centralisatie van beleid waar te nemen. Verwacht wordt dat die tendens zich voortzet.

Formeel is er sprake van een directe democratische legitimatie door Kabinet en Tweede Kamer. Het afleggen van verantwoording voor

specifieke uitvoeringstaken in de Tweede Kamer kent grenzen. De politieke verantwoording voor uitvoeringstaken op provinciaal of lokaal niveau is beter omdat het dichterbij de burger staat.

Een alternatief is dat de provincie Zuid-Holland de beoogde rol van de stadsprovincie Rotterdam overneemt. Dat kan door de gemeentelijke taken en bevoegdheden (Haven, grond etc.) aan de provincie Zuid-Holland over te dragen. Dat kost tijd omdat het draagvlak hiervoor in de regio Rotterdam volledig ontbreekt. Met de stadsprovincie Rotterdam wordt een 'doe-provincie' beoogd, dat wil zeggen dat de stadsprovincie Rotterdam ook verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het beleid.

Die uitvoeringsgerichtheid vereist afstemming van de geografische schaal en het bestuur. Het optimum van die schaal aanpassing wordt nooit bereikt. Ook in de stadsprovincie Rotterdam bestaat dat optimum niet. Vast staat wel dat de schaal van de huidige provincie Zuid-Holland in relatie tot de maatschappelijke problematiek in de regio Rotterdam te groot is. Bij het versterken van de provincie Zuid-Holland zou dat overbrugd kunnen worden door het instellen van een provinciale territoriale commissie.

Een provinciale commissie zou kunnen worden belast met de uitvoering van het beleid in de regio Rotterdam. Wie waarvoor verantwoordelijk is moet worden geregeld. De provincie Zuid-Holland kan alleen die verantwoordelijkheid op zich nemen als daarbij het goede gereedschap wordt aangeleverd: taken en bevoegdheden van gemeenten. Wil men dat laatste niet dan kunnen provincie en gemeenten alleen in die provinciale commissie hun beleid coördineren en afstemmen. De nadelen van functioneel bestuur doen zich dan ook bij deze bestuurlijke constructie voor.

Het democratisch aspect zal bij de instelling van een provinciale commissie aandacht vragen. Een provinciale commissie kan rechtstreeks gekozen worden. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt van maximaal drie rechtstreeks gekozen bestuurslagen. Dit alternatief verdient derhalve niet de voorkeur.

## 2 TOELICHTING ADVIES

### Taken stadsprovincie Rotterdam

- 1 Over het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam is door de betrokken partijen lang en intensief gediscussieerd. Voor dat takenpakket bestond een breed bestuurlijk draagvlak. Dit is een reden om het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam in hoofdlijnen te ondersteunen.
- 2 Het ongedeeld laten van de stad Rotterdam is een reden om het takenpakket aan een beschouwing te onderwerpen. Bepaalde taken zijn aanvankelijk aan de stadsprovincie Rotterdam toegedeeld omdat de stad Rotterdam opgedeeld zou worden.
- 3 Herhaaldelijk is in de consultaties gewezen op het zogenaamde 'Rijnmondeffect'. Twee concurrerende besturen, de regio Rijnmond en de stad Rotterdam. Twee kapiteins op een schip, dat werkt niet. Sommigen voorspellen dat in de stadsprovincie Rotterdam met een ongedeelde stad Rotterdam het 'Rijnmondeffect' weer optreedt.

Het takenpakket van de toenmalige regio Rijnmond steekt erg mager af tegen dat van de stadsprovincie Rotterdam. Zo had de regio Rijnmond op het terrein van de ruimtelijke ordening alleen een streekplanbevoegdheid. De stadsprovincie Rotterdam stelt een voor de gemeente en burger bindend integraal strategisch plan op, heeft zeggenschap over de Haven en beschikt over een provinciaal grondbedrijf. Voor de financiering was de regio Rijnmond grotendeels aangewezen op bijdragen van gemeenten. De stadsprovincie verdeelt de algemene middelen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds en heeft een eigen belastingbevoegdheid (de stadsprovincie Rotterdam verdeelt meer dan f 3 miljard). De stad Rotterdam levert zeer zware taken in bij de stadsprovincie Rotterdam. Bij de regio Rijnmond was dat niet het geval. Figuur 1 geeft dat schematisch weer.

Figuur 1. Vergelijk taken stadsprovincie Rotterdam en Openbaar Lichaam Rijnmond

Beleidssector	Openbaar Lichaam Rijnmond	Stadsprovincie Rotterdam
Algemeen	Samenwerkingsverband van gemeenten	Provincie met provinciale en gemeentelijke taken
Fysiek	Streekplanbevoegdheid  Richtlijnen woningtoewijzing Woningbouwsubsidies Richtlijnen Havenbedrijf	Integraal strategisch plan Havenindelingsbesluit Provinciaal grondbeleid Verkeers- en vervoersplan Exploitatie openbaar streek- en stadsvervoer Richtlijnen woningtoewijzing Woningbouwsubsidies Provinciaal Havenbedrijf
Veiligheid		Beheer politie, brandweer, rampenbestrijding en centrale post ambulancevervoer
Cultuur, onderwijs en Welzijn	Richtlijnen inzake openlucht-recreatie	Planning en beheer (grootschalige) voorzieningen zoals bejaardenoorden, jeugdhulpverlening, recreatiegebieden, volwasseneneducatie, theaters
Sociale zaken		Grootstedelijke problematiek via volkshuisvesting en economie Bedrijfsmatig beheer werplaatsen sociale voorziening
Financiën	Bekostiging door gemeenten  Verdeling doeluitkeringen	Verdeling algemene middelen uit Gemeentefonds en Provinciefonds. Verdeling doeluitkeringen Innen belastingen in vorm van Onroerendzaakbelasting

- 4 Het is verstandig om het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam niet tot in detail en tot het laatste taakonderdeel in te vullen. Belangrijker is dat er snel een stadsprovincie Rotterdam komt met een adequaat takenpakket. Aanpassingen kunnen later volgen. Het takenpakket van het Rijk, de provincie en de gemeente is steeds als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig. Daarom is het verstandig in de wet op te nemen dat de stadsprovincie en de gemeenten in onderling overleg het takenpakket nader kunnen uitwerken. Het is zinvol om het (basis)takenpakket bijvoorbeeld in het jaar 2003 te evalueren. Na opgedane ervaringen kan het takenpakket zonodig worden aangepast.
- 5 Voor het bereiken van een evenwichtige bestuurlijke machtsbalans tussen de stadsprovincie Rotterdam en de stad Rotterdam zijn twee oplossingen denkbaar. Vergroten van het territorium en het versterken van het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam. Beide



oplossingen sorteren een effect op die eerder genoemde machtsbalans. Taken, bevoegdheden en daarbij geld en Zwitsers weegt zwaarder dan vergroting van het territorium. Een reden om op een aantal onderdelen van het takenpakket voorstellen te doen.

In Figuur 2 zijn de hoofdlijnen van het takenpakket kernachtig beschreven. Hieronder volgt een korte toelichting.

Figuur 2 Hoofdlijnen verdeling taken in de regio Rijnmond

Beleids sector	Gemeente	Stadsprovincie Rotterdam	Uitbreiding taken
<b>Algemeen</b>	Gemeente is autonoom Decentralisatie van provinciale taken	Alle taken van de provincie Zuid-Holland Stadsprovincie is autonoom	Overname van rijks- en gemeentelijke taken
<b>Fysiek</b>	Bestemmingsplan, woningtoewijzing, inrichting en beheer openbare ruimte Milieubeleidsplan Afvalinzameling Stads- en dorpsontwikkeling en dergelijke	Planning, sturing, verdeling en uitvoering taken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, economie, verkeer en vervoer Uitvoerende diensten zoals Havenbedrijf, Grondbedrijf, Stadsontwikkeling, verkeer en vervoer, Openbare werken	Regionaal grondbedrijf en opheffen lokale grondbedrijven. Wel deconcentratie van bedrijven en winstafdracht in/aan gemeenten Aanscherpen parkeerbeleid Uitbreiding volkshuisvesting
<b>Veiligheid</b>	Uitoefenen gezag politie. Hulpverlening brandweer. Sociale veiligheid en dergelijke	Beheer politie, regionale brandweer, rampenbestrijding en centrale post ambulancevervoer	
<b>Cultuur, Onderwijs, Welzijn</b>	Huisvesting basis-onderwijs, sociale pensions, ambulante verslavingszorg, opbouwwerk, sport, bibliotheek en dergelijke	Planning en beheer (grootschalige) voorzieningen zoals bejaardenoorden, jeugdhulpverlening, recreatiegebieden, volwasseneneducatie, theaters	
<b>Sociale zaken</b>	Algemene bijstand, additionele werkgelegenheid, participatie in het RBA en dergelijke	Grootstedelijke problematiek via volkshuisvesting en economie Bedrijfsmatig beheer werplaatsen sociale voorziening	Op termijn mogelijke rol op terrein van sociale zaken
<b>Financiën</b>	Algemene uitkering van stadsprovincie  Doeluitkeringen Rijk en stadsprovincie. Belastingbevoegdheden: OZB, precario en dergelijke	Verdeling algemene middelen Gemeenten Provinciefonds Verdeling doeluitkeringen Innen belastingen in vorm van Onroerend-zaakbelasting	

**Fysiek.** Op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu dient de stadsprovincie Rotterdam het voor het zeggen te hebben.

Voor de economische ontwikkeling in de regio Rotterdam kan de stadsprovincie Rotterdam op de genoemde beleidsterreinen voorwaardenscheppend zijn en haar waarde bewijzen. Belangrijk is dat planning, sturing en uitvoering zoveel mogelijk in één bestuurlijke hand komen. Met het ruimtelijke planningsstelsel zoals dat in de stadsprovincie Rotterdam is opgenomen en de wetswijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Tracéwet kan ervaring opgedaan worden. Een meer projectmatige aanpak is dan mogelijk. Op termijn kan met de opgedane ervaringen de discussie over de uitvoering van het zogenaamde 'provinciaal project' worden voortgezet.

Het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam neemt alle taken en bevoegdheden van de gemeente over inzake de ontwikkeling en het beheer van de Haven. Het Havenindelingsbesluit bepaalt het grondgebied waar het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam de zeggenschap van de gemeente betreffende de Haven overneemt.

Grond en geld bepalen in belangrijke mate de positie van de stadsprovincie Rotterdam. Om op regionaal niveau een sterk economisch beleid te voeren is het van belang dat het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam krachtig opereert. Naast de zeggenschap over de Haven is het voeren van een actief grondbeleid een belangrijk middel. Een provinciaal grondbeleid met een daarbij behorend provinciaal grondbedrijf is onmisbaar in de stadsprovincie Rotterdam. Het voortbestaan van gemeentelijke grondbedrijven naast een provinciaal grondbedrijf is daarmee onwenselijk. Het is veel effectiever om de gemeentelijke grondbedrijven in één provinciaal grondbedrijf te laten opgaan.

Op gemeentelijk niveau moet het bestuur en de burger betrokken blijven bij het grondbeleid. Het raakt de burger rechtstreeks. Dat kan door het provinciaal grondbedrijf ambtelijk te deconcentreren in een gemeente. Voor de gemeente is het grondbedrijf een middel om de lusten en de lasten over diverse projecten te verdelen. Die mogelijkheid vervalt en is voor de gemeente een belangrijke aderlating.

Door de introductie van een vereveningssysteem kan een afdracht van opbrengsten uit het provinciaal grondbedrijf aan de gemeenten plaatsvinden. Bijvoorbeeld naar rato van de balanswaarde die de gemeentelijke grondbedrijven hebben ingebracht. Op deze wijze is een gemeentelijke compensatie, herstel van onderlinge solidariteit, mogelijk.

Het volkshuisvestingsbeleid regionaliseert. Daarom is het goed dat de stadsprovincie Rotterdam belangrijke taken en bevoegdheden krijgt met betrekking tot het type te bouwen woningen, wanneer woningen worden



gebouwd, wie voor welke woning in aanmerking komt, de verdeling van de woningbouwsubsidies en het toezicht op de woningbouwcorporaties. Een provinciale regie op het terrein van de volkshuisvesting is gewenst. Daar heeft de burger belang bij.

Provinciale richtlijnen moeten voorkomen dat gemeenten hun grenzen 'sluiten' voor woningzoekenden van buiten de eigen gemeente. Na verloop van tijd is een evaluatie op zijn plaats of de stadsprovincie dit gemeentelijk gedrag kan voorkomen. Is dat niet het geval, dan zijn andere instrumenten nodig.

