

25 328

Aanvullende tijdelijke voorzieningen in verband met de instelling van een nieuwe provincie in de regio Rotterdam (Interimwet provincie Rotterdam)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 november 1997

I. ALGEMEEN

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, D66, de SGP, de RPF, het GPV, de SP en de heer Bierman stelden vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel voor aanvullende tijdelijke voorzieningen in verband met de instelling van een nieuwe provincie in de regio Rotterdam (Kamerstukken I, 1996/97, 25 328, nr. 344).

Er is bij de leden van de verschillende fracties veel behoefte aan een nadere uiteenzetting van het bestuurlijk eindperspectief in de regio Rotterdam (de stadsprovincie) en vooral over de weg daarheen (de Interimwet).

De gestelde vragen zijn ter bevordering van de leesbaarheid geclusterd beantwoord. In dit hoofdstuk (I Algemeen) geven wij een korte terugblik op de discussie die de afgelopen jaren over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, met name over de stadsprovincie Rotterdam, is gevoerd. Daarna gaan wij achtereenvolgens in op vragen over het draagvlak en de slaagkans van onze voorstellen.

In hoofdstuk II (Interimwet Rotterdam) beantwoorden wij specifieke vragen over de aanpak van de wetgeving, de inhoud van de wet, waaronder de verkiezingen, kwartiermakersfunctie, herindeling van Goeree-Overflakkee, en de uitvoering van de VINEX-taken. In hoofdstuk III (Eindperspectief Rotterdam) gaan wij in op vragen over de taken en bevoegdheden van de stadsprovincie, de reorganisatiekosten, de financiële verhouding binnen de stadsprovincie. Voorts gaan wij in op vragen naar alternatieven voor de Interimwet, een vergelijking met Duitsland en de toepasselijkheid van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Een terugblik

Wij hebben de afgelopen jaren diverse malen met de Eerste Kamer van gedachten gewisseld over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

Zo is bij de behandeling van de Kaderwet bestuur in verandering uitvoerig gedebatteerd over het bestuurlijk eindperspectief in de zeven kaderwetgebieden. Toen is geconcludeerd dat de Eerste Kamer elk van de

kaderwetgebieden afzonderlijk zal beoordelen aan de hand van de wetsvoorstellen die per kaderwetgebied aan de Eerste Kamer worden voorgelegd. De stadsregio Rotterdam is het eerste kaderwetgebied dat hier wordt behandeld in het kader van de gedachtewisseling over de Interimwet provincie Rotterdam.

Wij zetten op grond van de gestelde vragen gaarne uiteen waarom voor deze aanpak in de regio Rotterdam is gekozen. Tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken in uw Kamer hebben wij uitvoerig stilgestaan bij de wijze waarop wij de besluitvorming over de stadsprovincie Rotterdam tot stand willen brengen (Handelingen 1996/97, blz. 14-565 en 14-582). Wij spreken de wens uit dat uw Kamer zich in de voorgestelde aanpak kan vinden.

De externe commissie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (commissie Andriessen) heeft in oktober 1996 aan het kabinet het advies «De toekomst wacht niet» uitgebracht. De commissie Andriessen stelde een stadsprovincie Rotterdam voor met een sterk takenpakket, maar zonder de opdeling van de stad Rotterdam. De commissie heeft tevens enkele alternatieven, waaronder een stadsprovincie met gelijktijdige opdeling van de stad Rotterdam en de agglomeratiegemeente, beschreven en geconstateerd dat daarvoor in de regio Rotterdam en bij de grote politieke fracties in de Tweede Kamer weinig tot geen draagvlak bestaat. Voor de stadsprovincie bestaat beduidend meer draagvlak.

Het kabinet heeft daarom in november 1996 het standpunt ingenomen dat de vorming van een stadsprovincie voor de regio Rotterdam de beste oplossing is. De voorbereidingen voor deze stadsprovincie hebben vorm gekregen in de Interimwet provincie Rotterdam.

Op onder andere de terreinen van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, grondbeleid, verkeer en vervoer, politie, brandweer, grootschalige voorzieningen en de verdeling van geld(fondsen) krijgt de stadsprovincie verdergaande bevoegdheden dan de huidige provincie en het voormalig openbaar lichaam Rijnmond. Een vergelijking met het openbaar lichaam Rijnmond gaat mede daarom naar onze mening dan ook mank.

Het concept-voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (lex specialis) wijkt op twee belangrijke zaken af van de lex specialis die door het kabinet op 13 februari 1996 is ingetrokken. Op het terrein van ruimtelijke ordening en grondbeleid gaan de taken en bevoegdheden in het thans voorliggende concept beduidend verder. In het huidige conceptontwerp van de lex specialis zijn de taken en bevoegdheden op sociaal terrein die in het vorige voorstel aan de stadsprovincie Rotterdam waren toegedeeld, aan de gemeenten gelaten.

Kortom, het kabinet vindt dat het bestuurlijk eindperspectief voldoende helder is.

Ten aanzien van het reorganisatietraject heeft de commissie Andriessen een aantal belangrijke aanbevelingen gedaan. Op grond daarvan heeft het kabinet besloten dit voorstel voor de Interimwet provincie Rotterdam voor te leggen. Deze wet legt een aantal stappen vast in de voorbereiding om te komen tot een stadsprovincie Rotterdam.

De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de reorganisatie ligt in vergelijking met de vorige aanpak centraler, namelijk bij het Rijk. De kwartiermaker vervult in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken tezamen met de betrokken besturen alle voorbereidingen van werkzaamheden die nodig zijn om de reorganisatie op 1 januari 2000 te voltooien. De formele wetgever blijft verantwoordelijk voor de uiteindelijke vormgeving van de stadsprovincie Rotterdam.

Draagvlak

De leden van de fractie van de VVD-fractie vroegen zich af of het wel mogelijk is om de beoogde bestuurlijke reorganisatie tot stand te brengen, nu de belangrijkste spelers in het veld niet mee willen werken. De leden van de fracties van D66 en de PvdA waren met name geïnteresseerd in de wijze waarop het kabinet aankijkt tegen het standpunt van de gemeente Rotterdam. De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SGP, de RPF, het GPV en de heer Bierman betwijfelden of er voor de voorgestelde uiteindelijke vorm voldoende maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak kan worden gevonden. De leden van deze fracties waren tevens nieuwsgierig naar de wijze waarop het kabinet het draagvlak meet. De heer Bierman vroeg of consensus van onderop niet langer een voorwaarde is voor bestuurlijke herindeling.

Wij begrijpen dat de genoemde fracties zorgelijk gestemd zijn over het standpunt dat de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland innemen ten aanzien van de Interimwet. Ook wij hadden liever gezien dat alle betrokkenen zouden kunnen instemmen met het huidige voorstellen voor de stadsprovincie. Het is echter van belang te constateren dat de voorkeur van de gemeente Rotterdam uitgaat naar een vorm van grootstedelijke bestuur waarvoor het politiek-bestuurlijk draagvlak ontbreekt. Ook de gemeente Rotterdam is hiervan inmiddels doordrongen. Rotterdam denkt blijkens recente brieven, aan een figuur die het meeste overeenkomt met een agglomeratiegemeente waartoe het kabinet geen initiatief zal nemen. De in eerste concept bestaande lex specialis laat bovendien zien dat een stadsprovinciaal bestuur met voldoende doorzettingsmacht op essentiële punten tot stand komt. De provincie Zuid-Holland heeft voorgesteld om de provincie in tweeën te delen dan wel het gebied van de toekomstige stadsprovincie kleiner te maken. Ook daarvoor is het draagvlak zeer gering. Het nu afzien van de door het kabinet gekozen route, neergelegd in de Interimwet, is een stap terug in het proces, met een reële kans dat het proces stilvalt en uiteindelijk leidt tot afstel. Dit zou in onze ogen een zeer onwenselijke ontwikkeling zijn.

De stadsregio Rotterdam heeft expliciet laten weten groot belang te hechten aan de Interimwet. De stadsregio is van mening dat het niet aanvaarden van de Interimwet zal leiden tot het wegvallen van het perspectief op de stadsprovincie en er bovendien toe zal leiden dat het draagvlak aan een brede regionale samenwerking zal komen te ontvallen.

Het feit dat de stadsregio Rotterdam zich zo krachtig uitspreekt voor de Interimwet als cruciale stap op weg naar de instelling van de stadsprovincie, is een gewichtig signaal, dat ons positief stemt over de bereidheid tot medewerking aan de totstandkoming van de stadsprovincie. De opmerkingen van de fracties van het CDA, de SGP, de RPF, het GPV en de heer Bierman inzake hun twijfel rondom het draagvlak, willen wij dan ook met overtuiging tegenspreken. Wij onderhouden geregeld contacten met zowel Rotterdam, de stadsregio als de provincie Zuid-Holland en wij zijn daardoor goed op de hoogte van de standpunten die zich daar hebben gevormd. Onze overtuiging is dat het beeld minder zwart-wit is dan de bedoelde leden schetsen.

In reactie op de vraag van de heer Bierman benadrukken wij dat consensus inzake besluitvorming over bestuurlijke herindeling uiteraard zeer wenselijk is, maar geen voorwaarde kan zijn. Gelet op de ontstane situatie is het niet langer mogelijk om op basis van overeenstemming te handelen. Het is nu aan de wetgever om zich uit te spreken over de noodzaak van de komst van de stadsprovincie. Dit laat uiteraard onverlet dat wij alles in het werk stellen om de noodzakelijke stappen in goed overleg met betrokkenen tot stand te laten komen.

Slaagkans/time out

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het kabinet wil ingaan op de mogelijkheid dat er zich ten opzichte van het mislukken van het openbaar lichaam Rijnmond een herhaling van zetten zou kunnen voordoen. Zoals eerder gesteld gaat naar onze mening de vergelijking met het openbaar lichaam Rijnmond niet op. Het openbaar lichaam Rijnmond is niet levensvatbaar gebleken omdat het een tweeslachtige figuur was. Formeel bezat het uit hoofde van zijn wettelijke taakopdracht een zekere zelfstandigheid ten opzichte van de in het gebied liggende gemeenten en materieel was Rijnmond afhankelijk van de bestuurlijke ruimte die het door de gevestigde instituties (gemeenten en provincie) werd gegund. De oorzaak van het stuklopen van dit regiobestuur is dus gelegen in de onduidelijke rolverdeling tussen de gemeente Rotterdam, de regio Rijnmond en de provincie Zuid-Holland. Ten aanzien van de stadsprovincie is van deze onduidelijkheid geen sprake, een herhaling van zetten is in die zin dus niet aan de orde.

De leden van de fractie van de VVD-fractie constateerden dat de beslissing ten aanzien van het eindperspectief over de verkiezingen wordt heen getild en vroeg zich daarom af waarom de Interimwet nu moet worden doorgezet. Ook de fractieleden van D66 en de SP informeerden naar de «formatiebestendigheid» van dit voorstel.