In de regio Rotterdam zijn meer dan 40 woningbouwcoöperaties werkzaam. Voor de stadsprovincie en de woningbouwcoöperaties moeten goede afspraken worden gemaakt over nieuwbouwbeleid, verkoop van woningen, herstructurering van oude stadswijken en dergelijke.

De bereikbaarheid van de stad Rotterdam en van de regio Rotterdam in zijn totaliteit per spoor, via water en weg wordt een steeds groter probleem. In economisch en sociaal opzicht moet de bereikbaarheid worden verbeterd. Een instrument dat daar aan bijdraagt is het parkeerbeleid. De stadsprovincie Rotterdam moet met de noodzakelijke bevoegdheden worden toegerust om een effectief regionaal parkeerbeleid te voeren.

De stadsprovincie Rotterdam moet in de fysieke beleidssector een krachtig beleid voeren. Een deskundig ambtelijk apparaat hoort daarbij. Is dat niet het geval dan blijft er een onevenwichtigheid in de bestuurlijke machtsbalans.

Het Havenbedrijf, het Ontwikkelingsbedrijf en andere diensten zoals stadsontwikkeling, verkeer en vervoer en openbare werken moeten geheel of gedeeltelijk over naar de stadsprovincie Rotterdam.

In kwantitatief opzicht (aantal ambtenaren) zijn de consequenties voor de gemeente Rotterdam groter dan voor de andere 17 gemeenten in de regio Rotterdam.

**Veiligheid.** Op provinciaal niveau wordt net zoals op gemeentelijk niveau een integraal veiligheidsbeleid gevoerd. De bestuurlijke inbedding van politie en regionale brandweer draagt zorg voor een verbeterde aanpak van veiligheid. De burger heeft tot nu toe geen rechtstreekse invloed op het bestuur van de politie. In de stadsprovincie Rotterdam komt die invloed er wel.

**Onderwijs, welzijn, zorg en cultuur.** De stadsprovincie Rotterdam heeft onder andere een rol in de coördinatie van de volwasseneneducatie, de voorzieningenplanning onderwijs en het regionaal meldpunt voortijdig schoolverlaten. De stadsprovincie Rotterdam krijgt de zorg voor asielzoekers, dak- en thuislozen, gezondheidszorg, jeugdhulpverlening en

bejaardenoorden. Grootschalige voorzieningen hebben in de regio Rotterdam een bovenlokale functie. De ontwikkeling en het beheer van dergelijke voorzieningen is dus voor de regio Rotterdam van belang. Het gaat met name om recreatiegebieden, musea en theaters.

**Sociale zaken.** In de stadsprovincie Rotterdam worden grootstedelijke vraagstukken aangepakt. De beleidsterreinen economie en volkshuisvesting zijn daarvoor essentieel. De grootstedelijke problematiek wordt ook op gemeentelijk niveau aangepakt. Het accent ligt daar meer op onderwijs, additionele werkgelegenheid, sociale zorg en dergelijke. De uitvoering hiervan is sterk lokaal georiënteerd. De argumenten om deze taken en bevoegdheden op regionaal niveau te tillen overtuigen niet, temeer nu de stad Rotterdam ongedeeld blijft. Uit de gesprekken blijkt voor deze opvatting brede steun.

De verlening van de algemene bijstand blijft een gemeentelijke taak. Verreweg het grootste deel van het bijstandsbudget in de regio Rotterdam gaat naar de stad Rotterdam. De commissie Etty zal binnenkort het kabinet adviseren over eventuele aanpassingen van de Algemene bijstandswet. Of op gemeentelijk niveau de uitvoering van deze taak moet worden gewijzigd en/of daarin een bepaalde rol voor de stadsprovincie Rotterdam is weggelegd kan op een later tijdstip aan de orde komen.

Over de beschikking van additionele middelen voor werkgelegenheid (Banenpools, Melkertbanen, Jeugdwerkgarantie) zijn tussen het Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening en de gemeenten in de regio Rotterdam afspraken gemaakt. Er bestaat geen directe noodzaak om deze taken in de handen van de stadsprovincie Rotterdam te leggen. Voor de sociale werkvoorziening zijn de bedrijfsmatige argumenten sterk om deze verantwoordelijkheid aan de stadsprovincie Rotterdam over te dragen. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de plaatsing van werknemers.

De drie stemhebbende zetels in het Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening behoeven niet door het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam te worden bekleed. Dat moeten gemeenten blijven doen.

**Financiën.** De stadsprovincie Rotterdam krijgt de verdeling ten aanzien van de algemene middelen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds in handen. Hiervoor zijn diverse modaliteiten met betrekking tot de uitwerking van die verdeling denkbaar.

De stadsprovincie Rotterdam ontvangt en verdeelt de doeluitkeringen van het Rijk die behoren bij de taken en bevoegdheden van de stadsprovincie Rotterdam.

Eveneens wordt onderschreven de stadsprovincie Rotterdam een bestaande belasting te laten heffen; de onroerendezaakbelastingen.

## Bestuur en burger

De burger van de regio Rotterdam zal het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam rechtstreeks kiezen. Voor de bestuurlijke machtsbalans is de democratische legitimatie de enige doorslaggevende factor. Een goede democratische controle heeft positieve gevolgen voor de effectiviteit van het bestuur. De burger krijgt zeggenschap over belangrijke strategische zaken, bijvoorbeeld over volkshuisvesting en infrastructuur.

Bij het besluitvormings- en wetgevingsproces om de aangepaste stadsprovincie Rotterdam te realiseren is de rol van de burger van wezenlijk belang. De achter ons liggende ervaring heeft dat duidelijk gemaakt. De vraag hoe de burger bij dat proces betrokken dient te worden is makkelijker gesteld dan beantwoord.

De communicatie-medaille heeft twee zijden, die van de stadsprovincie Rotterdam en die van het gemeentelijk bestuur in deze stadsprovincie.

De stadsprovinciezijde van de medaille heeft betrekking op een nieuw te vormen bestuur. Een stadsprovincie Rotterdam die voor de burger een eigen betekenis en identiteit krijgt. In het begin, als de stadsprovincie Rotterdam van start gaat, is het zoeken naar wegen om de burger erbij te betrekken.

Het takenpakket, of anders gezegd de inhoudelijke projecten die de huidige stadsregio Rotterdam en daarna de stadsprovincie Rotterdam gaat uitvoeren, is voor de burger een belangrijke meetlat. Daarom moet een intensieve communicatie tussen bestuur en burger plaatsvinden.

Daarvoor zijn diverse hulpmiddelen bruikbaar. Televisie, radio, internet en dergelijke media kunnen daarin een rol vervullen. Een ander middel dat de stadsprovincie Rotterdam kan toepassen is het instellen van een consultatief orgaan. In dit orgaan kunnen bestuurders van de inliggende gemeenten of burgers van de regio Rotterdam plaatsnemen. Via een consultatief orgaan worden gemeenten en burgers betrokken bij belangrijke beleidsterreinen van de stadsprovincie Rotterdam.

De andere kant van de medaille is de gemeente. Het instellen van een stadsprovincie Rotterdam verandert het takenpakket van de gemeente. De gemeenten in de regio Rotterdam zijn zich daar van bewust.

Ten eerste zal de burger straks voor een aantal zaken niet meer bij een gemeenteloket aankloppen, maar bij een loket van de stadsprovincie Rotterdam. Dat provinciale loket kan in alle gemeenten gedeconcentreerd zijn.

Ten tweede moet het bestuur van de gemeente zich meer richten op de problemen van de burger in de dagelijkse leefomgeving.

Ten derde zal in de stad Rotterdam, wanneer de stadsprovincie Rotterdam wordt ingesteld, een nadere bezinning plaatsvinden over de taakverdeling tussen de centrale stad en de deelgemeenten. Dat heeft op

termijn consequenties voor het functioneren van de stad en de deelraden in Rotterdam.

Voor alle onderdelen geldt dat hieraan belangrijke voorlichtingsaspecten kleven.

Een voorstel ter overweging is om gezamenlijk, openbaar bestuur en maatschappelijke instanties, te kiezen voor een professionele aanpak met betrekking tot voorlichting, overleg en communicatie tussen burger en bestuur. Wellicht is een projectmatige aanpak van inhoudelijke beleidsthema's effectief. Diverse maatschappelijke instanties willen hieraan een bijdrage leveren.

### Vervolg proces

Iedereen heeft baat bij duidelijkheid op korte termijn. Dat vereist bijzondere (wettelijke) voorzieningen en kloeke besluitvorming. In maart en mei 1998 zijn er respectievelijk gemeenteraads- en parlamentsverkiezingen. Het is voor het proces belangrijk dat de nieuw gekozen gemeenteraadsleden weten waar zij aan toe zijn. Dat geldt ook voor de burgers en de betrokken ambtenaren. Nog eens vier jaar lang onzekerheid over het besluitvormingsproces rondom de stadsprovincie Rotterdam is niet goed. Het is daarom geboden alles op alles te zetten om op 1 januari 1999 de stadsprovincie Rotterdam te laten starten. De aanbeveling aan het Kabinet en de Tweede Kamer is om snel een besluit te nemen waarna met de uitvoering kan worden gestart.

Met de achter ons liggende periode moet rekening worden gehouden. Veel huiswerk is gedaan en bij de betrokken partners bekend. Toch is zorgvuldig overleg nodig.

De aanbeveling is om het proces langs drie trajecten in te richten (Zie Figuur 3).

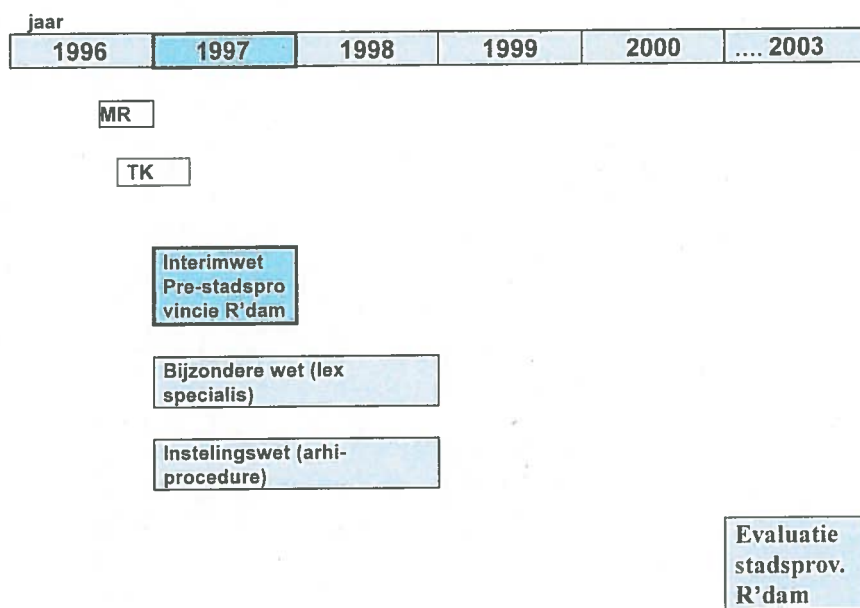
Het eerste traject is via een Interimwet stadsprovincie Rotterdam een 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' instellen.

Het tweede traject is een lex specialis in procedure te brengen waarin de taken en bevoegdheden van de stadsprovincie Rotterdam worden vastgelegd.

Het derde traject is de procedure starten ter voorbereiding van de wijziging van de provinciale indeling van de provincie Zuid-Holland.



Figuur 3 Fasering wetgeving stadsprovincie Rotterdam



MR = besluitvorming ministerraad  
 TK = besluitvorming Tweede Kamer

**Interimwet stadsprovincie Rotterdam.** Vooruitlopend op de vorming van de stadsprovincie Rotterdam is voorbereidingswerk nodig. Het voorstel is om niet te wachten met deze werkzaamheden tot de definitieve wetgeving is afgerond. Via een Interimwet kan men vooruitlopend op de definitieve wetgeving alvast aan het werk gaan. Deze Interimwet kent aan de stadsregio Rotterdam de status toe van de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam', waarvan het bestuur in maart 1998 rechtstreeks door de burger wordt gekozen. Het ligt voor de hand de Interimwet in juridische zin vorm te geven via een wijziging van de Kaderwet bestuur in verandering. De volgende onderwerpen kunnen in die Interimwet geregeld worden.