Het is de bedoeling de lex specialis en de Instellingswet in het voorjaar van 1998 bij de Tweede Kamer in te dienen. De huidige Tweede Kamer zal beide wetsvoorstellen dus niet meer afhandelen. Dit is ons inziens echter geen reden om nu de behandeling van de Interimwet te vertragen.

Waar het nu om gaat is dat de besluitvorming over de Interimwet spoedig wordt afgerond, zodat komt vast te staan dat de stadsprovincie per 1 januari 2000 een feit zal zijn en een aanvang kan worden gemaakt met de voorbereiding van de reorganisatie. Het voor de tweede maal uitstellen van een beslissing over de stadsprovincie zal door de stadsregio worden opgevat als het afblazen ervan en leiden tot verdeeldheid over de samenwerking in het gebied. Daarmee is geen enkel belang gediend. Wij zijn van mening dat juist uitstel van een beslissing over de toekomst van het gebied eerder zal leiden tot verslechtering van de verhoudingen. Niet in te zien is waarom derhalve uitstel of een time-out tot een beter resultaat zou leiden nu in de afgelopen jaren alle mogelijkheden en standpunten uitputtend in discussie zijn geweest. Zeker nu in het gebied een volledige overeenstemming ontbreekt, heeft de regio recht op een beslissing van de wetgever. De verantwoordelijkheid voor deze beslissing ligt bij de Eerste Kamer. De aanpak die door het kabinet is gevolgd staat een – gegeven deze situatie- spoedige realisering het minst in de weg. Gelet op de brede steun die steeds heeft bestaan voor de komst van de stadsprovincie Rotterdam, en die bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer opnieuw is gebleken, is er geen aanleiding om er aan te twijfelen dat deze ook in de nieuwe Tweede Kamer aanwezig zal zijn. Beperkte afwijkingen ten opzichte van hetgeen is voorgesteld in genoemde wetsvoorstellen behoeven geen gewichtige gevolgen te hebben voor de reorganisatie.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of het reorganisatieproces niet alleen een onbekende afloop, maar ook een onbekend doel heeft. Wij beantwoorden deze vraag in lijn met het bovenstaande antwoord. Het doel van het reorganisatieproces is in belangrijke mate bekend. De Tweede Kamer heeft positief gereageerd op het taken- en bevoegdhedenpakket van de stadsprovincie zoals opgenomen in het concept-ontwerp van de lex specialis. Met dit in het achterhoofd is het in de onze ogen zeker verantwoord om na de

goedkeuring van de Interimwet door uw Kamer het voorbereidingstraject voor de reorganisatie in gang te zetten.

Indien de Eerste Kamer, ondanks een zekere twijfel zou willen instemmen met de Interimwet zou dit dan – zo vroegen de leden van de fractie van de VVD – niet leiden tot een Pyrrus-overwinning. Het kabinet deelt deze vrees niet. Het is er van overtuigd dat er uiteindelijk geen overwinnaars en overwonnenen zijn. Wanneer de beslissing om te komen tot de voorgestelde stadsprovincie is genomen, zullen sommigen van mening blijven dat een ander alternatief de voorkeur houdt. De kwaliteit van de samenwerking in deze regio is echter zo hoog en voor alle betrokkenen van dermate groot belang dat zij in gezamenlijkheid aan het succes van de stadsprovincie – in hun gebied – zullen werken. Vanuit dit vertrouwen en op basis van de overtuiging dat dit de beste oplossing is voor dit gebied, durft het kabinet de gekozen aanpak te vervolgen. Een door de leden van de VVD voorgestelde time out is volgens het kabinet niet alleen onnodig, maar tevens onwenselijk, spijkers met koppen kunnen reeds nu worden geslagen, terwijl dat bij uitstel niet gemakkelijker wordt.

Conclusie

Hoewel ook het kabinet beseft dat deze route niet zonder risico's is, zien wij, alles overwegende, geen andere te bewandelen route dan zoals is voorgesteld in het aangeboden wetsvoorstel.

Bestuurlijke alternatieven, zoals de agglomeratiegemeente, de tweedeling van de provincie Zuid-Holland, het Hamburgse model of samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen wil het kabinet niet en er is onvoldoende ondersteuning voor.

Nu afwijken van de gekozen route betekent opnieuw vertraging in de vorming van de stadsprovincie Rotterdam met een reële kans dat uitstel afstel wordt. Afwijken van de route betekent ook dat een aparte wettelijke voorziening nodig is om de stadsregio Rotterdam na 1 januari 1998 z'n juridische grondslag te laten behouden, de Kaderwet loopt voor Rotterdam immers af en kan niet zonder meer verlengd worden. Om de gekozen route te kunnen vervolgen is een goede samenhang tussen de voorbereiding van de reorganisatie – die de kwartiermaker op zich neemt – en de afronding van de definitieve wetgeving door het kabinet en Staten-Generaal, noodzakelijk.

Wanneer de route richting de stadsprovincie onverhoopt niet kan worden vervolgd, betekent dit dat de geconstateerde maatschappelijke problematiek onopgelost blijft. De bestuurlijke oplossingen die dan gekozen zullen worden lijken voor de hand te liggen. Het Rijk zal ten aanzien van de regio Rotterdam meer verantwoordelijkheden aan zich trekken en gemeentelijke samenwerking zal plaatsvinden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In grootstedelijke gebieden is in deze eeuw telkenmale uit ervaring gebleken dat dergelijke bestuurlijke constructies niet langdurig werken bij gemeenten-overschrijdende vraagstukken.

Wij zouden het dan ook zeer betreuren wanneer de regio Rotterdam op deze wijze met onvoldoende bestuurlijke daadkracht achter zou blijven.

II. INTERIMWET ROTTERDAM

Algemeen

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat het verweer van het kabinet is tegen de kritiek van de Commissaris van de Koningin van de provincie Zuid-Holland, dat het wetsvoorstel zou leiden tot een onduidelijke hybride situatie. Zij verzochten het kabinet puntsgewijs te reageren op de bezwaren van de provincie Zuid-Holland tegen de Interimwet, zoals verwoord in haar brief van 10 oktober 1997. De brief van de provincie Zuid-Holland betreft verschillende onderwerpen die ook door de diverse fracties zijn aangesneden. Onze reactie op de brief van de provincie Zuid-Holland maakt derhalve deel uit van de beantwoording van de vragen die ten aanzien van de verschillende onderwerpen zijn gesteld.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de SP vroegen zich af of het wetsvoorstel wel de beoogde duidelijkheid biedt en of interimwetgeving in dit geval wel de aangewezen weg is.

Voor het kabinet – en gehoord de discussie daar, ook voor de Tweede Kamer – is het eindperspectief voldoende helder: er moet een stadsprovincie Rotterdam komen. Ook het takenpakket van de nieuwe provincie is voldoende duidelijk. Dit is namelijk aangegeven in het conceptwetsvoorstel voor de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, dat als bijlage bij dit wetsvoorstel is gevoegd. In formeel wettelijke zin zijn de vele vragen over inrichting, taken en bevoegdheden inderdaad nog onbeantwoord, maar politiek bestuurlijk zijn de antwoorden van het kabinet en de Tweede Kamer duidelijk. Uiteraard zal er op onderdelen (ruimtelijke ordening en grondbeleid, financiën en sociale taken) nog discussie worden gevoerd, maar het bestuurlijk model staat in hoofdzaak vast. De Interimwet zorgt ervoor dat nu met zo min mogelijk omwegen en haperingen in de richting van dat eindmodel kan worden gekoerst. De leden van de fractie van het CDA spraken terecht van een «bijkans onomkeerbare eerste stap». Juist door die onomkeerbaarheid wordt aan alle betrokkenen duidelijkheid verschaft. Wij staan op het standpunt dat het eindperspectief voldoende vaststaat, er is voor ons dan ook voldaan aan de criteria die wij hanteren bij de inzet van interimwetgeving.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de verhouding tussen artikel 5.2.1. van het wetsvoorstel en het in de Kaderwet op te nemen nieuwe artikel 47. Het kabinet heeft ervoor gekozen in artikel 5.2.1 van de Interimwet een expliciete horizon-bepaling op te nemen, ook om duidelijk te maken dat het proces tijdig moet worden afgerond. Op genoemde datum zal de stadsprovincie moeten worden ingesteld. Tegelijkertijd zal de gemeenschappelijke regeling stadsregio Rotterdam haar gelding verliezen, zoals in het nieuwe artikel 47 van de Kaderwet wordt bepaald.

De overgang van personeel en middelen van de stadsregio zal worden geregeld in de Wet instelling provincie Rotterdam.

Aanpak wetgeving

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het door het kabinet voorgestelde proces zich wel verdraagt met de grondwettelijke taak van de Eerste Kamer. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel worden immers ingrijpende veranderingsprocessen in gang gezet, die een vervallen van de wet ingevolge artikel 5.2.1, zo bezwaarlijk maken dat dit afbreuk doet aan de vrijheid van beoordeling door de Staten-Generaal en in het bijzonder van de Eerste Kamer, die het amendementsrecht ontbeert, onder druk zet. Zij vroegen of wij het niet als constitutioneel passend zien met de afhandeling van dit wetsvoorstel te wachten totdat de Tweede Kamer zich over de definitieve wetgeving heeft uitgesproken. Zij vroegen voorts hoe de Minister van Justitie het voorliggende voorstel beoordeelt

in relatie tot haar standpunt over «Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving» (kamerstukken II, 25 428, nr. 1). Ook de leden van de D66-fractie vroegen het kabinet het wetsvoorstel te plaatsen tegen de achtergrond van deze notitie.

Vooropgesteld zij dat met aanvaarding van dit wetsvoorstel inderdaad ingrijpende veranderingsprocessen in gang worden gezet. Dat is echter tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis nu juist ook uitdrukkelijk de bedoeling van het voorstel. De ontstane situatie vergt naar het oordeel van het kabinet namelijk dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid neemt en een beslissing forceert omdat niet verwacht kan worden dat de tegenstellingen door overleg kunnen worden opgelost. Het is dan ook aan de CDA-fractie zelf te beoordelen of zij in het onderhavige geval daartoe dit voorstel voor interimwetgeving verantwoord acht. Het kabinet zal echter niet ontkennen dat met de totstandkoming van deze wet niet alleen een forse druk wordt gelegd op het reorganisatieproces maar ook op het wetgevingsproces voor de definitieve wetgeving. Het betreft hier evenwel primair tijdsdruk, gelet op de vervaldatum die in artikel 5.2.1 is opgenomen. Daarmee bindt de wetgever zichzelf de interimfase in de tijd te limiteren en tijdig in de benodigde wetgeving te voorzien. Wat de inhoud daarvan betreft heeft het kabinet door de toezending van het concept-voorstel voor de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam als bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel duidelijk aangegeven wat haar daarbij voor ogen staat. Het is aan elk van beide kamers om te beoordelen of dat concept een goede basis biedt om binnen het gegeven tijdpad tot verantwoorde wetgeving te komen. De Tweede Kamer heeft die vraag door aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel bevestigend beantwoord.

In de door de leden van beide fracties aangehaalde notitie worden de mogelijkheden verkend om te voorkomen dat zonder parlementaire betrokkenheid onomkeerbare beslissingen ten behoeve van de uitvoering van een bepaald project worden genomen en om te gaan met het dilemma van enerzijds de wens al in een vroeg stadium van het wetgevingsproces te beginnen met de voorbereiding van de uitvoering, zodat ook een ingrijpende wet snel na totstandkoming kan werken, en anderzijds de wens het parlement in zijn rol van medewetgever niet voor voldongen feiten te plaatsen. Anders gezegd: aan de ene kant moet het primaat van de wetgever worden gewaarborgd, aan de andere kant moeten democratisch gewenste besluiten zo snel en efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. De notitie brengt daartoe slechts mogelijkheden in kaart en benadrukt dat in alle gevallen primair van belang is dat regering en Staten-Generaal zich rekenschap geven van de gevolgen die een vroegtijdige start van de uitvoeringsvoorbereiding kan hebben voor de positie van de Staten-Generaal. De notitie concludeert dat het werken met een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, waaronder begrepen het maken van heldere afspraken tussen de partners in het wetgevingsproces, de meest geschikte optie is om problemen te ondervangen.

Wij zijn van mening dat de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de door het kabinet gekozen werkwijze volledig is gewaarborgd. Wij roepen in herinnering dat in het gehele proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, te beginnen met de nota Bon 1, op gezette tijden met de Tweede Kamer over de richting en de uitvoering van het beleid, alsmede over de benodigde wetgeving overleg is gevoerd. Vanaf 1992, toen het initiatief van de Rotterdamse regio, krachtig ondersteund door de Tweede Kamer, in een stroomversnelling kwam, is eveneens steeds intensief overleg geweest over de voortgang van dat proces. De Tweede Kamer heeft de voorbereiding van de stadsprovincie Rotterdam vervolgens aangemerkt als groot project terwille van een optimale informatievoorziening aan de Kamer. Ook na het intrekken van de ingediende

wetsvoorstellen is overlegd met de Kamer, evenals na het uitbrengen van het advies door de Commissie Andriessen, bij welke gelegenheid de Kamer het kabinet heeft verzocht met interimwetgeving te komen. Deze ligt thans voor. Wij begrijpen uiteraard terdege dat het hiervoor bedoelde overleg primair overleg met de Tweede Kamer betreft.

Echter, bij gelegenheid van begrotingsbehandelingen en van algemene beschouwingen is ook in de Eerste Kamer het gevoerde beleid volop onderwerp van gesprek geweest. Voorts zouden wij willen stellen dat deze interimwetgeving de Eerste Kamer meer juist de gelegenheid biedt haar grondwettelijke positie inhoud te geven. Met het indienen van het wetsvoorstel vraagt het kabinet de Eerste Kamer akkoord te gaan met de totstandkoming van de stadsprovincie, hierbij geeft het kabinet tevens inzicht in de wettelijke kenmerken van deze bestuursvorm. De richting waarin het kabinet koerst is hiermee duidelijk, zo kan de Staten-Generaal haar grondwettelijke taak te vervullen.

Wij concluderen dan ook dat in het onderhavige geval zeer zeker sprake is geweest en nog steeds is van een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering in de zin van de hiervoor genoemde notitie. Wij merken voorts op dat wachten met de behandeling van dit wetsvoorstel totdat de Tweede Kamer zich over de definitieve wetgeving heeft uitgesproken feitelijk zal betekenen dat aan het onderhavige wetsvoorstel elke zin komt te ontvallen. De duidelijkheid die het beoogt te bieden over de komst van de stadsprovincie en het als uitvloeisel daarvan op gang brengen van het reorganisatieproces worden in dat geval niet bereikt. De periode van onzekerheid over de komst van de stadsprovincie zal worden verlengd en opnieuw voedsel geven aan pogingen om tot afstel te komen.

Kwartiermaker

De leden van de fracties van de VVD, D66, de SGP, de RPF en het GPV vroegen de regering in te gaan op de positie van de kwartiermaker.

Daarbij gingen de leden van de fracties van de VVD en D66 nader in op het tijdstip van benoeming, de dubbelrol (voorzitter van het algemeen bestuur van de stadsregio Rotterdam en kwartiermaker) en de politieke aansturing van de kwartiermaker. Bij de leden van de andere drie fracties bestond nog onduidelijkheid over de verantwoordingsplicht van de kwartiermaker.

De reorganisatie van het openbaar bestuur in de regio Rijnmond om te komen tot een stadsprovincie Rotterdam is een omvangrijk en complex proces. Het wetsvoorstel voorziet in de benoeming van een kwartiermaker, die een belangrijke bijdrage levert aan dat veranderingsproces. De rol van de kwartiermaker betreft onder andere:

- het beschrijven van de organisatie en de formatie; het proces van informatievoorziening en afstemming van werkzaamheden;
- aangeven langs welke weg de overdracht van personeel en middelen het beste kan plaatsvinden;
- het opstellen van de eerste begroting en meerjarenraming van de stadsprovincie.

De rol van de kwartiermaker is kort samengevat: opbouwend en coördinerend. Hij treft alle noodzakelijke voorbereidingen opdat, zodra de definitieve wetgeving tot stand is gekomen, met de feitelijke uitvoering kan worden begonnen. De bevoegdheden van de kwartiermaker zijn dus voorbereidend van aard. De gemeenten in de regio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en het Rijk behouden ieder hun eigen verantwoordelijkheid in het reorganisatieproces. Hierbij moet in eerste instantie worden gedacht aan het op organisatorisch- en personeelsvlak opnieuw vormgeven van de eigen organisatie.

Het kabinet heeft er voor gekozen om de kwartiermaker een dubbelrol te laten vervullen. Hij is zowel trekker van de opbouw van de nieuwe

provinciale organisatie onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, als voorzitter van de stadsregio Rotterdam die een aantal wettelijk opgedragen taken vervult. Als voorzitter van de stadsregio Rotterdam kan hij de collegiale rol in samenwerking met de gemeenten waarmaken. In verband met de benodigde kennis en betrokkenheid vanuit de regio is van belang dat het reorganisatieproces vanuit de stadsregio plaatsvindt.

Het kabinet erkent dat aan de dubbele functie van de kwartiermaker het probleem van de «twee petten» verbonden is. Een andere optie die door het kabinet is overwogen is de kwartiermaker alleen te belasten met het reorganisatieproces. De stadsregio Rotterdam zou dan uit zijn midden een voorzitter blijven aanwijzen. Ook deze optie bergt echter het risico van conflicten in zich, namelijk tussen de voorzitter van het algemeen bestuur van de stadsregio, die de belangen van de gemeenten behartigt, en de kwartiermaker, hierdoor kan de kwartiermaker in een geïsoleerde positie terecht komen. De binding met de gemeenten in de stadsregio is in deze optie niet aanwezig, hetgeen het kabinet als een nadeel ziet.

Alles afwegende meent het kabinet dat de voorwaarden voor het met succes vervullen van de kwartiermakerstaak toch het meest aanwezig zijn wanneer de kwartiermaker tevens functioneert als voorzitter van de stadsregio. Een goede verdeling van taken in het dagelijks bestuur van de stadsregio komt het functioneren van de kwartiermaker ten goede.

Door de in te stellen commissie reorganisatie bestuur worden de partijen nauw betrokken bij het reorganisatieproces. Deze commissie is het bestuurlijk platform waar de kwartiermaker met alle betrokkenen over de uitvoering van zijn kwartiermakerstaken overleg voert en terugkoppeling pleegt. De commissie zal gaan functioneren onder het voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken. Via periodieke rapportages zullen de Staten-Generaal over de voortgang worden geïnformeerd.

De kwartiermaker legt verantwoording af aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

De leden van de D66-fractie vroegen naar het tijdstip waarop de kwartiermaker aan de slag gaat. Het kabinet onderscheidt drie fasen.

De eerste fase loopt van januari tot april/mei 1998. De kwartiermaker is dan door het kabinet benoemd, maar functioneert nog niet als voorzitter van het regionaal openbaar lichaam. In deze fase zullen de werkzaamheden van de kwartiermaker met name gericht zijn op kennismaking met de betrokken partijen, het verrichten van inventarisaties en het opstellen van een werkprogramma.

De tweede fase betreft de periode van april/mei 1998 tot de parlementaire afronding van de wetgeving en de start van de preprovincie na de statenverkiezingen in maart 1999. In die periode worden alle plannen die nodig zijn voor de uitvoering van de reorganisatie opgesteld. De betrokken besturen stellen die plannen vast en de Minister van Binnenlandse Zaken keurt ze goed.

De derde fase, de pre-provinciale fase loopt tot 1 januari 2000. Het is de bedoeling dat dan de lex specialis en de Instellingswet door de Staten-Generaal zijn aanvaard. Tot de start van de stadsprovincie op 1 januari 2000 vindt de feitelijke reorganisatie plaats op basis van de door de kwartiermaker neergelegde plannen.

De leden van de PvdA- en de SP-fractie vroegen zich af hoe een kwartiermaker werkzaamheden kan gaan verrichten als de toekomstige structuur volstrekt onduidelijk blijft. Het lid van de SP-fractie maakte de opmerking dat de Interimwet te maken heeft met een democratisch tekort, namelijk het niet kiezen van de kwartiermaker. Tevens vroegen zij zich af of de genomen stappen gecontroleerd worden door een democratisch gekozen regionaal orgaan.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven bestaat thans in hoofdlijnen

duidelijkheid over de toekomstige structuur. De kwartiermaker kan op basis daarvan zijn eerste inventariserende werkzaamheden beginnen. In de daarop volgende tweede fase lopen de werkzaamheden van de kwartiermaker en wetgeving parallel, namelijk de concretisering van de reorganisatieplannen en het wetgevingstraject. De kwartiermaker begint na zijn benoeming met de voorbereidende werkzaamheden van de reorganisatie, in april/mei 1998 zal hij worden benoemd tot voorzitter van de stadsregio. Een wetsvoorstel over het takenpakket van de nieuwe provincie Rotterdam zal naar wij verwachten in diezelfde periode bij de TK worden ingediend. Op basis daarvan kan de kwartiermaker beginnen met het opstellen van reorganisatieplannen. Naar verwachting zal de Tweede Kamer uiterlijk eind 1998 en de Eerste Kamer uiterlijk begin 1999 de lex specialis en de Instellingswet kunnen behandelen. De kwartiermaker dient in maart/april 1999 zijn voorbereidende werkzaamheden in hoofdzaak te hebben afgerond. Dit tijdpad moet naar de mening van het kabinet voldoende ruimte bieden voor de kwartiermaker om zijn werkzaamheden aan de wensen van de wetgever aan te passen. Immers de eindverantwoordelijkheid voor het veranderingstraject blijft in handen van de formele wetgever.