- 1 Het functioneren van de stadsregio Rotterdam als een 'Pre-stadsprovincie Rotterdam'. Hierdoor wordt het onomkeerbare karakter van het proces sterk tot uitdrukking gebracht. Het algemeen bestuur van de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' wordt in maart 1998 door de burger rechtstreeks gekozen. De burger oefent zo invloed uit op de inhoud van het beleid en het proces.
- 2 In ingrijpende reorganisatieprocessen spelen 'kwartiermakers' een belangrijke rol. De Interimwet benoemt 'kwartiermakers', bijvoorbeeld twee ervaren

bestuurders. Deze 'kwartiermakers' krijgen de bevoegdheden die nodig zijn voor het opzetten van het ambtelijk apparaat (organisatieplannen), de overgang van ambtenaren naar de stadsprovincie Rotterdam (personeelsplannen), het voorbereiden van de verkiezingen en dergelijke. Ambtelijke diensten van de gemeenten en de provincie Zuid-Holland kunnen in opdracht van de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' voorbereidingen treffen voor de toekomstige ambtelijke organisatie in de stadsprovincie Rotterdam.

- 3 Aan de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' worden vooruitlopend op de stadsprovincie Rotterdam taken toegedeeld. Bijvoorbeeld de Haven, de grondbedrijven en de politie.
- 4 Aan de 'Pre-stadsprovincie Rotterdam' worden financiële middelen toegedeeld die nodig zijn om de wettelijk opgedragen taken uit te voeren.

**Wet lex specialis stadsprovincie Rotterdam.** De 'oude' wetsvoorstellen om te komen tot een stadsprovincie Rotterdam zijn door het Kabinet in het begin van dit jaar ingetrokken. Dat betekent dat de formele wettelijke procedures opnieuw gevolgd moeten worden. Het voorstel is dat een ontwerp lex specialis door het Kabinet snel in procedure wordt gebracht. Vanwege de relatief geringe aanpassingen lijkt overeenstemming op zeer korte termijn haalbaar. Een snelle procedure is dan mogelijk. Een strakke regie bevordert dat.

**Wet instelling stadsprovincie Rotterdam.** Deze wet regelt dat de stadsprovincie Rotterdam geen onderdeel meer uitmaakt van de provincie Zuid-Holland. Aanbevelenswaardig is dat het Kabinet en Gedeputeerde Staten onderling afspraken maken over een snelle maar zorgvuldige procedure. Tijdwinst is mogelijk als het Rijk de bevoegdheden van de provincie Zuid-Holland overneemt. Het kabinet zou daar bij Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op kunnen aandringen.

#### **Grenzen stadsprovincie Rotterdam**

Voor de uitbreiding van de regio Rotterdam in territoriaal opzicht zijn inhoudelijke argumenten leidend. Het veel gehoorde argument dat gebiedsuitbreiding nodig is om de bestuurlijke machtsbalans tussen de toekomstige stadsprovincie Rotterdam en de daarbinnen gelegen ongedeelde stad Rotterdam meer in evenwicht te brengen spreekt minder aan. Alle inwonenden van de regio Rotterdam kiezen het bestuur van de stadsprovincie en hebben allemaal in gelijke mate zeggenschap over de samenstelling van het bestuur. Voor de bestuurlijke machtsbalans is het takenpakket en de daarachter georganiseerde ambtelijke macht bepalender dan de uitbreiding van het territoir van de stadsprovincie Rotterdam.



De Hoeksche Waard is vooral na 2005 een belangrijke uitbreidingsmogelijkheid van verstedelijking voor de regio Rotterdam. Door gebrek aan ruimte in de regio Rotterdam kan in de Hoeksche Waard de overloop opgevangen worden. Het gaat om woningbouw- en bedrijfslocaties waarbij de rijksweg A4 doorgetrokken wordt. Bovendien lijkt de Hoeksche Waard een geschikte locatie voor uitbreiding van glastuinbouw. In het Westland is die ruimte er niet meer.

Deze inhoudelijke overwegingen geven de doorslag om de stadsprovincie Rotterdam te zijner tijd uit te breiden met de Hoeksche Waard. In het kader van een gefaseerde aanpak en met inachtneming van de procedurele complicaties is een eventuele latere gebiedsuitbreiding verstandiger dan nu proberen de Hoeksche Waard geforceerd bij de stadsprovincie Rotterdam te voegen.

Ten aanzien van de Drechtsteden bestaat er verschil van mening over de inhoudelijke argumenten die pleiten voor samenvoeging met de stadsprovincie Rotterdam. Voor de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden ziet de commissie de inhoudelijke argumenten niet. Voor de korte termijn bestaan geen doorslaggevende argumenten om de Drechtsteden bij de stadsprovincie Rotterdam te voegen.

In de stadsprovincie Rotterdam zullen de gemeenten door het gewijzigde takenpakket de positie ten opzichte van de burger opnieuw bepalen. In het bijzonder geldt dat voor de stad Rotterdam. Daar is de taakverdeling tussen de stad en de deelraden een punt van politieke afweging. Gezien het uiteindelijke takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam kan de keuze vallen op het versterken van de deelraden. Dan wordt de positie van de stad Rotterdam tussen versterkte deelraden en stadsprovincie Rotterdam lastig.

Een aanpassing van de grenzen van de stad Rotterdam zou dan een logisch gevolg zijn van de gemaakte keuzen. Het kan ook de andere kant opgaan, namelijk het terugleggen van taken en bevoegdheden van de deelgemeenten naar de stad Rotterdam. Een uitvoeringsgerichte aanpak per wijk kan daarbij van betekenis zijn. Het opheffen van de deelraden als direct door de burger gekozen vertegenwoordigende lichamen ligt als uitkomst dan in de rede. De stad Rotterdam moet dan ook op een andere wijze gaan communiceren met de burger.

Wordt voor deze weg gekozen dan ligt een aanpassing van de grenzen van de stad Rotterdam minder voor de hand.

De stadsprovincie Rotterdam kan te zijner tijd het initiatief nemen om een proces van gemeentelijke herindeling in gang te zetten.

### Het nieuwe provinciehuis

De stadsprovincie Rotterdam wordt een nieuw provinciaal bestuur voor de regio Rotterdam. Het is belangrijk dit tot uitdrukking te brengen door huisvesting van de stadsprovincie Rotterdam op een zelfstandige en centraal gelegen locatie die goed bereikbaar is voor de burger.

## BIJLAGEN

## 1 BESTUURLIJKE PROBLEMATIEK

### Besluitvormingsproces

Zelden is het bestuurlijk draagvlak en het optimisme over de vorming van de stadsprovincie Rotterdam zo groot geweest. Stad en ommeland leken een aantal klassieke tegenstellingen achter zich te hebben gelaten. Soms kwamen ze aan de oppervlakte maar werden ze door de bestuurders in de regio Rotterdam gezamenlijk de kop ingedrukt. Lang overheerste het gevoel, wat er ook gebeurt, de stadsprovincie Rotterdam zal er komen. Op 7 juni 1995 veranderde dat in één klap. Daarna is gepoogd de scherven te lijmen. Het mocht niet baten.

De vraag die al vele malen gesteld is. Hoe hebben de politiek verantwoordelijken dit kunnen laten gebeuren? De commissie heeft de behoefte om hierover een korte beschouwing te geven.

Besluiten over structuurwijziging hebben in het openbaar bestuur onder andere de volgende specifieke kenmerken:

- lange duur van het proces;
- grote onzekerheid bij de betrokken partijen;
- onderlinge afhankelijkheid van betrokkenen.

Besluitvorming over structuurwijzigingen vindt plaats in langdurige processen, die formeel uitmonden in wetgeving. Die relatief lange duur - in de regio Rotterdam van 1989 tot 1996 - biedt veel mogelijkheden voor geleidelijke vorming van draagvlak, maar ook voor ontwikkeling van tegenkrachten, verlies van steun en andere vormen van erosie. Aan het proces namen achtereenvolgens twee volksvertegenwoordigingen, kabinetten, colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders van wisselende politieke snit deel. Continuïteit van opvattingen is dus allerminst verzekerd. In tegendeel, politieke dynamiek bestaat juist vaak uit de bewuste keuze van een andere opvatting dan die van de voorganger. Dit heeft in het Rotterdamse proces een belangrijke rol gespeeld.

Gedurende het proces verkeren alle betrokken partijen in voortdurende onzekerheid over de afloop, zowel over de inhoud van het definitieve voorstel omtrent de structuurwijziging, als omtrent de vraag of het tenslotte allemaal wel doorgaat. Het is tevens in bijna alle gevallen van belang te onderkennen dat geen enkele van de betrokken actoren in staat is eenzijdig een resultaat af te dwingen. Zou men de besluitvormingssituatie willen vergelijken met economische markt vormen dan lijkt ze het meest op het oligopolie. Dat wil zeggen dat iedere actie van een der partijen invloed heeft op de positie van de overige partijen. Uit het voorafgaande is de complexiteit van de positie van iedere actor bij iedere beslissing te achterhalen: een bepaalde keuze, bijvoorbeeld steunverlening aan een bepaald voorstel tot structuurwijziging, zal invloed hebben op:

- de eigen positie onmiddellijk daarna, omdat die voor ieder politiek orgaan afhankelijk is van de steun vanuit de achterban;
- de eigen positie op langere termijn, indien het voorstel het wel of niet haalt;
- de verhouding tot andere organen, die mede bij de beslissing zijn betrokken;
- de eigen toekomstige bewegingsvrijheid.

Iedere rationele betrokkene zal dus voortdurend inschattingen maken omtrent de kansen van bepaalde uitkomsten en de waarden van de verschillende factoren die op zijn positie van invloed zijn. Niet alleen objectieve factoren of gebeurtenissen kunnen daarbij verandering brengen, maar ook de gewijzigde percepties en kleine gedragswijzigingen van relevante partners. Gegeven voornoemde complexiteit is ook goed te begrijpen waarom steunverlening aan veranderingsvoorstellen door bestuurlijke organen vaak lang zal uitblijven, vervolgens tamelijk plotseling en mogelijk massaal zal optreden, om vervolgens onder invloed van merkwaardige omgevingsveranderingen eventueel weer te verdwijnen.

Juist zoals bij het oligopolie is de onderlinge afhankelijkheid van de betrokken besluitvormers groot, maar blijven duurzame bindingen over en weer uit. In het bestuurlijke verkeer zal pas de inwerkingtreding van de wetgeving waarin de structuurwijziging is neergelegd garantie voor duurzaamheid opleveren. De combinatie van lange duur, grote onzekerheid en een instabiel besluitvormingsklimaat is een belangrijk element in de verklaring van een grote faalkans. De casus stadsprovincie Rotterdam illustreert dat.

De grootstedelijke problematiek heeft zeer specifieke kenmerken. Er is sprake van een relatief grote eenheid in het midden van het gebied met veel economische activiteiten en een grote sociale problematiek. Er is sprake van gebieden daaromheen, die economisch bekwame mensenkracht toeleveren aan de kern en in veel mindere mate sociale problematiek ervaren. Randgemeenten nemen deels een parasitaire positie in ten opzichte van de kern in de betekenis van het profiteren van centrumvoorzieningen zonder dat er sprake is van adequate bijdragen. Anderszins hebben zij groot belang bij de economische voorspoed van het gehele gebied, en daarbinnen vooral de kern. De kern is onmachtig om zelf, op eigen doft de sociale problematiek te beheersen, omdat zij daarvoor in een afhankelijkheidsrelatie verkeert ten opzichte van de randgemeenten, bijvoorbeeld als het gaat om mogelijkheden voor woningbouw, voor adequate infrastructuur en dergelijke.

Het is bovendien van groot belang te voorzien, dat de onderlinge verhouding tussen de actoren in grootstedelijke gebieden vaak die van het gevangenendilemma is: de randgemeenten weten dat het ontbreken van onderlinge samenwerking op langere termijn schadelijk is voor het gehele gebied, maar zij ervaren de offers die zij moeten brengen voor samenwerking, als andere partijen zich afzijdig zouden houden, als onevenredig groot. De nadelen van non-coöperatie worden door iedere partij in isolement lager ingeschat dan de risico's van wel samenwerken.

Door een dergelijke structuur belanden rationele partijen gezamenlijk in een situatie, die ze allen als inferieur beschouwen aan een mogelijke andere, maar toch kiezen. De speltheoretische aanbevelingen van de theorie over deze situaties zijn de volgende: het voeren van overleg tussen betrokkenen helpt niet; rationele partijen zullen zich niet anders gaan gedragen.

Wil je een ander resultaat, dan zul je het eigen belang van betrokkenen moeten omzetten in algemeen belang, of de besluitvorming in handen moeten leggen van een centrale besluitvormer, die het optimum wel kan bereiken. Gegeven de moeilijkheidsgraad van het eerste wordt vervolgens veelal voor het tweede gekozen. Centrale besluitvorming binnen het grootstedelijke gebied zal dan in vele ogen aanbevelenswaardig zijn. Men zal knopen moeten doorhakken.

## Het Huis van Thorbecke

Het bouwwerk van Thorbecke is in ons staatsbestel hecht verankerd. Reeds anderhalve eeuw wordt de grondwettelijke hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie gevormd door drie bestuurslagen. Zij hebben een algemene bestuursopdracht, een open huishouding terwille van een integrale belangenafweging en worden rechtstreeks gekozen. Door een permanent proces van interne verbouwing is dit bouwwerk steeds aangepast aan veranderende maatschappelijke en bestuurlijke eisen. Gemeentelijke herindeling en de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeente zijn daarvan twee voorbeelden.

Het aanpassingsvermogen van de bestuurlijke organisatie geeft blijk van flexibiliteit van het door Thorbecke ontworpen stelsel. Zijn huis kon steeds opnieuw voor eigentijdse bewoning geschikt gemaakt worden.

Daarbij passen twee kanttekeningen. De taak van de overheid is sinds de Tweede Wereldoorlog toegenomen. Daardoor zijn in de loop der tijd aan het Huis van Thorbecke vele bouwsels vastgebouwd voor de behartiging van specifieke taken, die om welke reden dan ook niet in eigen huis konden worden ondergebracht. Het gaat hierbij derhalve om vormen van functioneel bestuur waarvan er vele regionaal georganiseerd zijn zoals de arbeidsvoorziening en de politie.

De tweede kanttekening is dat het tot vandaag onmogelijk is gebleken een passende bestuursvorm voor de grootstedelijke regio in het leven te roepen. De noodzaak daartoe heeft zich de afgelopen eeuw steeds opnieuw en met een steeds grotere urgentie gemanifesteerd. Alle pogingen om daarvoor een structurele oplossing te bieden zijn vroeger of later gestrand. Daarna is vaak tegen beter weten in opnieuw de hoop gevestigd op de samenwerking tussen gemeenten. Het overzicht van alle pogingen om de bestuurlijke organisatie in deze eeuw aan te passen laat dat goed zien.

### Kort schematisch overzicht 'Hoofdlijnen vernieuwingsbeleid'

- |      |  |
|------|--|
| 1912 | Struycken publiceert 'De gemeenten en haar gebied'; Eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering der gemeentegrenzen. |
| 1924 | Internationaal Stedebouwkundig Congres te Amsterdam; gewestelijke plannen voor grootstedelijke gebieden.   |
| 1947 | Commissie Koelma; voorstel voor gewestelijke bestuursvorm (district) voor grootstedelijke gebieden.  |
| 1950 | Wet gemeenschappelijke regelingen (vrijwillige samenwerking).  |
| 1955 | Commissie De Quay; voorstel voor agglomeratie-gemeente met binnengemeentelijke decentralisatie (m.n. bedoeld voor Amsterdam).  |
| 1959 | Pre-adviezen van de Nederlandse Juristenvereniging over de bovengemeentelijke bestuursorganisatie.   |



- jaren '60    Voorstellen van geografen en planologen over uiteenlopende varianten en vormen van verstedelijking.
- 1960        Commissie Klaasesz: voorontwerp van wet met bijzondere voorziening grootstedelijk gebied Rotterdam.
- 1965        Instelling Openbaar Lichaam Rijnmond.
- 1967        Commissie Kranenburg: voorstel bijzondere voorziening grootstedelijk gebied Amsterdam. Voorstel wordt afgewezen.
- 1969        Kabinetsnota Organisatie Binnenlands Bestuur: voorstel tot wijziging van de Wgr op basis waarvan gemeenten tot instelling van gewesten moeten komen.
- 1971        Voorstel van Wet op de gewesten.
- 1974        Verschijning concept-structuurschets voor bestuurlijke indeling: instelling van 44 gewesten.
- 1976        Instelling Agglomeratie Eindhoven.
- 1977        Voorstel van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur: instelling 24 'nieuwe' provincies (o.a. splitsing van Zuid-Holland).
- 1983        Nota Organisatie binnenlands bestuur: regionale problematiek vanuit gemeenten oplossen door intergemeentelijke samenwerking.
- 1984        Intrekking wetsvoorstel tot splitsing van de provincie Zuid-Holland.
- 1985        Aanpassing Wet gemeenschappelijke regelingen (bundeling en integratie).
- jaren '80    Toenemende sociale problematiek in grote steden.
- 1989        Commissie Montijn; voorstel versterkt bestuur in grootstedelijke gebieden. Raad voor het binnenlands bestuur; voorstel voor instelling bestuurlijke autoriteit op niveau van grootstedelijke agglomeratie.
- 1990        Kabinetsnota Bestuur op Niveau (1); in stedelijke gebieden is aangepast bestuurlijk regime nodig. Kiest voor aanpak 'van onderop'.
- 1991        Kabinetsnota Bestuur op Niveau (2); voorontwerp van interimwet stedelijke gebieden.
- 1992        De Tweede Kamer verzoekt een Kaderwet bestuur in verandering op te stellen en een lex specialis voor te bereiden voor Rotterdam.
- 1994        Inwerkingtreding Kaderwet bestuur in verandering: tijdelijk regionaal bestuur voor zeven stedelijke gebieden als overgang

naar definitieve bestuurlijke structuur.

- mei 1995 Referendum Amsterdam; vorming stadsprovincie met grote meerderheid afgewezen. Struikelblok is opsplitsing van de stad.
- juni 1995 Referendum Rotterdam; vorming stadsprovincie met grote meerderheid afgewezen. Struikelblok is opsplitsing van de stad.
- sept 1995 Kabinetsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie; ondanks uitslag referenda blijft kabinet de vorming van stadsprovincies wenselijk achten.
- febr. 1996 De bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen voor een stadsprovincie Rotterdam worden ingetrokken. Struikelblok is opnieuw het al dan niet opsplitsen van de stad.
- april 1996 Kabinetsnotitie 'Vervolgtraject vernieuwing bestuurlijke organisatie' introduceert het 'versterkt grootstedelijk bestuur' en kondigt de instelling van een externe commissie aan.

De conclusie is dat in Nederland, anders dan in andere Westerse landen, nauwelijks ruimte is gevonden voor het beproeven van specifieke varianten van bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden. Dat gebrek aan ruimte heeft ook te maken met ons grondwettelijk stelsel. De Grondwet biedt weinig mogelijkheden voor de oplossing van de sturingsvraagstukken die zich manifesteren op regionaal niveau, de schaal tussen de provincie en de gemeente.

De wettelijke instelling van een bijzonder openbaar lichaam met een afgebakend takenpakket op basis van artikel 134 van de Grondwet is een mogelijkheid. In de praktijk blijkt het tot de volgende bezwaren te leiden. Het vergroot de bestuursdichtheid, leidt tot competentieconflicten, gaat met extra bestuurskosten gepaard en heeft het gevaar in zich een vierde bestuurslaag te worden. Formeel bezit het openbaar lichaam uit hoofde van zijn wettelijke taakopdracht een zekere zelfstandigheid, materieel is het afhankelijk van de bestuurlijke ruimte die de gemeenten en de provincie het openbaar lichaam geven. Het Openbaar Lichaam Rijnmond is hiervan een sprekend voorbeeld.

De instelling van een openbaar lichaam is in de praktijk een tweeslachtige figuur die niet levensvatbaar is.

De andere weg die de Grondwet biedt is om het regionaal bestuur vorm te geven als eenheid van de hoofdstructuur. Dat kan door de instelling van een (agglomeratie-)gemeente of een (stads-)provincie. Hierdoor treedt differentiatie in het bestuur op omdat twee soorten gemeenten en provincies ontstaan. Daarmee wordt het gangbare beeld van de uniforme bestuursstructuur doorbroken. Zo zien sommigen in een stadsprovincie materieel grootschalig lokaal bestuur. Van meer belang is het vraagstuk van de interne geleiding van zo'n bijzondere gemeente of provincie. Een agglomeratiegemeente noodzaakt tot het instellen van deelgemeenten met een eigen substantieel takenpakket. De provincie wordt als het ware uit de bestuurskolom weggedrukt. De positie van de provincie boven die agglomeratiegemeente wordt een marginale.

De keuze voor een provincie op grootstedelijke schaal impliceert de aanwezigheid

van volwaardige gemeenten. Het spreekt voor zich dat er een spanning bestaat tussen het provinciaal bestuur en in die provincie gelegen gemeenten. Een stadsprovincie moet in staat zijn om op een relatief klein gebied een krachtige regisserende rol op zich te nemen om slagvaardig en uitvoeringsgericht op te treden. Anderzijds bestaat de grondwettelijk gewaarborgde autonomie van gemeenten. Die willen baas in eigen huis blijven.

#### Alternatieven voor de stadsprovincie Rotterdam

Gegeven de uitgangspunten Vernieuwing bestuurlijke organisatie zijn alternatieven voor de stadsprovincie Rotterdam denkbaar. Deze zijn: het samenvoegen van provincies tot een Randstadprovincie, het opdelen van de provincie Zuid-Holland in twee provincies (Zuidvleugelprovincie) en de vorming van een agglomeratiegemeente.

Voor de duidelijkheid moet er op gewezen worden dat voor deze alternatieven geen bestuurlijk draagvlak bestaat. Noch in de regio Rotterdam, noch in Den Haag bij het Kabinet en Tweede Kamer. Daarom zijn deze alternatieven niet aan een gedetailleerde beschouwing onderworpen.

De keuze van één van deze alternatieven impliceert veel tijd om het noodzakelijke bestuurlijke draagvlak te verwezenlijken. De ervaring rondom de stadsprovincie Rotterdam leert dat hiermee ongeveer tien jaar gepaard gaat.

Een agglomeratiegemeente Rotterdam komt het meest in aanmerking als alternatief voor de stadsprovincie Rotterdam. Op de staatsrechtelijke aspecten van een agglomeratiegemeente is in dit hoofdstuk al ingegaan. Sinds de commissie Montijn is duidelijk dat voor de agglomeratiegemeente geen enkel bestuurlijk draagvlak bestaat. Kortom, een onbegaanbare weg.

Een beperkte gemeentelijke herindeling om de stad Rotterdam bestuurlijk te versterken is geen alternatief voor de agglomeratiegemeente Rotterdam. Een dergelijke gemeentelijke herindeling strekt zich op regionale schaal minder ver uit. De samenvoeging van bijvoorbeeld Schiedam, Vlaardingen en Rotterdam lost niets op. De aanpak van de maatschappelijke en economische problematiek in de regio Rotterdam komt alleen via een agglomeratiegemeente Rotterdam in één bestuurlijke hand. Via een beperkte gemeentelijke herindeling niet.

De provincie Randstad komt erg ver weg te staan van wat met de stadsprovincie Rotterdam wordt beoogd. Om uitvoeringsgericht te werken lijkt bij voorbaat bestuurlijke decentralisatie en/of deconcentratie in de Randstadprovincie een gegeven. Hier ligt het instellen van functioneel bestuur weer op de loer.

Rest nog de opdeling van de provincie Zuid-Holland in twee provincies. Bijvoorbeeld in een noordelijke en een zuidelijke provincie. Hiervoor bestaat weinig tot geen bestuurlijk draagvlak. De relatie tussen de schaal van inhoudelijke vraagstukken en het bestuur is minder sterk dan bij de stadsprovincie Rotterdam. Evenzo zal water bij de wijn gedaan moeten worden bij het 'doe-karakter' van deze bestuurlijke variant.

### Huidige situatie in de regio Rotterdam

In de regio Rotterdam is sprake van een grote bestuurlijke dichtheid. Verantwoordelijkheden zijn gespreid over het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam, de gemeenten, de deelgemeenten in de stad Rotterdam en tal van functionele besturen en gemeenschappelijke regelingen (Politieregio, Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening, ROM-Rijnmond, recreatieschappen etcetera). De conclusie van vele geraadpleegde instanties en personen wordt gedeeld dat aan deze bestuurlijke wildgroei een einde moet komen.

Het bestuur van de stadsregio Rotterdam is een gemeentelijk samenwerkingsverband (18 gemeenten) op basis van de Kaderwet en voert acht taken verplicht uit. Daarvan zijn de uitvoering van de VINEX-afspraken en de uitvoering van beleid inzake verkeer en vervoer het meest omvangrijk. Het is voorstelbaar dat als een belangrijke speler de samenwerking aan de stadsprovincie opzegt de animo om de gemeentelijke samenwerking te continueren tot het nulpunt daalt. De zorgvuldig opgebouwde samenwerking tussen de stad en de randgemeenten heeft opnieuw, zoals na de ervaringen met het openbaar lichaam Rijnmond, forse averij opgelopen.