De opvatting van de leden van de SP-fractie dat de aanstelling van de kwartiermaker niet democratisch is deelt het kabinet niet. De kwartiermaker functioneert onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken die verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal.

Verkiezingen

De leden van de fracties van het CDA, de SGP, de RPF, het GPV en de SP stelden een aantal vragen in verband met de verkiezingen en de positie van de preprovincie en de oude en nieuwe provinciebesturen in de interimperiode. Voor de instelling van de stadsprovincie is herindeling noodzakelijk. Tot de datum van herindeling – 1 januari 2000 – blijven de besturen van de provincies Zuid-Holland en Zeeland beschikken over alle bevoegdheden die zij thans ook uitoefenen. De Interimwet brengt daarin geen verandering. Wel bepaalt de Interimwet dat in maart 1999 – tegelijk met de reguliere statenverkiezing – ook herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden. Zonder deze regeling zouden een half jaar later, in het najaar van 1999, herindelingsverkiezingen gehouden moeten worden. Dit zou betekenen dat de kiezer zowel in maart als in het najaar naar de stembus moet. Het huidige voorstel impliceert dat in maart niet alleen de provinciale staten van Zuid-Holland en Zeeland worden gekozen zoals die tot de datum van herindeling zullen bestaan (de «oude provincies»), maar ook de staten van de nieuwe provincies; Zeeland, Rotterdam en Zuid-Holland. De besturen van de nieuwe provincies Zuid-Holland en Zeeland treden pas daadwerkelijk aan na de datum van herindeling. In de periode vanaf de verkiezingen tot die datum zitten zij dus zogezegd in de wachtkamer, de besturen van de «oude» provincies zijn gedurende die tijd in functie. Gezien de volgtijdelijkheid van optreden zal van bevoegdheidsconflicten tussen oude en nieuwe besturen geen sprake kunnen zijn: een geschillen- of afstemmingsregeling tussen beide is dan ook niet noodzakelijk.

Diegenen die zijn gekozen als lid van de staten van de nieuwe provincie Rotterdam treden tot de datum van herindeling op als het algemeen bestuur van de stadsregio Rotterdam. Zij oefenen in die hoedanigheid echter geen provinciale bevoegdheden uit, maar enkel de bevoegdheden die in de Kaderwet aan de stadsregio zijn toegekend. Anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen, zal de stadsregio na de verkiezingen dus niet functioneren als ware hij een provincie, maar als het voorbereidingslichaam voor de nieuwe provincie met een beperkt aantal, in de Kaderwet vastgelegde, taken. Bij de instelling van de provincie Flevoland is overigens met een vergelijkbaar voorbereidingslichaam

gewerkt. Wij zien derhalve ook geen strijdigheid met de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur.

Het verwijt van het lid van de SP-fractie als zou de preprovincie ondemocratisch zijn, achten wij onjuist. De democratische controle op het reorganisatieproces is juist groot, omdat vanaf maart 1999 provinciale staten van de nieuwe provincie als direct gekozen algemeen bestuur van de preprovincie zullen fungeren. Als zodanig hun kunnen zij hun stempel drukken op het verloop en de uitkomst van dat proces.

Voor de verkiezing van de Eerste Kamer wordt niet op de nieuwe situatie vooruitgelopen: de staten van de oude provincies Zuid-Holland en Zeeland, zoals samengesteld na de verkiezingen in maart 1999, zullen met de andere provinciale staten de Eerste Kamer kiezen.

Goeree-Overflakkee

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de positie van Goeree-Overflakkee. Nam dit voorstel niet een voorschot op een nog in te dienen voorstel tot overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland? Een dergelijk voorstel had toch niets van doen met het voorliggende wetsvoorstel? Goeree-Overflakkee is tot nu toe niet betrokken geweest in deze zaak. Naar de mening van deze leden dient dat echter wel te gebeuren. De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe wij denken om te gaan met de tegenstand van de provincie Zuid-Holland ten aanzien van de plannen met Goeree-Overflakkee. De leden van de fractie van D66 vroegen welke concrete argumenten aan het standpunt ten aanzien van Goeree-Overflakkee ten grondslag liggen.

De leden van de fractie van GroenLinks waren van mening dat de indeling van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee bij het kiesdistrict Middelburg niet thuis hoort in dit wetsvoorstel. Voor een provinciegrens-wijziging moet een ordentelijke procedure gevoerd worden.

Deze leden hadden ook bezwaren tegen de huidige omvang van de regio.

Als het uitgangspunt is een oplossing te zoeken voor een aaneengesloten stedelijk gebied met onderlinge afhankelijkheidsrelaties, wat is dan de positie van de landelijke gemeenten in de toekomstige provincie Rotterdam, zo vroegen deze leden.

De overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland heeft gedurende het gehele proces een hele duidelijke relatie tot de vorming van de stadsprovincie Rotterdam. Wij gaan allereerst in op de procedurele en daarna op de inhoudelijke relatie. Reeds in 1994, parallel aan de voorbereiding van de Wet instelling provincie Rotterdam, is gestart met de procedure voor de overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland.

Indertijd speelde ook al het belang van een gelijktijdige ingangsdatum met de Wet instelling provincie Rotterdam teneinde een dubbele reorganisatieslag van opeenvolgende herindelingsverkiezingen te voorkomen. Dit was een van de redenen dat wij medio 1995 hebben besloten op grond van artikel 279, tweede lid, van de Provinciewet de wijziging van de provinciale indeling van Goeree-Overflakkee zelf ter hand te nemen.

In het kader van de arhi-procedure is overleg met provincie- en gemeentebesturen gevoerd en is het voornemen gedurende een aantal maanden ter inzage gelegd. Daarnaast hebben waterschappen, diverse maatschappelijke organisaties en particulieren van de mogelijkheid gebruik gemaakt om op het voorstel te reageren. Provinciale staten van Zeeland hebben ingestemd met het plan om Goeree-Overflakkee in te delen bij de provincie Zeeland. Onder voorwaarden zijn de gemeenteraden van Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee eveneens akkoord gegaan met die indeling. Provinciale staten van Zuid-Holland en de

gemeenteraad van Dirksland hebben zich indertijd tegen de voorgestelde indeling uitgesproken. Na voltooiing van de arhi-procedure, is het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State aangeboden.

Gelet op de nauwe samenhang met de voorstellen voor de instelling van de stadsprovincie Rotterdam heeft het kabinet in maart 1996, na de intrekking van de daartoe strekkende wetsvoorstellen, de Raad van State gevraagd de adviesvoorbereiding te staken. Nu met de aanvaarding van de Interimwet door de Tweede Kamer vast is komen te staan welk grondgebied de stadsprovincie zal hebben, acht het kabinet de tijd gekomen de voorbereiding van de overgang van Goeree-Overflakkee opnieuw ter hand te nemen. Dat gebeurt met het opnieuw ter inzage leggen van het oorspronkelijke herindelingsplan. Op deze wijze wordt eenzelfde tijdsplanning in acht genomen als geldt voor de voorbereidingsprocedure voor de regio Rotterdam. Het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft laten weten dat het de arhi-procedure voor de provincie Rotterdam overdraagt aan de Minister van Binnenlandse Zaken, omdat de uitkomst van het debat over de Interimwet de facto de begrenzing van de stadsprovincie bepaalt. Het kabinet heeft daarom besloten, conform de suggestie van het provinciebestuur van Zuid-Holland, met toepassing van artikel 278 van de Provinciewet de procedure voort te zetten. Alle gemeenten in Zuid-Holland en de provinciebesturen van Zuid-Holland en Zeeland zijn daarvan bij brief op de hoogte gesteld.

Het herindelingsplan voor de provincie Rotterdam en het herindelingsplan voor de overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland liggen bij de betrokken gemeenten en provincies gedurende twee maanden ter inzage.

Na de ontvangst van de reacties van de betrokken gemeentebesturen wordt de voorbereiding van de benodigde wetgeving ter hand genomen, zodat de wetgeving ten aanzien van de instelling van de provincie Rotterdam en de wijziging van de provinciale indeling voor Goeree-Overflakkee parallel zullen gaan lopen. Het grote belang van het gelijktijdig instellen van de stadsprovincie en van de overgang van Goeree-Overflakkee is de reden waarom de verkiezingen van de gemeenten op Goeree-Overflakkee wel degelijk in deze Interimwet geregeld dienen te worden.

De belangrijkste inhoudelijke motivering voor de overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland ligt in de bestuurlijke ontwikkelingen in de provincie Zuid-Holland. Vanuit de stadsregio Rotterdam is van meet af aan benadrukt dat Goeree-Overflakkee niet bij de nieuwe stadsprovincie zou moeten worden ingedeeld. Dit uitgangspunt is ook in de Interimwet bevestigd. Door het niet opnemen van Goeree-Overflakkee in de stadsprovincie Rotterdam zal een aantal belangrijke bestuurlijke en functionele relaties van Goeree-Overflakkee met het Rotterdamse moeten worden beëindigd. Het is van belang om vast te stellen dat de huidige situatie daarom in ieder geval niet gehandhaafd kan blijven. De gemeenten op Goeree-Overflakkee moeten bijvoorbeeld uittreden uit de politieregio Rotterdam-Rijnmond en uit de Regionale Hulpverleningsdienst Rijnmond (brandweer, CPA en geneeskundige hulp bij rampen). Dit uittreden uit functionele verbanden en de geïsoleerde positie van Goeree-Overflakkee ten opzichte van de provincie Zuid-Holland, die ná de vorming van de stadsprovincie Rotterdam zal ontstaan heeft ook in het vorige wetgevingstraject geleid tot het voorstel voor de overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland. Daarbij is van belang dat de aard en het karakter van Goeree-Overflakkee goed aansluiten bij die van de provincie Zeeland. Ook bestaan er grote overeenkomsten in recreatief, agrarisch en landschapelijk opzicht. Bestuurlijk wordt zo de samenhang met Zeeland bevestigd. Er is derhalve geen sprake van puur geografische overwegingen, maar er ligt eveneens een inhoudelijke motivering ten grondslag aan dit plan.

Wat betreft de landelijke gemeenten in de toekomstige provincie Rotterdam, zoals de gemeenten Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne op Voorne-Putten en de gemeente Bleiswijk, deze behoren naar de mening van het kabinet beslist binnen de stadsprovincie. Dat is ook van meet af aan de bedoeling geweest. Deze gemeenten behoren reeds jaar en dag tot de stadsregio en maken deel uit van het VINEX-afsprakenstelsel en ze zijn economisch, toeristisch en bestuurlijk sterk verbonden met de Rotterdamse regio.

Uitvoering VINEX

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het kabinet de voor- en de nadelen van het reorganisatieproces zien in relatie tot de huidige afspraken inzake VINEX en het vervullen van taken door gemeentelijke bedrijven van Rotterdam ten behoeve van andere gemeenten. Zij vroegen om een overzicht van die vormen van samenwerking. Deze leden informeerden tevens of er reeds de beschikking is over evaluaties van die samenwerking.

De uitvoering van de huidige VINEX-opgave ziet er als volgt uit. De regio dient 53 000 woningen toe te voegen aan de voorraad en krijgt daarvoor van het Rijk f 290 mln. De regiogemeenten vullen dit in 10 jaar met f 150 mln aan op basis van een bedrag per inwoner. Uit een door de regio beheerd fonds worden bijdragen verstrekt aan de gemeenten voor de grote structuurplannen. Daarnaast dienen alle gemeenten, op basis van gerealiseerde woningen, bij te dragen aan een door de regio te beheren omslagfonds voor «boven lokale» infrastructurele voorzieningen en groenprojecten. Er zijn derhalve gemeenten die volgens de (gemiddelde) normen wel moeten mee betalen, maar niet evenredig mee mogen bouwen vanwege restrictief beleid.

Na de intrekking van het vorige wetsvoorstel is binnen de stadsregio afgesproken dat gemeenten zoveel mogelijk taken zelf uitvoeren. Dit betekent dat de regio niet of nauwelijks grip heeft op bijvoorbeeld de uitvoering van de grote structuurplannen (deze zijn vergelijkbaar met de «tijdelijk strategische projecten» zoals in de concept lex specialis genoemd). De gemeenten verwerven de gronden. De stadsregio heeft geen invloed op de onderhandelingen en ook geen sanctie mogelijkheden. De gemeenten geven de gronden uit aan projectontwikkelaars zonder dat de stadsregio invloed kan uitoefenen op de hoogte van de prijzen. De stadsregio is echter wel verantwoordelijk voor de tekorten in de grondexploitatie. De stadsregio heeft evenmin bindende invloed op de kosten en de opbrengsten. De huidige samenwerking leidt tot het besef dat er een gezamenlijk belang is, maar wel leidt tot onevenwichtige onderhandelingen tussen de regio en de individuele gemeenten. De stadsregio kan de uitvoering van plannen overnemen als de gemeenten dat vragen.

De onderstaande samenwerkingsvormen hebben in de regio gestalte gekregen. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) werken beiden in opdracht van de stadsregio om de huidige Vinex taakstelling te kunnen uitvoeren. De werkrelaties op zakelijke basis zijn middels contracten vastgelegd en worden grotendeels door de regio betaald. Zij verrichten onder andere de volgende werkzaamheden:

- opstellen van structuurplannen inclusief de daarbij behorende grondexploitaties;
- projectmanagement voor regionale infra en groen projecten;
- uitvoerende coördinatie van de sectorale Vinex-opgave;
- feitelijk beheer van grondkostenfonds.

De nadelen van de huidige samenwerking zijn hiervoor beschreven. Er zijn onvoldoende bevoegdheden om de verantwoordelijkheden waar te

kunnen maken. Er is geen slagkracht. In het concept-ontwerp van de lex specialis wordt daarvoor voor zowel de permanent als de tijdelijk strategische locaties een oplossing aangedragen. De Rotterdamse gemeentelijke diensten kunnen op basis van vrijwilligheid door de andere gemeenten worden ingehuurd om technische en procesmatige begeleiding te verzorgen. Zij kunnen niet door de regio verplicht worden ingezet of risicodragend opereren in gemeenten wanneer de regio dat noodzakelijk acht.

Het OBR heeft zelf, zonder regionale tussenkomst, op projectbasis afspraken gemaakt met de gemeente Albrandswaard over risico-participatie in een woningbouwlocatie (vanaf 1995), en daarnaast voor beleidsinhoudelijke inbreng en projectmanagement van een toeristisch project in Hellevoetsluis (vanaf 1995), de verwervingsstrategie voor een knelpunt woningbouwlocatie in Spijkenisse (vanaf 1995), een projectmanagement van een bedrijventerrein in Bleiswijk (vanaf 1996). Het OBR heeft tevens opdrachten vervuld voor de gemeenten Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs. De gemeente Rotterdam en Capelle aan de IJssel hebben afspraken gemaakt over de realisatie van het Rivium-project. Het OBR zal de daarvoor noodzakelijk werkzaamheden verrichten.

Evaluaties van deze projecten zijn niet beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie viel het op dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de Minister van Binnenlandse Zaken als tweede ondertekenaar vermeldde en betitelden dit als een afwijking van de staatsrechtelijk voor de hand liggende volgorde. Het kwam hen vreemd voor dat de minister zich zo afstandelijk opstelt bij een onderwerp dat de grondslagen van het constitutionele bestel inzake de decentralisatie raakt.

Zij vroegen of dit betekent dat de minister zich voor het wetsvoorstel verminderd verantwoordelijk acht.

De volgorde van ondertekening is niet meer dan een afspiegeling van de portefeuillevreemde verdeling tussen de betrokken bewindslieden. De betekenis die de leden van de CDA-fractie aan deze volgorde proberen toe te kennen is gezocht en mist elke grond. Ter illustratie zij gewezen op de Gemeentewet, een wet die als organieke wet bij uitstek de grondslagen van het constitutionele bestel inzake de territoriale decentralisatie raakt.

Ook die wet (Stb. 1992, 96) vermeldde als eerste ondertekenaar de staatssecretaris en als tweede ondertekenaar de minister van Binnenlandse Zaken.

III. EINDPERSPECTIEF ROTTERDAM

De stadsprovincie

De leden van de fractie van D66 vroegen het kabinet naar zijn visie op het eindperspectief, waarbij deze leden vooral vroegen om naar het beoogde verschil tussen een provincie en stadsprovincie, ook in relatie tot gemeenten. De urgentie van de grootstedelijke en regionale problematiek in de regio Rotterdam, maakt een specifieke oplossing voor het middenbestuur in dit gebied noodzakelijk. De gesignaleerde problemen vormen een samenhang op een geografische schaal die uitstijgt boven de individuele gemeenten. Om tot een krachtige geïntegreerde aanpak van de problemen te kunnen komen ontbreekt het de provincie aan de nodige bestuurlijke instrumenten. Het beoogde verschil tussen de stadsprovincie en een reguliere provincie is met name gelegen in een aantal extra instrumenten waarover de stadsprovincie zal beschikken. Teneinde tot een integraal bestuur te kunnen komen zullen gemeenten ten aanzien van bepaalde taken geen individuele beslissingsbevoegdheid meer hebben. Die bevoegdheden worden een niveau hoger getild – naar de stadsprovincie – om in een integrale besluitvorming te kunnen voorzien.

De leden van de fracties van D66 en de SP vroegen of het niet de voorkeur zou verdienen om reeds nu concreet een voorstel voor de stadsprovincie te doen. De reden dat het kabinet kiest voor de constructie van een Interimwet is dat naast het wijzigen van de bestuurlijke grenzen, de reorganisatie verschillende overheidsorganen raakt en vele ambtenaren die daarbinnen werken. Dit complexe reorganisatietraject vraagt om een bijzondere regeling. Daarom zijn er in de Interimwet een aantal specifieke voorzieningen getroffen die de regio Rotterdam de mogelijkheid geven om het reorganisatietraject op verantwoorde wijze in te gaan. De geldende voorzieningen stroken niet meer geheel met de veranderde omstandigheden. Het ontbreken van consensus rond de vorming van de stadsprovincie in de regio vereist een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en sterkere sturingsmogelijkheden op rijksniveau ten aanzien van het reorganisatieproces dan nu voorhanden.

Daarin kan alleen worden voorzien via een wijziging van de Kaderwet die vooruitloopt op de definitieve wetgeving.

Het bovenstaande is tevens het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks hoe het kabinet denkt om te gaan met het verschil van mening over het takenpakket tussen de regio en de stad Rotterdam. Teneinde de reorganisatie richting de stadsprovincie zorgvuldig te laten plaatsvinden, is het noodzakelijk dat er een partij is die de verschillen van mening op afstand kan wegen en vervolgens met inachtneming van deze standpunten tot een voorstel kan komen. De kwartiermaker zal onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de minister invulling geven aan deze taak.

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden naar ons antwoord op het gegeven dat bij de huidige voorstellen voor de stadsprovincie 80% van het Rotterdamse ambtenarenapparaat gehandhaafd moet blijven. In de eerste plaats willen wij opmerken dat dit percentage geen gegeven is.

In de brief van 19 augustus gericht aan staatssecretaris van de Vondervoort, spreekt Rotterdam van een globale schatting. Deze globale schatting is in onze ogen overigens niet erg aannemelijk. Natuurlijk is de reorganisatie die voorafgaat aan de instelling van de stadsprovincie geen eenvoudige zaak. De kwartiermaker zal een zware taak hebben aan het doen van voorstellen voor de splitsing van de betrokken organisaties.

Echter de vooronderstellingen van de gemeente Rotterdam zijn op diverse punten voor discussie vatbaar. In de schatting maken organisatieonderdelen bijvoorbeeld deel uit van de gemeente Rotterdam, terwijl het nog maar de vraag is of die indeling wel de meest wenselijke is. Zo zou het denkbaar zijn dat er organisatieonderdelen overgaan naar de stadsprovincie, maar wel diensten blijven uitvoeren voor de gemeente Rotterdam. Rotterdam loopt naar onze mening op het werk van de kwartiermaker vooruit.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn met het kabinet van mening dat er een bestuurlijke oplossing moet worden gezocht voor de huidige problemen in de regio Rotterdam. GroenLinks vroeg zich af hoe het kan dat de provincie Rotterdam met gebruikmaking van provinciale bevoegdheden de gemeentegrens overschrijdende problemen zou kunnen oplossen en de provincie Zuid-Holland met dezelfde bevoegdheden dat niet zou kunnen. In de eerste plaats is het zo dat de provincie Zuid-Holland niet dezelfde bevoegdheden heeft als de toekomstige stadsprovincie. De stadsprovincie krijgt de provinciale bevoegdheden, maar daarnaast krijgt zij specifiek op de problematiek van de regio toegesneden bevoegdheden. Voorts is het zo dat de geografische omvang van de stadsprovincie beter is afgestemd op specifieke regionale problematiek.