Kort na de uitslag van het debat in de Tweede Kamer over de stadsprovincie Rotterdam heeft het bestuur van de stadsregio Rotterdam een discussie gevoerd over de voorzetting van de gemeentelijke samenwerking. In afwachting van nadere stappen van het kabinet heeft de stadsregio Rotterdam besloten de samenwerking te continueren. Het is te waarderen dat de stadsregio Rotterdam het werken aan economische en sociale vraagstukken heeft laten prevaleren boven het geschonden bestuurlijk vertrouwen tussen de centrale stad en de randgemeenten. Niettemin is de huidige bestuurlijke situatie in de regio Rotterdam voor de langere termijn niet houdbaar. Het bestuur van de stadsregio Rotterdam is daar van overtuigd en vindt de stadsprovincie Rotterdam nog steeds de beste oplossing.

Het bestuur van de stad Rotterdam heeft na het referendum de wonden moeten likken. Zowel intern, bestuurlijk en ambtelijk, als extern naar de inwoners van de stad. Begrijpelijk is dat het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad hebben besloten te gaan werken aan herstel van de relatie tussen bestuur en burger en daartoe het project 'In debat over de stad' zijn gestart.

Uit een stadsenquête blijkt dat de Rotterdammer drugsoverlast, criminaliteit, zwerfvuil, hondenpoep en slecht onderhoud van de openbare ruimte ziet als zaken waaraan iets moet gebeuren. Logisch dat het stadsbestuur daarom hard werkt aan de sociale problematiek in bepaalde wijken van de stad. Dat neemt niet weg dat diverse economische en maatschappelijke vraagstukken zich niets van de huidige stadsgrenzen aantrekken. Binnen die stadsgrenzen alleen kunnen ze dus niet worden opgelost. De ontwikkeling van de stad Rotterdam naar de volgende eeuw moet dus in een breder perspectief geplaatst worden. In ruimtelijk en economisch opzicht maar ook in sociaal opzicht.

Naar aanleiding van de voorstellen van de commissie 'Agenda van de toekomst' (commissie Aubert) heeft de gemeenteraad van Rotterdam in oktober 1995 een

standpunt ingenomen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de opdeling van de stad Rotterdam onbespreekbaar is. De vorming van een sterke stadsprovincie Rotterdam wordt niet uitgesloten. Gebleken is dat die opvatting door anderen wordt gedeeld.

Het is niet de bedoeling om in dit advies een uitvoerige beschouwing te geven over de motieven en gebeurtenissen rondom het gehouden referendum in de stad Rotterdam op 7 juni 1995. Vast staat dat het veranderen van de spelregels door één van de partners grote gevolgen heeft gehad voor het proces van de regiovorming. Eveneens lijkt er een breed gevoel aanwezig te zijn dat bij dergelijke majeure veranderingsprocessen als de stadsprovincie veel meer aandacht besteed dient te worden aan de burger.

Aan de andere kant gaat het te ver door te beweren dat de burger gedurende het traject is genegeerd. Er is onder andere een breed maatschappelijk debat gevoerd.

Hoe het ook zij, feit is dat deze ervaringen een rol moeten spelen in het vervolgtraject.

In het verstedelijkingsproces van deze eeuw is er sprake van dominante infrastructuur, onder andere havens, waarin economische vernieuwing en expansie optreedt. De besturing van die infrastructuur, de mobiliteit eromheen, alsmede volkshuisvestingsvraagstukken leiden tot de aandring om de schaal van de centrumstad verder op te rekken naar regionaal niveau.

Tegelijk verzwakt de sociaal-culturele notie van de lokale gemeenschap als natuurlijke basis voor bestuurlijke vormgeving. De redenen daarvoor zijn onder meer te vinden in toegenomen mobiliteit, moderne communicatiemiddelen als televisie, fax en computer.

In de afgelopen kwart eeuw wordt de problematiek die samenhangt met de komst van groepen nieuwe burgers, minderheden, in de centrumsteden in hoog tempo schrijnender. Ook daar doet het bestuurlijke isolement van de centrumstad zich gevoelen.

Samenvattend is er sprake van zowel maatschappelijke schaalvergroting (wonen, werken, verkeer en recreatie) als van maatschappelijke schaalverkleining (aandacht voor dagelijkse leefomgeving, publiek domein). Op beide schaalniveaus vraagt de relatie tussen burger en bestuur aandacht.

Prof. A.C. Zijderveld stelt dat bij veranderingsprocessen die de provincie aangaan gekeken moet worden naar de cultuursociologische dimensie. Het gaat om de sociologische realiteit die provincie en gemeente vertegenwoordigen. Daarbij is niet van belang of een provinciaal bestuur voldoende macht heeft maar of het gezaghebbend is. Gezag en macht zijn als het ware communicerende vaten. Deze aspecten worden volgens hem tot nu toe veronachtzaamd en aanpassingen in de bestuurlijke structuur is in dat opzicht het paard achter de wagen spannen.

Algemeen gesteld probeert het openbaar bestuur de aanpak van maatschappelijke vraagstukken beter tegemoet te treden. Het openbaar bestuur zoekt naar wegen om jegens de burger een betere legitimatie voor zijn optreden te vinden. Het uitoefenen van gezag is daarbij in het geding. Om de positie van het openbaar bestuur te versterken is in de regio Rotterdam gewerkt aan een stadsprovincie Rotterdam.

De maatschappelijke schaalvergroting die zich in de regio Rotterdam na de Tweede Wereldoorlog heeft voltrokken is een reden geweest om het openbaar bestuur daarop beter te laten aansluiten. Het Openbaar Lichaam Rijnmond was daarvan een voorbeeld. Nu is dat de stadsregio Rotterdam.

Het gevoel van velen is dat de provincie Zuid-Holland als bestuurlijke identiteit geen gemeenschap representeert. De burger in de regio Rotterdam voelt zich geen Zuidhollander. Terecht wordt gesteld dat dit anders ligt in bijvoorbeeld de provincie Friesland. Daar bestaat een identiteit met het provinciaal bestuur wel.

De vorming van de stadsprovincie Rotterdam biedt in dit opzicht kansen. De cultuursociologische herkenbaarheid in de regio Rotterdam is aanwezig. Met name door de economische en sociale verwevenheid. De stadsprovincie Rotterdam die in staat wordt gesteld om gezaghebbend op te treden en bij de burger een gevoel oproept dat die stadsprovincie een gemeenschap representeert. De tijd zal het leren.



## 2 INHOUDELIJKE PROBLEMATIEK

De analyse van de grootstedelijke problematiek zoals neergelegd in het rapport 'Grote steden, grote kansen' is nog immer actueel. Sterker nog, sinds 1989 is de intensiteit van de problematiek verscherpt. De sterke expansie van mobiliteit en bedrijvigheid, het ontstaan van acute ruimtenood zijn ontwikkelingen die toen niet in de huidige mate konden worden voorzien. En deze ontwikkelingen gaan voort in een tempo waarbij verbeteringen in de bestuurlijke structuur schril afsteken.

Deze paragraaf geeft een kort schematisch overzicht van de belangrijkste economische en maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken in de regio Rotterdam. Uitgangspunt daarbij is de samenhang en verwevenheid van ruimte, economie, sociale cohesie en veiligheid in de regio Rotterdam. De aard van de inhoudelijke vraagstukken, het adequaat aanwenden van gezamenlijk potentieel en het benutten van kansen, overstijgen ver de grenzen en mogelijkheden van individuele gemeenten. Ook die van de grote stad. De idee dat de grote stad afdoende geholpen is door de effecten van het grote stedenbeleid en de nieuwe financiële verhoudingen, is een illusie.

### Ruimte

Voor wonen, werken, mobiliteit en recreëren is ruimte nodig. In de regio Rotterdam is die ruimte schaars; de kwaliteit van de leefomgeving staat onder druk. Dit leidt enerzijds tot weglek van bedrijvigheid (ruimtegebrek, verkeerscongestie), anderzijds tot wegtrek van woningzoekenden (gebrek aan hoogwaardige woonmilieus). De regio als geheel staat voor de opgave op deze ontwikkeling een antwoord te geven. Daarbij is het concept van de compacte stad leidend. Bovendien dient de dubbeldoelstelling van duurzame economische groei en verbetering van de leefbaarheid gerealiseerd te worden.

In het kader van de uitvoering VINEX zijn voor de regio Rotterdam de uitbreidingslocaties voor de periode 1995-2004 en de daarbij benodigde infrastructuur vastgelegd. Het betreft hier onder andere realisatie van 500 ha. netto aan bedrijfslocaties, ca. 500.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte met een A-profiel en de bouw van 53.000 woningen, onder andere 16.000 in de stad Rotterdam en ca. 25.000 op VINEX-locaties (Achtkamp, Noordrand en Smitshoek). De uitvoering van de VINEX-afspraken vereist verevening van grondkosten binnen de regio Rotterdam.

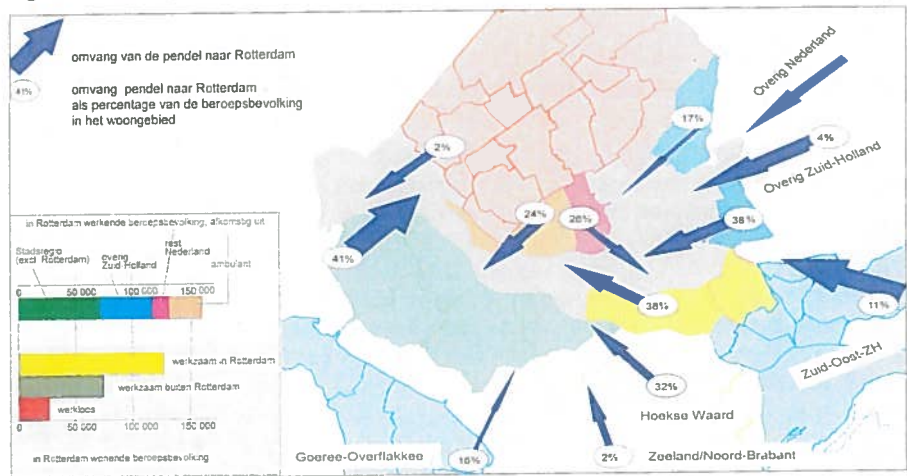
Bestemming, ontwikkeling en ontsluiting van locaties vergt een lange aanlooptijd. Om die reden wordt nu reeds gezocht naar grootschalige locaties voor de periode 2005-2010 en voor de periode na 2010. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om mogelijke ontwikkeling richting Gouda (langs A-20/spoorlijn). Andere voorbeelden zijn de (met elkaar samenhangende) mogelijkheden van een kustlocatie en Maasvlakte II.

De bereikbaarheid en de beheersing en geleiding van de mobiliteit hangt nauw samen met de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de regio Rotterdam. Files worden een structureel verschijnsel met een negatief effect op de bedrijvigheid en de leefbaarheid. Zo zal bij ongewijzigd beleid het aantal files in de



regio Rotterdam jaarlijks met 7% toenemen. Ongeveer 40% hiervan komt voor rekening van het woon-werkverkeer (bron: Fileplan Regio Rotterdam 1996-1999). Zie ook figuur 4.

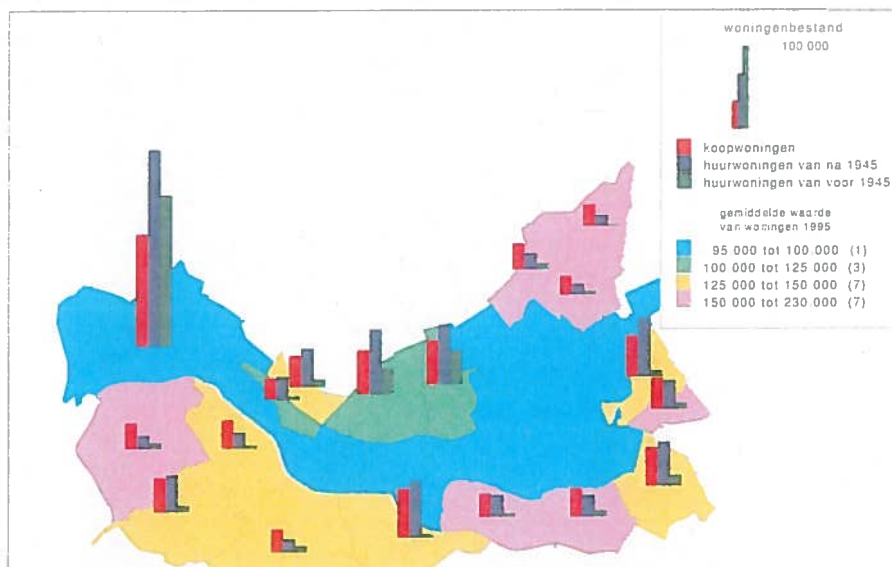
figuur 4; pendelstromen naar Rotterdam



De noodzakelijke maatregelen vragen een integrale aanpak en een strakke regie. Extra impulsen zijn nodig om bijvoorbeeld te komen tot het reduceren van de congestiekans op rijkswegen (bijvoorbeeld de openstelling van de 2e van Brienoordbrug) en het verhogen van de efficiency van de (weg-)infrastructuur. Daarnaast moeten andere infrastructurele werken worden gerealiseerd zoals onder andere de Tramplus 1e fase, de metro Schiedam-Benelux-Hoogvliet en het doortrekken van de Hofpleinlijn naar Rotterdam CS.