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden of het kabinet de inschatting deelt dat de lex specialis op z'n vroegst eind 1998 door de

Eerste Kamer kan worden behandeld. Het kabinet kan deze vraag bevestigend beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe wij de verhouding tussen een ongedeelde gemeente Rotterdam en de nieuwe provincie zien. Hun aandacht ging daarbij met name uit naar de onderdelen financiën, ruimtelijke ordening en sociaal beleid: verandert er in die sectoren iets wezenlijks? Ook de leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de stadsprovincie er uit zal gaan zien.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat als bijlage een concept-wetsvoorstel en memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven hoe wij de verhouding tussen de ongedeelde gemeente Rotterdam en de te vormen provincie Rotterdam zien. Op blz. 13 van de bedoelde memorie van toelichting merken wij hierover op: «Het kabinet is met de commissie Andriessen van mening dat bij een ongedeelde gemeente Rotterdam de machtsbalans vooral gezocht moet worden in het takenpakket en het territorium waarbij het takenpakket een groter effect sorteert op de bestuurlijke machtsbalans dan uitbreiding van het territorium. Bepaalde taken zijn aanvankelijk aan de stadsprovincie toebedeeld omdat de stad Rotterdam opgedeeld zou worden. Nu dat niet het geval is zijn deze taken opnieuw tegen het licht gehouden. De belangrijkste wijzigingen in het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam (...) zijn het vergroten van de mogelijkheid om de stadsprovincie Rotterdam een sterk provinciaal grondbeleid te laten voeren en het terugleggen van een aantal taken op sociaal terrein van de stadsprovincie naar de gemeenten.» Hieraan kunnen wij nog toevoegen de extra bevoegdheden die de stadsprovincie zijn toebedacht op het vlak van de ruimtelijke ordening: de bevoegdheid inzake het aanwijzen van locaties tot tijdelijk strategisch project en tot permanent strategische locatie. Op het terrein van de financiën krijgt de stadsprovincie de bevoegdheid om de regionale algemene uitkering, die voor de provincie en de inliggende gemeenten tezamen aan de provincie wordt uitgekeerd, over zichzelf en die gemeenten te verdelen. Ten aanzien van het sociaal beleid zijn betrokkenen partijen het er over eens dat een aanscherping van de taken voor de stadsprovincie ten opzichte van hetgeen momenteel is opgenomen in het concept-ontwerp van de lex specialis wenselijk is. De wijze waarop dit zal worden ingevuld is momenteel onderwerp van overleg. Het dunkt ons dat daarmee in deze sectoren een wezenlijk andere verdeling van bevoegdheden tot stand zal komen. De totstandkoming van de stadsprovincie is dus zeker niet aan te merken als «platte splitsing» van Zuid-Holland waar de provincie Zuid-Holland in zijn brief op doelt. Wij zijn het met de provincie Zuid-Holland eens dat een louter tweedeling van de provincie Zuid-Holland een onwenselijke ontwikkeling zou zijn.

De leden van de fracties van de VVD en CDA informeerden naar de visie van het kabinet op de verhouding tussen het ongedeelde Rotterdam en de rest van de stadsprovincie. Wij zijn ervan overtuigd dat de wijze waarop de taak- en bevoegdheidsverdeling in het huidige conceptontwerp van wet voor de lex specialis is neergelegd voldoende waarborg en helderheid biedt voor een evenwichtige machtsbalans tussen Rotterdam en de stadsprovincie. Wij zien dan ook geen aanleiding om te vrezen voor de verhouding tussen deze twee besturen.

De leden van de fractie van D66 vroeg of een eventuele verzelfstandiging van de haven van Rotterdam een adequaat antwoord is op de problematiek die aanleiding is voor dit wetsvoorstel.

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is vooral gelegen in de specifiek grootstedelijke problematiek van de Rotterdamse regio. De eventuele verzelfstandiging van het Rotterdamse havenbedrijf daarentegen is een middel om de Rotterdamse haven beter in staat te stellen haar functie als

«mainport» te vervullen in het licht van toenemende concurrentie in Europees en mondiaal verband. Het op peil houden van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven is niet alleen een regionaal belang, maar ook een nationaal belang. Een verzelfstandigd havenbedrijf op zich is even goed denkbaar in combinatie met de stadsprovincie als met de gemeente Rotterdam. De totstandkoming van de stadsprovincie zal onmiskenbaar leiden tot een verbetering van de samenhang in het bestuur van het havengebied omdat publieke taken die nu nog bij gemeenten en provincie liggen, gecombineerd in één hand, namelijk die van de stadsprovincie, komen te liggen. Dat laatste moet ook worden gezien als een positieve bijdrage aan de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven. In aanvulling hierop verwijzen wij u naar onze nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over deze wet, waarin wij, in antwoord op dhr. Remkes, uitvoerig op deze materie zijn ingegaan en aangeven dat de vorming van de stadsprovincie een eventuele verzelfstandiging van de haven zeker niet in de weg staat (Tweede Kamer 1996/97, 25 328, nr. 6, blz 12).

De leden van de fractie D66-fractie informeerden verder naar het stadium van onderzoek en/of besluitvorming inzake een eventuele verzelfstandiging van de haven.

Voor een goed begrip benadrukken wij in de eerste plaats dat het hier een gemeentelijke bevoegdheid en daarmee ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft. Het Rotterdamse havenbedrijf is eigendom van de gemeente Rotterdam. De verzelfstandiging van het havenbedrijf is een onderwerp dat al enige tijd de aandacht van het Rotterdamse gemeentebestuur heeft. De commissie voor havenzaken van de Rotterdamse gemeenteraad heeft op 5 november jl. in algemene termen over een mogelijke verzelfstandiging van de haven gesproken. Daarbij was echter geen uitgewerkt voorstel aan de orde.

Reorganisatiekosten

De leden van de CDA-fractie ontvingen graag een precies, per jaar uitgesplitst overzicht van de voorziene kosten van het reorganisatieproces, inclusief indirecte kosten zoals wachtgelden en kosten van wervingsprocedures. Deze leden vroegen welke van deze kosten al in de desbetreffende begrotingen zijn opgenomen, en welke nog niet. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de nieuwe structuur in de regio in totaal niet veel duurder wordt dan de huidige structuur, terwijl de problemen niet worden opgelost.

Op dit moment zijn de kosten van het reorganisatieproces nog niet aan te geven. Deze hangen direct af van de concrete reorganisatievoorstellen van de aan te stellen kwartiermaker.

Het voorstel voor de Interimwet provincie Rotterdam draagt de kwartiermaker op de organisatie van de stadsprovincie op te bouwen.

Als één van de eerste werkzaamheden zal hij dus een organisatie- en formatiebeschrijving moeten opstellen voor de nieuwe provincie. Ook moet hij de overgang voorbereiden van personeel en middelen van de stadsregio, de deelnemende gemeenten en de provincie Zuid-Holland naar de stadsprovincie. Pas wanneer hij de voorstellen daaromtrent gereed heeft, kan het door de leden van de CDA-fractie gevraagde overzicht worden opgesteld.

De frictiekosten die als gevolg van de reorganisatie zullen optreden, zijn in principe voor rekening van het gebied. Daar staat tegenover dat de efficiencywinst, die als gevolg van de reorganisatie zeker zal ontstaan, binnen het gebied blijft. Ook nu de gemeente Rotterdam niet wordt opgedeeld en er ten opzichte van eerdere voorstellen sprake is van een op onderdelen gewijzigde taakverdeling tussen provincie en inliggende gemeenten kan er efficiencywinst worden behaald. Die zal niet worden

afgeroomd. Dit is een belangrijk ondersteunend element in het proces. Wij zien geen aanleiding de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit los te laten. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of de nieuwe structuur in totaal duurder zal zijn dan de huidige structuur, beantwoorden wij derhalve ontkennend.

Wel zal het Rijk aan de stadsregio een vergoeding geven voor de kosten die samenhangen met het instellen van de preprovincie. Die vergoeding is ten eerste bedoeld voor de kosten van bezoldiging van de kwartiermaker, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de preprovincie. Ten tweede gaat het hierbij om ondersteuningskosten, zoals huisvesting en extern onderzoek.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke kosten daarna weer moeten worden gemaakt indien het voorstel voor de definitieve instelling van de nieuwe provincies strandt, wijzen wij er op dat wij er van uit gaan dat de nieuwe provincie definitief wordt ingesteld. Dan zijn er dus geen extra vervolg-kosten.

Wanneer de door de leden van de CDA-fractie genoemde mogelijkheid, namelijk dat de stadsprovincie het eindstation niet zou halen, zich niettemin voor zou doen, wordt het proces stopgezet. In dat geval worden er geen extra kosten gemaakt. De maatschappelijke problemen waarvoor de stadsprovincie een oplossing moet bieden, blijven echter in volle omvang bestaan.

Financiën

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er op het gebied van financiën iets wezenlijk verandert. Deze leden vroegen tevens of het kabinet ook uiteen wil zetten welke de gevolgen zijn voor de deelnemende gemeenten, de voorgestelde stadsprovincie en de (resterende) provincie Zuid-Holland, voor hun ontvangsten.

Met de instelling van de nieuwe stadsprovincie Rotterdam vindt op het gebied van de financiële verhouding inderdaad een wezenlijke verandering plaats. Er komt een regionale algemene uitkering voor de provincie Rotterdam en de inliggende gemeenten tezamen, die wordt uitgekeerd aan de provincie. Deze algemene uitkering komt voor een deel uit het provinciefonds en voor een deel uit het gemeentefonds. De bevoegdheid om deze algemene uitkering vervolgens over de provincie en de inliggende gemeenten te verdelen ligt bij de provincie.

De verdeelbesluiten van de provincie moeten worden goedgekeurd door het Rijk.

De hoogte van deze regionale algemene uitkering wordt als volgt bepaald. De nieuwe provincie zal op dezelfde wijze als alle andere provincies een algemene uitkering uit het provinciefonds ontvangen.

Deze zal dus zijn gebaseerd op de structuurkenmerken die verschillen in kosten veroorzaken, alsmede op de belastingcapaciteit van de nieuwe provincie.

In afwijking van de situatie in de rest van Nederland krijgt de nieuwe provincie bovendien een algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De hoogte daarvan is gebaseerd op de volumegegevens van de inliggende gemeenten tezamen. De inliggende gemeenten worden voor het bepalen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds dus als één gemeente beschouwd. Het vaste bedrag voor de gemeente Rotterdam maakt hiervan onderdeel uit en blijft, conform de afspraak dat efficiency-winst niet zal worden afgeroomd, volledig beschikbaar voor het gebied.

De algemene uitkering uit het provinciefonds voor het resterende deel van de provincie Zuid-Holland wordt (zoals voor alle provincies) gebaseerd op de voor haar geldende volumina en de bedragen per

eenheid van de verschillende verdeelmaatstaven van het provinciefonds, conform het nieuwe verdeelstelsel. Met uitzondering van het vaste bedrag, dat in de nieuwe situatie ook voor de provincie Rotterdam beschikbaar komt, is het verdeelstelsel reorganisatiebestendig. Zoals bekend is de omvang van het vaste bedrag in het kader van de herziening van het provinciefonds sterk afgenomen.

Kiesrecht

De leden van de PvdA-fractie vroegen of is nagedacht over de consequenties ten aanzien van het kiesrecht buitenlanders. De leden van de fractie van GroenLinks vonden het een onoverkomelijk bezwaar dat allochtonen die wel kiesrecht hebben in de gemeente en niet in de provincie, een deel van hun democratische rechten kwijtraken en vroegen het standpunt van de staatssecretaris over het doortrekken van het kiesrecht van allochtonen naar het provinciale niveau. Ook het lid van de SP-fractie wees op het kiesrecht voor allochtonen. Hij bepleit eerst de Grondwet op dit punt te wijzigen alvorens aan dit soort experimenten te beginnen. Wij merken op dat het niet mogelijk is alleen in de stadsprovincie aan allochtonen kiesrecht voor het provinciaal bestuur te geven. De stadsprovincie is in grondwettelijke zin een provincie als alle andere provincies hetgeen impliceert dat een dergelijke wijziging voor alle provincies zou moeten gaan gelden. Tot slot wijzen wij erop dat met het oog daarop inmiddels bij de Tweede Kamer een initiatief tot grondwetswijziging aanhangig is (kamerstukken, 24 803).

Alternatieven

De leden van de fractie van GroenLinks pleitten voor een tijdelijke verlenging van de Kaderwet als alternatief voor de Interimwet. De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vroegen of de Interimwet noodzakelijkerwijs het enige alternatief is.

Juist omdat voor ons voldoende helder is in welke richting voor de regio Rotterdam wordt gekoerst, willen wij niet volstaan met het enkel verlengen van de Kaderwet. Bovendien vinden wij het risico, dat de Kaderwet – die altijd is bedoeld als een tijdelijke voorziening – daardoor een semi-permanente status krijgt, te groot. Zonder wijziging van de huidige Kaderwet bestuur in verandering eindigt de samenwerking in de regio Rotterdam 1 januari 1998 en kan deze samenwerking niet zonder meer worden verlengd. Een meer vrijblijvende samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt onvoldoende mogelijkheden in grootstedelijke gebieden.

Het door de SGP geschetste alternatief – verdere samenwerking onder regie van de provincie – wijst het kabinet derhalve van de hand. Inzet van de vorming van de stadsprovincie is immers van meet af aan geweest, ondoelmatige hulpstructuren overbodig te maken en de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur te verstevigen.

De leden van de fractie van GroenLinks nodigden het kabinet uit om een visie te geven op drie door GroenLinks voorgestelde alternatieven voor de stadsprovincie. De heer Bierman informeerde ook naar de reden waarom niet voor andere alternatieven is gekozen. Wij delen de mening van de commissie Andriessen dat er geen reële alternatieven zijn voor de stadsprovincie. Gelet op de besluitvorming in de Tweede Kamer op 22 mei deelt deze Kamer ons standpunt. Uit het rapport van de commissie Andriessen is expliciet gebleken dat een stadsprovincie in dit gebied de beste oplossing is. Voorafgaand aan de standpuntbepaling zijn de alternatieven voor de stadsprovincie uitgebreid gewogen. Wij achten het op dit moment niet opportuun om deze afweging nogmaals te maken.

In reactie op de voorstellen van GroenLinks willen wij dan ook slechts

kort ingaan. Inmiddels is duidelijk geworden dat een agglomeratie-gemeente bestuurlijk op onvoldoende steun kan rekenen, ook binnen de regio is onvoldoende draagvlak voor dit voorstel te vinden. Het geeft aanleiding tot onevenwichtige bestuurlijke verhoudingen, zowel in relatie tot de provincie als in relatie tot de deelgemeenten. De gemeente Rotterdam realiseert zich inmiddels tevens dat een agglomeratiegemeente geen haalbare optie is. Een rechtstreeks gekozen democratisch bestuur naast de bestaande bestuursstructuur leidt – zoals de leden van de fractie van GroenLinks zelf ook al aangegeven – tot een vierde bestuurslaag, dit betekent bestuursverdichting met de daarbij behorende extra kosten en ook dat kan niet op voldoende bestuurlijk draagvlak rekenen. De derde door GroenLinks geopperde mogelijkheid biedt net zoals de door de heer Bierman genoemde intergemeentelijke functionele samenwerkingswerkverbanden beslist geen adequate oplossing voor de grootstedelijke en regionale problematiek waarmee de regio kampt. De bestuurlijke potentie van deze alternatieven is daarvoor veel te gering.

Vergelijking met Duitsland

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de relevantie van de vergelijking tussen de discussie over de stadsprovincie Rotterdam en de Bundesländer Hamburg, Bremen en Berlijn en de bestuurlijke positie van Frankfurt en München? in dit verband werd ook de vraag gesteld naar een verklaring van het samengaan van de länder Berlijn en Brandenburg.

In alle grootstedelijke gebieden in West-Europa maar ook daarbuiten valt op dat de analyses van de inhoudelijke problematiek grote overeenkomsten vertonen. Het gaat steeds om de maatschappelijke vraagstukken in en rond grootstedelijke gebieden. Congestie van problemen in de centrumstad, het wegtrekken van de bevolking en werkgelegenheid naar de suburbane gebieden, ruimtegebrek in de centrumstad voor woningbouw- en bedrijfslocaties etc. Kortom een problematiek die de territoriale schaal van de centrumstad overschrijdt.

Met betrekking tot de bestuurlijke oplossingen is in het algemeen de stelling verdedigbaar dat die per land in West-Europa nogal uiteen lopen.

De verschillen in staatsinrichting, de bestuurscultuur en nationale politieke verhoudingen zijn daar debet aan. Wel is bij internationale vergelijkingen de rode draad het zoeken naar een adequate bestuurlijke schaal en een evenwichtige toedeling van taken en bevoegdheden tussen bestuurslagen. Dat is in ieder land lastig. Zo ook in de door de leden van de CDA-fractie genoemde steden in Duitsland.

Duitsland is een federatieve staat met 16 Länder. Länder die wetgevende bevoegdheden kennen en in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het lokaal bestuur. Dat resulteert in grote verschillen in de bestuurlijke organisatie van de Länder. Bijvoorbeeld tussen Hamburg en Hessen (Frankfurt). In Nederland is dat niet mogelijk. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Met het Rijk vormen de provincies en gemeenten te zamen drie bestuurslagen die met betrekking tot de bestuurlijke inrichting en de taken en bevoegdheden een uniforme traditie kennen. Inzake de vorming van de stadsprovincie Rotterdam wordt geen inbreuk gemaakt op de hoofdstructuur van drie bestuurslagen. De stadsprovincie Rotterdam ontstaat door een opdeling van de provincie Zuid-Holland en krijgt een ander (zwaarder) takenpakket dan de huidige provincie. In dit opzicht wordt de uniforme traditie doorbroken en wordt een differentiatie aangebracht binnen de hoofdstructuur.

Hamburg en Bremen zijn stadstaten. Steden die tevens provincie zijn passen niet in het Nederlandse staatsbestel. Nadelen van de stadstaten in Duitsland zijn de kleine territoriale schaal en de ingewikkelde samenwerking met Länder, Verbande, Kreise en Gemeinde. Het samenvoegen

van de Länder Hamburg met Nedersaksen en Berlijn met Brandenburg stuit zowel bij de politieke partijen als bij de bevolking op verzet.

De grootstedelijke gebieden Frankfurt en München vallen niet samen met respectievelijk de Länder Hessen en Beieren. In de regio Frankfurt bestaan er diverse diverse (boven)lokale bestuursvormen: Gemeinde, kreisfreie Stad Frankfurt, Kreise, en het Umlandverband Frankfurt. Het Umlandverband is een rechtstreeks door de burger gekozen orgaan.

De regio Frankfurt wordt verder gekenmerkt door diverse functionele bestuursorganen. Bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer.

Relevant voor de Nederlandse situatie (regio Rotterdam) is dat we een dergelijke veelvormigheid in het openbaar bestuur niet wenselijk achten.

Het beleid van het kabinet is er op gericht de hoofdstructuur te versterken. In de Rotterdamse situatie is daarom het kabinetsbeleid gericht op het zoveel mogelijk integreren van het bestuur op mesoniveau, de stadsprovincie Rotterdam.

Europees Handvest

De leden van de fractie van de SGP, de RPF en het GPV vroegen hoe de als eindperspectief te bereiken situatie zich verhoudt tot de artikelen 3, lid 2, 4, lid 2, en 3, 5 en 9 (behoudens lid 5) van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het lid van de SP-fractie vroeg hoe deze Interimwet zich verhoudt tot het Handvest en wees erop dat de te vormen provincie dermate klein is dat er maar één grote stad in ligt. De invloed van burgers uit de kleinere randgemeenten is te verwaarlozen. De door deze fracties aangehaalde artikelen betreffen het waarborgen van de lokale autonomie (artikel 3, eerste lid, en 4, tweede lid), de bescherming van de territoriale grenzen van de lokale autoriteiten (artikel 5) en het waarborgen van de financiële autonomie (artikel 9). Wij wijzen erop dat de gemeenten in de toekomstige stadsprovincie gemeenten in de grondwettelijke zin zijn. Aan hun bestuurlijke en financiële autonomie in grondwettelijke zin wordt derhalve niet getornd. Er is uitsluitend sprake van een andere bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeenten dan in de overige provincies en van een eigen financieel statuut. Het Handvest ziet echter niet toe op de concrete inhoud of de minimale omvang van het lokale taakgebied en evenmin op de taakverdeling tussen bestuurseenheden of bestuurslagen. Ten aanzien van het financieel verdeelstelsel zoals dat wordt voorgesteld voor de stadsprovincie merken wij op dat dit geen enkele verandering brengt in het karakter van de uitkering die de gemeente ontvangt. Het bijzondere van het stelsel is dat het voorziet in een andere verdeelprocedure.

Artikel 5 van het Handvest vereist dat geen wijziging in de plaatselijke gebiedsgrenzen wordt aangebracht zonder dat de plaatselijke gemeenschap daarover wordt geraadpleegd. Het kabinet heeft zich in lijn met het verklarend rapport bij het Handvest steeds op het standpunt gesteld dat de raadpleging direct of indirect door inschakeling van de betrokken gemeentebesturen kan geschieden in het kader van in de Nederlandse wetgeving – de Gemeentewet en de Wet algemene regels herindeling – geregelde procedures. Overigens is er ook buiten de wettelijke procedures om op gezette tijden overleg geweest met de betrokken gemeentebesturen.

Wat de invloed van burgers van de randgemeenten betreft is sprake van een misverstand. Het door alle kiesgerechtigde burgers van de stadsprovincie gekozen provinciebestuur heeft tot taak de provincie te besturen en de belangen van al haar inwoners te behartigen. Binnen dat provinciebestuur zal geen sprake zijn van gekozenen die de belangen van de gemeente Rotterdam behartigen en gekozenen die primair de belangen van de randgemeenten in het oog houden. Uiteraard zal voor individuele gekozenen kunnen gelden dat zij vanwege hun herkomst een bijzondere affiniteit hebben met een van de op het grondgebied van de provincie

liggende gemeenten doch dat zal geen leidraad mogen zijn voor hun politiek en bestuurlijk handelen. Dat is juist de winst van een provinciebestuur met een eigen democratische legitimatie vergeleken met het huidige bestuur dat is gebaseerd op intergemeentelijke samenwerking waarin de vertegenwoordigers van elke gemeente gehouden zijn primair naar het belang van de eigen gemeente te kijken en niet naar het belang van de regio als geheel.