Mensen hebben een sterke voorkeur voor laagbouwoningen in ruim opgezette wijken. Het grootste deel van de woningvoorraad in de stad Rotterdam bestaat uit gestapelde bouw in hoge dichtheden; de gezochte laagbouw in lage dichtheden vindt men vooral in de randgemeenten. Daarom is er vanaf de jaren zestig sprake van een uitstroom van burgers met midden- en hogere inkomens uit de stad Rotterdam naar de randgemeenten in de regio Rotterdam (Zie figuur 5).

figuur 5; woningenbestand in de regio Rotterdam



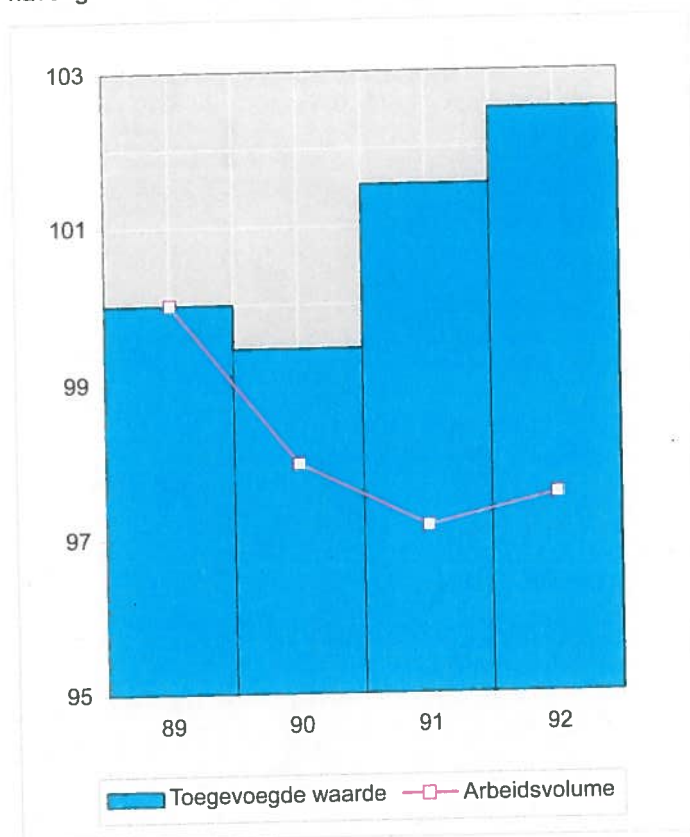
Het gevolg is dat de stad Rotterdam te sterk het exclusieve woondomein wordt van mensen met lage opleiding en dito inkomens; de randgemeenten verworden tot 'gouden randen'. Kortom: er dreigt een ruimtelijke segregatie tussen kansarmen en kansrijkeren. In verband met ruimtegebrek is ook veel laaggekwalificeerde werkgelegenheid van het centrum naar de rand verplaatst. Omdat laagopgeleiden minder mobiel zijn, vinden werk en werkzoekenden elkaar niet. In het rapport 'De beklemden stad' van het SCP is dat treffend beschreven. Binnen de regio Rotterdam zijn de gevolgen het meest zichtbaar in de zogenaamde achterstandswijken van de stad Rotterdam. De sociaal-economische vitaliteit van de regio als geheel staat op het spel. Deze vitaliteit is gebaat bij een verkleining van de onbalans: door meer midden- en hogere inkomens aan de centrumstad te binden - dus hoogwaardige woonmilieus te creëren - en lage inkomens een reële kans te geven op de grote VINEX-locaties en in de randgemeenten door daar sociale woningbouw te plegen.

#### Economie

De economie in de regio Rotterdam is in hoge mate verbonden met de haven. De aard van de bedrijvigheid in de haven is, in tegenstelling tot mainports als Amsterdam en Antwerpen, met name gericht op de doorvoer van goederen. Er kan worden gesteld dat er sprake is van een relatieve eenzijdigheid van de economie. Mede als gevolg daarvan stagneert de werkgelegenheidsontwikkeling, met name voor laaggeschoolden. Zij ondervinden weinig profijt van schaalvergrotings- en automatiseringsontwikkelingen in het bedrijfsleven (zie figuur 6).



figuur 6; ontwikkeling toegevoegde waarde en arbeidsvolume in de Rijnmond van havengerelateerde sectoren (1989=100)



Voor Rotterdam als doorvoerhaven is de kwaliteit van de achterlandverbindingen een van de kritieke factoren die het succes van de haven mede bepalen. Een steeds dikkere goederenstroom, naar het steeds groter wordende achterland (Duitsland, Oost-Europa), over steeds grotere afstanden stelt hoge eisen aan de infrastructuur (weg-, rail-, water- en pijpleiding).

Om Rotterdam, als centraal knooppunt in het netwerk van aan de haven gerelateerde bedrijvigheid, vernauwt zich het net van congestie en (ruimtelijke) knelpunten. Ondanks de dynamiek van de mainport, loopt Rotterdam tegen de (fysieke) grenzen van de mogelijkheden aan. Een en ander maakt de regio minder aantrekkelijk als vestigingslocatie voor ondernemers, met alle gevolgen voor de (internationale) concurrentiepositie van de regio in het algemeen en van de haven in het bijzonder.

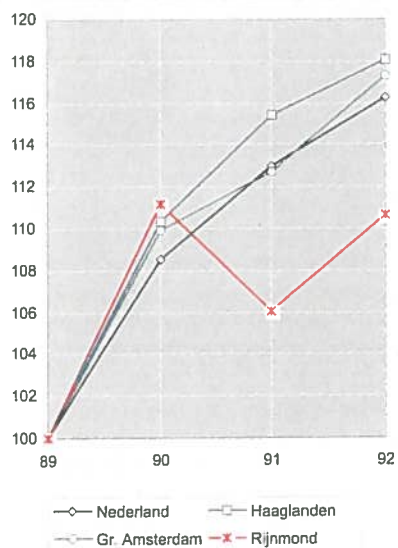
Deze ontwikkelingen werken in negatieve zin door op het investerings- en vestigingsklimaat van de stad Rotterdam. De economische vitaliteit is ontegenzeggelijk voor alle grote steden een belangrijk aandachtspunt. Echter, in de regio Rotterdam komen structurele zwakten sterker naar voren (Zie ook de figuren 7, 8 en 9).

Het economische succes van de mainport Rotterdam komt immers vooral nationaal en internationaal tot uitdrukking. In 1994 verdienden bijna 380.000 mensen in Nederland hun boterham aan de Rotterdamse haven. De door de haven toegevoegde waarde is f 54 miljard. Iedere 10 banen in de haven leveren elders in Nederland 44 banen op.

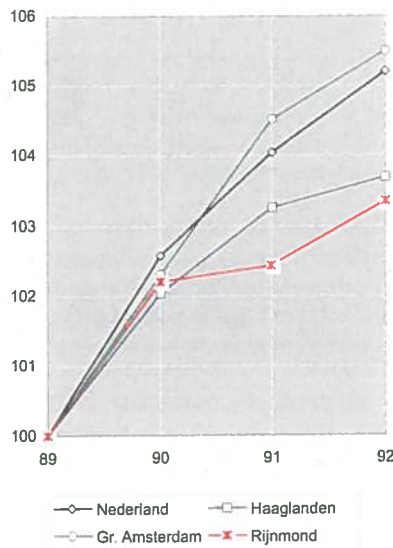
Iedere f 10.- die wordt verdiend in de haven levert elders nog eens f 35.- op. (Bron Onderzoeksrapport 'Rotterdam mainport' NEI, 1994).

De baten ziet men terug in het nationaal produkt, bij bedrijven overal in het land die van de mainportfaciliteiten profiteren, in de spin-off langs de achterlandverbindingen en in de logistieke knooppunten, bijvoorbeeld in de richting van Venlo.

figuur 7; ontwikkeling arbeidsvolume sector zakelijke dienstverlening (1989=100)

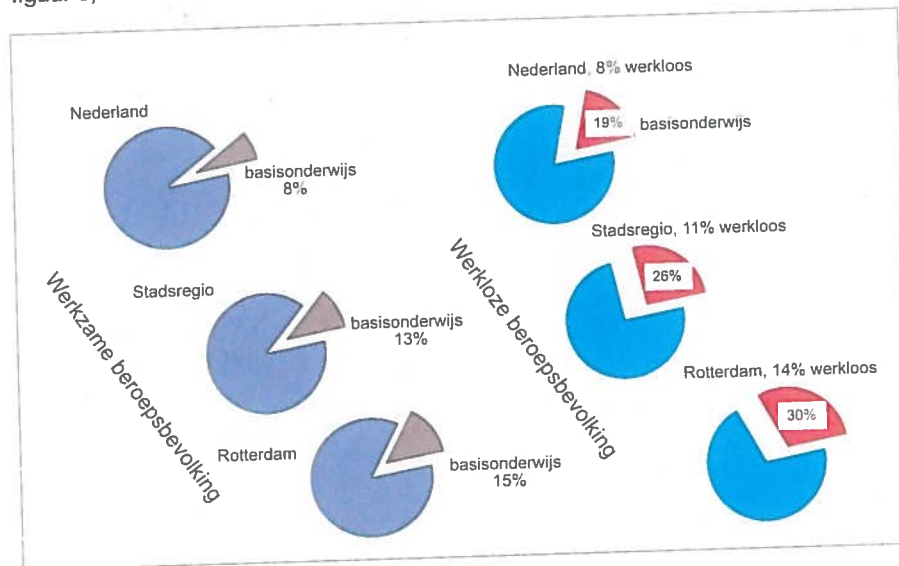


figuur 8; ontwikkeling totaal arbeidsvolume





figuur 9; werkzame en werkloze beroepsbevolking, opleidingsniveau basisonderwijs



De laatste jaren is er een sterkere groei opgetreden bij de sector zakelijke dienstverlening. Die is onvoldoende geweest om de verminderde werkgelegenheid van haven en industrie te compenseren.

Daarnaast is een proces zichtbaar waarbij binnen de Randstad sprake is van grote druk op het Groene Hart. Als gevolg daarvan verschuiven activiteiten vanuit de Randstad naar met name Noord-Brabant en Gelderland. Zo ontstaan ruimtelijk-economische samenhangen tussen stedelijke gebieden.

Kort en goed, de economische positie van de regio Rotterdam baart zorgen. De behoefte aan extra impulsen en ruimte voor economische activiteiten is groot. Proberen meer variatie in die activiteiten te realiseren is de uitdaging waar de regio voor staat. De commissie Albeda geeft hiervoor een aantal mogelijkheden aan, zoals het verbreden van de economische structuur door extra toegevoegde waarde te halen uit bestaande (goederen-)stromen (bijv. aardolie, chemie, transport, metalectro). Maar ook het versterken van de samenhang met de andere economische regio's in binnen- en buitenland biedt mogelijkheden op dit vlak.

In de toekomst zal de sterkste groei van de werkgelegenheid plaatsvinden in de dienstensector. In deze sector gaat het met name om mensen- en informatiestromen. Deze economische activiteiten vinden meestal plaats in verstedelijkte milieus. Zij zijn minder gebonden aan een specifieke locatie. Factoren als mobiliteit, milieu en leefbaarheid winnen aan belang. De positie van de regio Rotterdam is in dit licht lastig. Immers, de groei van de dienstensector is in ruimtelijk opzicht niet gebonden aan de Rotterdamse haven. Er zijn genoeg bedrijven die niet perse een plaats aan de havenkade nodig hebben. De wereldhaven moet echter wel bereikbaar zijn. De initiatieven van het project ROM (Ruimtelijke Ordening en Milieu)-Rijnmond strekken zich dan ook verder landinwaarts uit. Mede met het oog op de opeenhoping van sociaal-economische problemen in de

stad Rotterdam, zal het ontbreken van een toereikende economische en bestuurlijke structuur de ontwikkeling van de regio schade berokkenen.

### Sociale cohesie

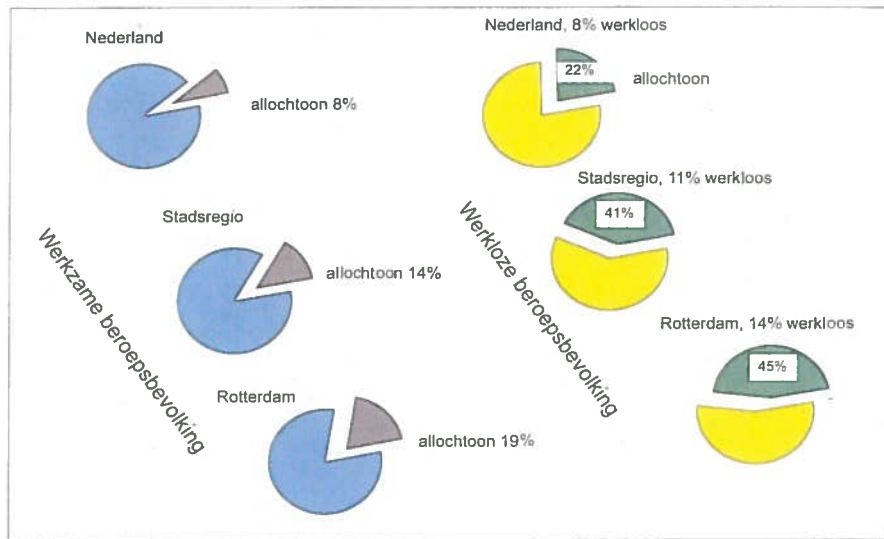
In het rapport 'Grote steden, grote kansen' van de commissie Montijn is treffend aangegeven dat de sociale problematiek overal bestaat, maar dat deze in de grote steden het scherpst tot uiting komt. De hoge werkloosheid vormt hierbij het meest in het oog springende probleem. De werkloosheid in Rotterdam is hoger dan in de rest van Nederland: landelijk is 7,5% van de beroepsbevolking werkloos, in Rotterdam is dat al 17%. Een groot gedeelte -ruim 50.000- van deze werklozen is langdurig werkloos (langer dan 1 jaar). Dit aantal is zo groot dat vormen van gesubsidieerde arbeid zoals banenpools en Melkert-banen niet toereikend zullen zijn om deze groep aan de slag te helpen.

Een van de oorzaken van deze hoge werkloosheid is dat het aantal laaggeschoolden in Rotterdam relatief groter is dan elders. In sectoren waar deze groep arbeid zou kunnen verrichten, zoals de industrie en de agrarische sector, stagneert de groei en werkgelegenheid. In sectoren waar wel groei plaatsvindt, zoals de dienstensector, profiteren de laaggeschoolden niet omdat er enerzijds hoge eisen aan nieuwkomers worden gesteld en anderzijds lager opgeleiden door hoger opgeleiden worden verdrongen.

Vele banen worden bovendien bezet door mensen van buiten de regio: 60% van de vacatures bij bedrijven en instellingen wordt door niet-Rotterdamers vervuld. De werkloosheid onder allochtonen vormt eveneens een enorm probleem. Etnische minderheden vormen een steeds grotere groep Rotterdamers: rond de eeuwwisseling zal 1 op de 4 Rotterdamers van etnische afkomst zijn. De werkloosheid onder deze groep is veel groter dan onder autochtone Rotterdamers, met name jongeren. Het opleidingsniveau van deze groep is over het algemeen laag: van werkloze Turken en Marokkanen heeft 80% alleen lager onderwijs gevolgd. Voor werkloze Surinamers en Antillianen is dit percentage 50 à 60%. In figuur 10 is aangegeven hoe de werkloosheid onder allochtonen zich verhoudt tot het totaal aantal werklozen in de regio Rotterdam.

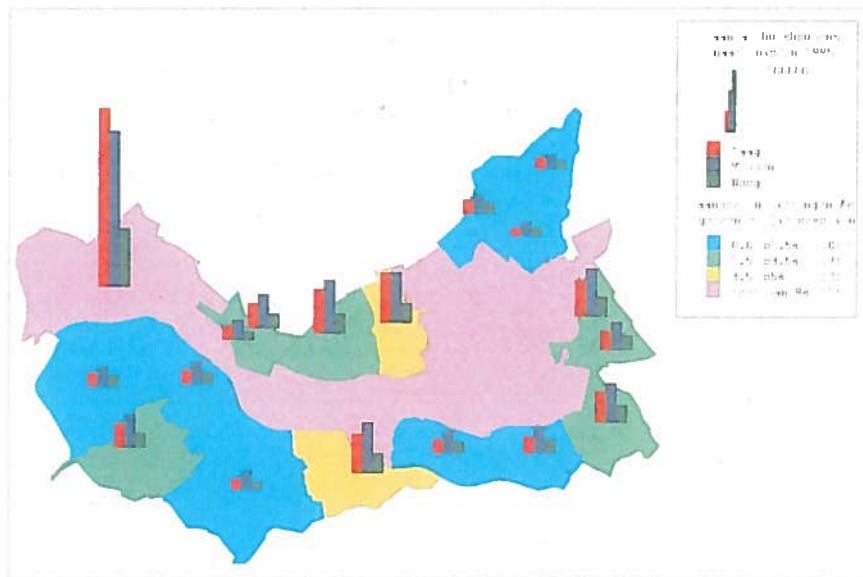


figuur 10; werkzame en werkloze beroepsbevolking, aandeel allochtonen



Armoede in Nederland is het probleem van mensen zonder sociaal en economisch perspectief. Het gaat hierbij met name om huishoudens met hoge woonlasten, vrouwen, ouderen, langdurig werklozen, etnische minderheden en dak- en thuislozen. De laatste drie categorieën zijn met name in de grote steden te vinden. In de regio Rotterdam zijn de geregistreeerde inkomens aantoonbaar lager dan in de rest van Nederland, zoals blijkt uit figuur 11.

figuur 11; inkomenspositie huishoudens in de regio Rotterdam

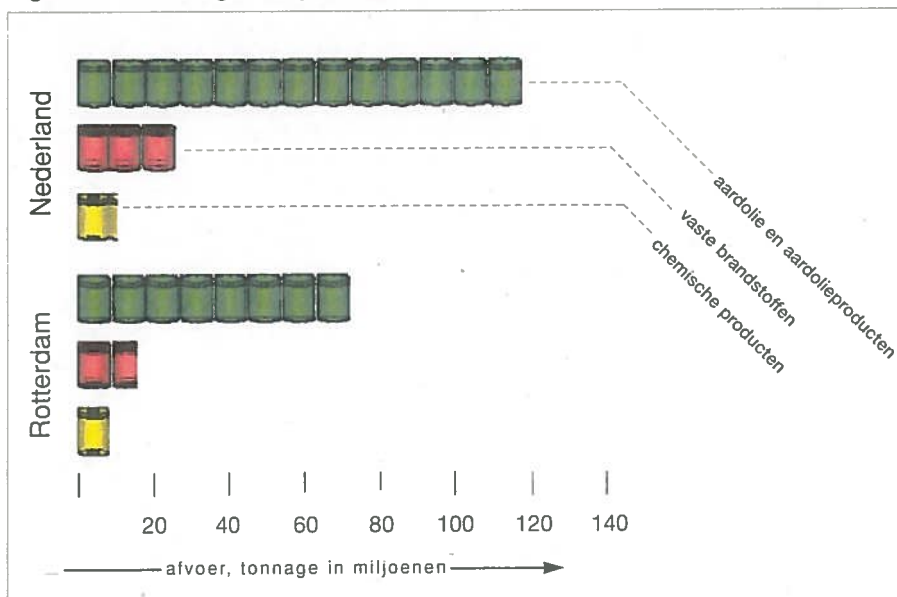


## Veiligheid

De (politie-)regio Rotterdam-Rijnmond is, na Amsterdam-Amstelland, de regio waar het meeste buurtproblemen worden gesignaleerd. Burgers ervaren problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid in de woonbuurt als groot. Het is een bekend gegeven dat naarmate de stad groter wordt de identificatie van burgers met hun stad afneemt en de anonimiteit, onveiligheidsgevoelens en afstand tot het bestuur groter worden. Zo ook in Rotterdam. De sociale cohesie neemt af en veel mensen zoeken hun woongenot elders. De sociale problematiek op het gebied van werkloosheid, criminaliteit, alcohol- en drugsoverlast, allochtonen, verpaupering vragen om een integrale aanpak op lokaal niveau. Soms is zelfs een buurt- of wijkgerichte aanpak noodzakelijk, waarbij samenwerking tussen politie, bewoners en maatschappelijke organisaties voorop staat. Het is niet voor niets dat Rotterdam-Rijnmond landelijk gezien de regio is, waar de politie het meest in de straat wordt gezien.

Het veiligheidsvraagstuk in de regio Rotterdam kent door de grootschalige industriële bedrijvigheid ook een andere dimensie. De mainportactiviteiten zoals milieubelastende industrie (petrochemie) en routing van gevaarlijke stoffen brengen in de dichtbevolkte regio Rotterdam in geval van calamiteiten veiligheidsrisico's met zich mee. Zie figuur 12.

figuur 12; vervoer gevaarlijke stoffen



Deze risico's strekken zich uit van allerlei vormen van hinder (stank-, stof- en geluidsoverlast) tot directe bedreiging van de volksgezondheid (brand, gifgassen, milieurampen). Juist in geval van calamiteiten kan dit problemen oproepen ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het alert en accuraat reageren op veiligheidsbedreigende situaties. Deze problematiek leent zich daarom bij uitstek voor een integrale aanpak op bovenlokaal niveau. In de regio Rotterdam heeft die tendens zich al enigszins ingezet. Regionale taken (brandweer, rampenbestrijding, geneeskundige hulpverlening bij rampen) worden door gezamenlijke gemeenten en door functionele regio's (politie) uitgevoerd. Echter, de schaal waarop dit type veiligheidsvraagstukken zich voordoet vereist eenduidige samenwerking en aansturing op een niveau dat bij die schaal aansluit.

### 3 VERANTWOORDING COMMISSIE

De externe commissie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (commissie Andriessen) heeft begin juni de opdracht van het Kabinet aanvaard (Zie de bijgevoegde instellingsbeschikking).

Aanvankelijk heeft de commissie getracht de planning en de werkwijze zo te organiseren dat het uitbrengen van het advies op 1 september mogelijk zou zijn. Vanwege de vakantieperiode en de daarmee gepaard gaande agenda-problemen lukte dat niet.

Met het Kabinet is afgesproken om het gevraagde advies voor 1 november 1996 uit te brengen. Om geen tijd te verliezen is in de zomermaanden in wisselende samenstelling gestart met het voeren van informele gesprekken.

In de maanden juli en augustus zijn op een informele wijze 22 gesprekken gevoerd met belanghebbenden. De bereidheid tot overleg was zeer groot. Een woord van waardering is hier op zijn plaats aan allen die aan deze gesprekken hebben deelgenomen en aan hen die hun opvattingen schriftelijk aan de commissie kenbaar hebben gemaakt.

Helaas heeft de commissie enkele gegadigden voor een gesprek moeten teleurstellen. Het bleek niet mogelijk om meer tijd vrij te maken.

In de maanden september en oktober zijn nog eens bijna 20 gesprekken gevoerd. Dit waren met name gesprekken in de politieke sfeer. De commissie heeft gesproken met de grootste politieke fracties en de meest betrokken bewindslieden.

Het advies is zo beknopt en beperkt mogelijk gehouden. Over het dossier stadsprovincie Rotterdam is immers al veel gezegd en geschreven.

Het advies aan het Kabinet is dat de stadsprovincie Rotterdam er moet komen. In het hoofdstuk verantwoording is de keuze voor een stadsprovincie Rotterdam nader uiteengezet en is aangegeven langs welke weg die kan worden gevormd.

In de bijlagen wordt met name ingegaan op het verloop van besluitvormingsprocessen en de vraag waarom het zo moeilijk is om verandering aan te brengen in de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland. Het hoofdstuk inhoudelijke problematiek geeft aan wat de stadsprovincie Rotterdam in de volgende eeuw te doen staat.



4.           **INSTELLINGSBESCHIKKING EXTERNE COMMISSIE  
VERNIEUWING BESTUURLIJKE ORGANISATIE**

11 JUNI 1996

**DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Overwegende dat de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie gewenst is om de grootstedelijke problematiek in het stedelijke gebied Rotterdam effectiever te kunnen aanpakken

Gelet op de uitgangspunten en de opdracht uit de kabinetsnotitie 'Vervolgtraject vernieuwing bestuurlijke organisatie' van 16 april 1996 over de voortgang van het beleid inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie

Gelet op de instemming van het kabinet met de opdracht en de samenstelling van de commissie op 24 mei en 7 juni 1996

**BESLUIT**

**Artikel 1**

Er is een externe commissie vernieuwing bestuurlijke organisatie, hierna te noemen de commissie.

**Artikel 2**

1. De commissie heeft tot taak advies uit te brengen aan het kabinet, via de minister en de staatssecretaris, Mw. van de Vondervoort, van Binnenlandse Zaken, over de inrichting en begrenzing van een nieuw te vormen 'versterkt grootstedelijk bestuur' in de regio Rotterdam.
2. De commissie beschrijft op grond van bestaande analyses de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken en de huidige bestuurlijke tekortkomingen in de regio Rotterdam. De commissie gaat vervolgens na welke bestuurlijke oplossingen tot de mogelijkheid behoren. Deze inventariserende werkzaamheden zullen in de zomer van 1996 worden verricht.
3. De commissie zal vanaf eind augustus 1996 beginnen met het opstellen van een conceptadvies, waarbij de bestuurlijke vormgeving in aanmerking komt, de weg waar langs dat kan worden bereikt, en welk draagvlak voor de gekozen oplossing aanwezig is.
4. De commissie zal de gekozen bestuurlijke vormgeving nader uitwerken (grondgebied en taaktoedeling) en vervolgens het definitieve advies vaststellen.
5. De commissie brengt de gevolgen van het uit te brengen advies voor de regio Haaglanden en de provincie Zuid-Holland in beeld.
6. De commissie brengt advies uit vóór 1 november 1996

### **Artikel 3**

In de commissie hebben zitting:

1. als voorzitter, tevens lid:  
prof. mr. F.H.J.J. Andriessen, Kraainem (België)
2. als leden:  
drs. H. Andersson, Utrecht  
prof. dr. J.G. Lambooy, Voorthuizen  
mr. C.J.A. van Lede, Hilversum  
ir. D. Luteijn, Goes
3. als secretaris, niet lid:  
drs. ing. G.J. Houterman, ambtenaar Binnenlandse Zaken

### **Artikel 4**

1. De commissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat, gevormd door ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken. BiZa draagt zorg voor de coördinatie met de meest betrokken departementen.
2. De secretaris en de in het eerste lid bedoelde medewerkers zijn voor de uitoefening van hun taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.

### **Artikel 5**

De adviezen worden opgesteld overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de leden van de commissie. Leden kunnen desgewenst minderheidsnota's aan de adviezen toevoegen.

### **Artikel 6**

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de commissie komen ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

### **Artikel 7**

De secretaris draagt zorg voor een ordentelijke inrichting en beheer van het archief. Bij opheffing van de commissie wordt het archief overgedragen aan de Afdeling Documentair Management en Ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

### **Artikel 8**

Dit besluit zal met de daar bijbehorende nota van toelichting worden geplaatst in de Nederlandse Staatscourant.

### **Artikel 9**

Dit besluit treedt in werking op 7 juni 1996 en vervalt op 1 november 1996.

Afschrift van dit besluit zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer.



## TOELICHTING OP HET BESLUIT EXTERNE COMMISSIE VERNIEUWING BESTUURLIJKE ORGANISATIE

### Algemeen

Het kabinet heeft in de VBO-notitie van 15 september 1995 zijn uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de voorgenomen acties vastgelegd. Versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur (rijk, provincies en gemeenten) blijft het centrale uitgangspunt van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Alleen in de drie hoofdbesturslagen is integraal bestuur door direct democratisch gelegitimeerde besturen gegarandeerd.

Uniformiteit bij de herverdeling van taken blijft het uitgangspunt. Differentiatie in de verdeling van taken tussen de provincie en de gemeente is alleen mogelijk in de stedelijke gebieden waar uiteindelijk een 'versterkt grootstedelijk bestuur' zal ontstaan. Het kabinet staat dat in de regio Rotterdam voor. Onder het 'versterkt grootstedelijk bestuur' verstaat het kabinet een provincie die binnen het kader van de grondwet past.

De vorming van agglomeratiegemeenten is uitgesloten. Zou hiervoor worden gekozen dan moet, om de grootstedelijke problematiek effectief aan te pakken, een zeer omvangrijke (geografisch) gemeente ontstaan. Het kabinet wijst zowel inhoudelijk als bestuurlijk die weg van de hand.

De grootstedelijke en regionale vraagstukken in de regio Rotterdam vragen nog steeds als eerste om een bestuurlijke organisatie die in staat is deze vraagstukken effectiever, efficiënter en democratischer aan te pakken. De huidige gemeenten in de regio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zijn onvoldoende toegerust om op het niveau van het samenhangende stedelijk gebied zwaarwegende belangen integraal tegen elkaar af te wegen en ervoor te zorgen dat het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd. Daarom bestond er aanvankelijk in de regio Rotterdam en daarbuiten een breed draagvlak voor de vorming van een nieuwe bestuursvorm, de stadsprovincie.

Voor de regio Rotterdam is een sterk uitvoeringsgericht provinciaal bestuur noodzakelijk, in een overwegend stedelijk gebied, dat in staat is de verstedelijkingsopgaven effectief aan te pakken. Het takenpakket en territorium van het 'versterkt grootstedelijk bestuur' moeten daarop toegesneden zijn. Bij het bepalen van het takenpakket van het 'versterkt grootstedelijk bestuur' zullen de volgende beleidsterreinen in ogenschouw genomen moeten worden: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische ontwikkeling en werkgelegenheid, milieu, verkeer en vervoer, onderwijs, cultuur, leefbaarheid, veiligheid, welzijn en volksgezondheid. Eigen financiële middelen (algemene, specifieke en belastinginkomsten) om het beleid te kunnen sturen heeft het 'versterkt grootstedelijk bestuur' nodig.

Het grondgebied van de nieuwe provincie kan groter zijn dan beoogd in de voorstellen van de stadsprovincie Rotterdam, maar wel zodanig dat sprake kan zijn van een vanzelfsprekende oriëntatie op en verantwoordelijkheid voor het verstedelijkte gebied van Rotterdam en de regio.

Het kabinet verwacht dat de externe commissie van deskundigen een waardevolle bijdrage kan leveren om voor de regio Rotterdam een passende oplossing te vinden. In de kabinetsnotitie van 16 april 1996 is de opdracht aan de externe commissie als volgt geformuleerd:

1. Het beschrijven en aangeven van de urgentie van de grootstedelijke problematiek in het licht van recente en toekomstige ontwikkelingen.
2. Het geven van een advies over het takenpakket en de gebiedsomsomvang van een 'versterkt grootstedelijk bestuur' Rotterdam zodat de onder punt 1 beschreven problematiek kan worden aangepakt.
3. Nagaan welk draagvlak er voor het onder punt 2 gegeven advies bestaat. Daarbij gaat het om zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak.
4. Het aangeven van de consequenties voor de regio Haaglanden en het overige gedeelte van de provincie Zuid-Holland.

#### De commissie

De commissie heeft om praktische redenen, vakanties en werkzaamheden in het buitenland, de te verrichten werkzaamheden verdeeld in twee fasen. Daardoor zal de commissie het kabinet niet op 1 september adviseren, wat aanvankelijk de bedoeling was, maar vóór 1 november 1996.

In de eerste meer informele fase zal de commissie zich buigen over de maatschappelijke vraagstukken die zich met name in de regio Rotterdam afspelen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van reeds gemaakte analyses op het terrein van beslag op de ruimte, kwaliteit van de leefomgeving, verkeer en vervoer, (inter)nationale economische en sociale ontwikkelingen.

Een tweede belangrijk onderdeel van de inventarisatiefase is het in beeld brengen van mogelijke bestuurlijke oplossingen en het daarvoor bestaande maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

In de tweede meer formele fase na de zomer zal de commissie zich buigen over de vraag welke oplossing het beste is en die vervolgens verder uitwerken. Het materiaal dat nodig is voor het schrijven van een conceptrapportage zal worden verzameld en er zullen in formele zin gesprekken worden gevoerd.

Over de leden, die in artikel 3 van de instellingsbeschikking zijn genoemd, volgt hieronder in het kort enige informatie over de functies die zij vervullen of hebben vervuld.

#### Voorzitter:

- Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voormalig lid en vice-voorzitter van de Commissie van Europese Gemeenschappen, sinds 1993 als speciaal adviseur verbonden aan KPMG en thans Voorzitter EURO Instituut)

Leden:

- drs. H. Andersson (partner bij Andersson Elffers Felix, voorzitter bestuur Raad van Organisatie-adviesbureaus (ROA))
- prof. dr. J.G. Lambooy (Hoogleraar Regionale Economie & Economische Geografie aan de Universiteit van Amsterdam, lid SER-commissie vervoersvraagstukken, President Curator SMO en bestuurslid van Stichting Het Parool)
- mr. C.J.A. van Lede (voorzitter Raad van bestuur Akzo Nobel, oud voorzitter VNO en onder andere werkzaam geweest bij McKinsey&Company Management Consultants)
- ir. D. Luteijn (onder andere voorzitter bestuur CeBeCo-Handelsraad, lid Raad van Toezicht Rabobank Nederland, voorzitter Raad van commissarissen van Heidemij N.V., van Vastgoedfondsen Fagoed, Vastned Retail en Vastned Offices/Industrial en oud-lid en voorzitter VVD-fractie Eerste Kamer)

De commissie vindt het van groot belang dat de meest inhoudelijk betrokken departementen zich kunnen herkennen in het uit te brengen advies van de commissie. Daarom is het van belang dat het secretariaat zorgdraagt voor een goede coördinatie met de meest betrokken departementen.

### Gemeenten in de regio Rotterdam

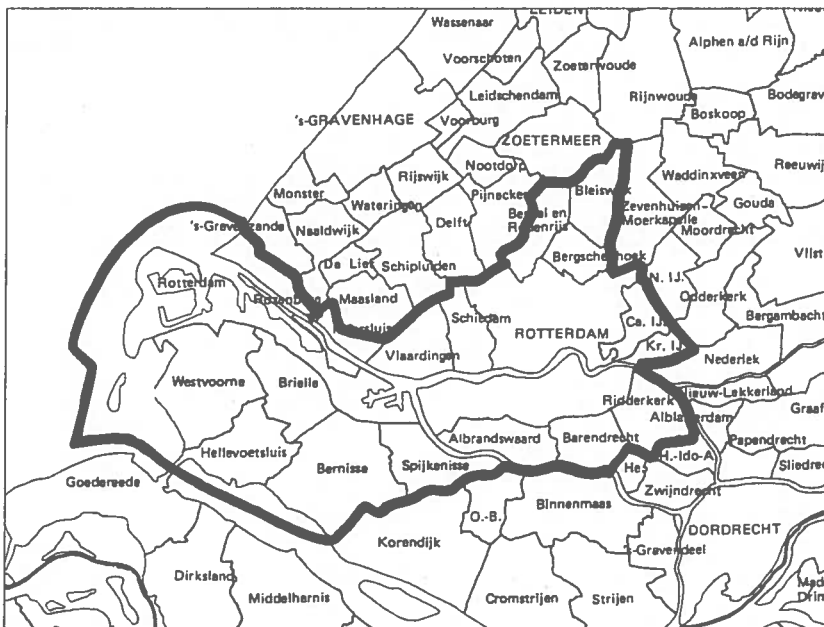
Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rozenburg, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne

### Gemeenten in de Hoekse Waard

Binnenmaas, Cromstrijen, 's Gravendeel, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen

### Gemeenten in de Drechtsteden

Alblasserdam, Dordrecht, Graafstroom, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Nieuw-Lekkerland, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht



## Bronnen

figuur 4:

Centrum voor onderzoek en statistiek (COS), kerngegevens arbeidsmarkt Rijnmond 1995; provincie Zuid-Holland, pendel in Zuid-Holland, CBS Enquete beroepsbevolking 1994

figuur 5:

COS, statistisch jaarboek regio Rotterdam 1994; Ministerie van Binnenlandse Zaken

figuur 6, 7, 8:

CBS Regionaal economische jaarcijfers 1991, 1992, 1993 en 1994

figuur 9 en 10:

COS, kerngegevens arbeidsmarkt Rijnmond 1995; CBS Enquete beroepsbevolking 1994

figuur 11:

CBS, Regionale inkomensstatistiek 1995; Ministerie van Binnenlandse Zaken

figuur 12:

CBS, Statistiek van de aan-, af- en doorvoer 1994 inclusief 1993

Alle gegevens zijn bewerkt door de externe commissie VBO

De gegevens van 'het ministerie van Binnenlandse Zaken' betreffen gegevens van het Gemeentefonds