Constitutionele positie van de stadsprovincie

De leden van de CDA-fractie zagen het als een van de bezwaren van de door het kabinet gekozen werkwijze dat een behoorlijk inzicht in de plaats van de nieuwe provincies in het constitutionele bestel ontbreekt. Zij vroegen ons zorgvuldig in te gaan op een tweetal beschouwingen waarin de betekenis van de provincie wordt onderzocht. Voorts vroegen zij ons de instelling van een provincie met een meer op dat van de gemeenten gericht takenpakket te beoordelen in verhouding tot de betekenis van provincies als intermediaire, vooral toezicht houdende bestuurslaag.

Tevens informeerden zij naar de verhouding van zo'n provincie tot de sociaal-culturele cohesie van een historisch gegroeide regio. In dit verband vroegen zij tenslotte nog welke consistentie nu nog te vinden is in het decentralisatiebeleid.

Wij zijn het niet met de leden van de CDA-fractie eens dat er geen behoorlijk inzicht is in de plaats van de nieuwe provincies in het constitutionele bestel. In de eerste plaats is er al ten tijde van de totstandkoming van de Kaderwet bestuur in verandering ten volle gediscussieerd over het eindperspectief voor de gebieden die onder de werking van die wet werden gebracht. Daarbij ging de aandacht in het bijzonder uit naar de instelling van stadsprovincies na het verlopen van de in de Kaderwet geregelde perioden waarvoor in die gebieden regionale openbare lichamen zouden fungeren. Voorts is bij de voorbereiding van de wetgeving die op 20 februari 1995 bij de Tweede Kamer werd ingediend ten behoeve van de instelling van de stadsprovincie Rotterdam zeer uitvoerig aandacht besteed aan de constitutionele aspecten van de stadsprovincie. Dit geschiedde onder meer naar aanleiding van het advies van de Raad van State en een daarbij uitgebracht minderheidsadvies. Er is in hoge mate overeenstemming over het uitgangspunt dat de stadsprovincie als een variant van de gangbare provincie kan worden vormgegeven. Dit laat onverlet dat over de wenselijkheid daarvan verschillend kan worden gedacht. Het kabinet heeft bij haar beschouwingen over het constitutionele bestel steeds benadrukt dat de Grondwet geen eenduidige plaatsbepaling van gemeenten en provincies geeft, maar veeleer een kader biedt waarbinnen de organisatie van het openbaar bestuur vorm moet worden gegeven.

Wel gaat de Grondwet uit van een zekere eenvormigheid van gemeenten en provincies, met name wat betreft de bestuurlijk-organisatorische vormgeving. Het grondwettelijk kader verdraagt zowel grote veranderingen in taakverdeling als vergaande geografische herverdeling.

De plaatsbepaling en de functies van gemeenten en provincies is derhalve niet statisch. Hierbij moet tevens worden opgemerkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten en provincies. Deze komen tot uiting in feitelijke werkzaamheden, maar soms ook in de formele taakverdeling. Zo vervullen de grootste steden taken die elders door de provincie worden verricht (bijvoorbeeld planning bejaardenoorden). Het is naar onze mening dan ook niet mogelijk, en zeker niet op constitutionele gronden, om de betekenis van de provincie eenduidig en onafhankelijk van tijd en plaats te typeren. En dat is nu juist waartoe de als eerste genoemde beschouwing (van W. van de Donk in Het Huis van Thorbecke, 's-Gravenhage 1993) sterk neigt. De ontwikkeling die de provincie in de

jaren zestig en zeventig doormaakte tot «een bestuurslaag als alle andere» wordt negatief bejegend en als een afwijking van haar grondwettelijke opdracht beschouwd. De haar toebedachte traditionele rol als intermediair en toezichthouder op de gemeenten en waterschappen wordt als haar eigenlijke rol voorop gesteld. Bij de totstandkoming van de nieuwe Provinciewet is evenwel uitvoerig stilgestaan bij de plaats en de taken van de provincie in ons staatsbestel. In de memorie van antwoord (kamerstukken II, 1988/89, 19 836, nr. 9) onderscheidde het kabinet een negental functies van de provincies. Het verbond daaraan de conclusie dat de provincies hun belang niet slechts ontleen aan hun relaties met de gemeenten en het Rijk maar dat zij een geheel eigen rol in de bestuursorganisatie te spelen hebben. Dit maakt hen tot een volwaardige bestuurslaag naast het Rijk en de gemeenten. Geconstateerd werd dat de provincies onder de Provinciewet van 1962 een krachtige ontwikkeling hadden doorgemaakt, welke zich de laatste jaren uitte in een sterk groeiend takenpakket. Wij onderschrijven onverkort deze zienswijze. Daar waar het in de Grondwet vastgelegde beginsel van territoriale decentralisatie geen onderscheid maakt tussen provincies en gemeenten is er geen enkele reden afwijzend te staan tegen deze ontwikkeling die zich ook sindsdien heeft doorgezet. Tegen die achtergrond kan met recht worden gesproken van een emancipatie van de provincie, dat wil zeggen van een provincie die de ruimte die de Grondwet haar biedt als volwaardige bestuurslaag ten volle gaat benutten.

Zijderveld breekt in zijn IPO-lezing (1996) een lans voor een cultuur-sociologische inbreng in de discussie over de bestuurlijke organisatie en verzet zich tegen wat hij noemt de tekentafelrationaliteit, een benadering die zich beperkt tot het aspect organisatie, dat wil zeggen de juridische en bestuurskundige rollen die een bestuurlijke eenheid moet vervullen. Er is naar zijn waarneming onvoldoende oog voor de institutionele dimensie, dat wil zeggen de cognitieve en emotionele verankering van het bestuur die bepalend is voor het uitoefenen van gezag. Hij benadrukt de waarde van de provincie als een historische en culturele institutie die mensen een culturele identiteit verschaft en wijst er daarbij op dat die identiteit bijvoorbeeld wel bij Friezen, Zeeuwen en Brabanders kan worden aangetroffen doch niet in de Randstad, waar de stedelijke identiteit voorop staat. De Randstad beschouwt hij dan ook als historisch en cultureel een abstractie.

Deze visie verdraagt zich ons inziens zeer wel met de door ons hiervoor aangeduide ontwikkeling van provinciale emancipatie en is in zekere zin een toekomstgerichte uitwerking daarvan. Zijn betoog laat naar onze mening overigens onverlet dat provinciale herindeling zoals ons voor ogen staat, aan de orde komt. Niet valt in te zien dat herindeling van gemeenten tot het normale onderhoud van de bestuurlijke organisatie kan worden gerekend, terwijl de provinciale indeling kennelijk van alle tijden moet worden geacht. Daar komt bij dat zowel in het gebied van de in te stellen stadsprovincie Rotterdam als in het gebied van de beoogde stadsprovincie Zuidoost-Brabant onmiskenbaar sprake is van een duidelijke regionaal gebonden identiteit. Dit uit zich onder andere in het feit dat veel samenwerkingsverbanden zich ook in het verleden op die schaal hebben georganiseerd. Daarnaast zien we een tendens tot regionalisering. Als tegenpool van internationalisering worden op economisch opzicht de verbanden groter, dus zoeken de burgers steeds meer herkenning in hun eigen regio. Cultuursociologisch gezien zijn derhalve voorwaarden aanwezig voor het instellen van een provincie die zich tot institutie kan ontwikkelen.

Zoals ook reeds uit de hierboven gegeven beschouwing zal zijn gebleken zien wij het niet als een bezwaar dat het daarbij gaat om een provincie met een meer op dat van de gemeenten geënt takenpakket, maar als een noodzaak die voortvloeit uit het grootstedelijke karakter van het gebied dat de provincie gaat besturen. De stadsprovincie is een

provincie en heeft derhalve alle taken die alle andere provincies ook vervullen. In een grootstedelijk gebied hebben echter van oorsprong lokale taken eerder een bovenlokale dimensie en daaraan zal de nieuwe provincie met het oog op het belang van het gebied als geheel sturing moeten kunnen geven met behulp van een aantal bijzondere bevoegdheden. Uiteraard zal dat met zich meebrengen – aangezien uniformiteit in formele kenmerken niet tot een eenvormige werkwijze leidt – dat de bestuurlijke verhouding tussen de provincie en de op haar grondgebied liggende gemeenten anders zullen zijn dan elders. In de stadsprovincie liggen beide bestuurslagen immers dichter tegen elkaar aan hetgeen een goede rolverdeling en een goed samenspel vereist. Provincie en gemeenten zijn in die context immers sterk op elkaar aangewezen. De zorg over de consistentie van het decentralisatiebeleid kunnen wij niet goed plaatsen.

Evenmin als de veronderstelde relatie tussen de instelling van een stadsprovincie rond Eindhoven en het decentralisatiebeleid. Bij de toedeling en herverdeling van taken en bevoegdheden zal in de toekomst met de specifieke taken en functies van de stadsprovincie rekening moeten worden gehouden. Er zal dus ten hoogste sprake zijn van een verfijning van dat beleid, niet van een mogelijke inconsistentie. Wij wijzen er in dit verband nog eens op dat ook in de huidige situatie verschillen voorkomen bij de taaktoedeling gemeenten en provincies. Het maken van onderscheid is in de Gemeentewet (artikel 109) en de Provinciewet (artikel 106) overigens uitdrukkelijk als mogelijkheid aanvaard.

De leden van de D66-fractie vroegen of wij menen dat gestreefd zou moeten worden naar een soort provincie in ons stelsel en wat dat zou betekenen voor de huidige positie van de provincies. De leden van de SGP-fractie verklaarden vooral grote moeite te hebben met de figuur van de stadsprovincie omdat daardoor in ons land twee soorten provincies en twee soorten gemeenten ontstaan.

In het kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 21 427, nr. 111) heeft het kabinet als uitgangspunt vastgelegd dat in Nederland niet meer dan twee soorten provincies zullen bestaan.

Een te grote differentiatie in het binnenlands bestuur doet naar onze mening afbreuk aan de doorzichtigheid en overzichtelijkheid van het bestuur. De instelling van stadsprovincies betekent derhalve niet dat wij streven naar een soort provincies maar terwille van de oplossing van de problematiek in enkele grootstedelijke gebieden de instelling van een tweede soort provincies noodzakelijk acht. Dat impliceert dat er eveneens twee soorten gemeenten ontstaan. Het betreft hier een differentiatie in de uniforme bevoegdheidsverdeling, beide soorten zijn provincies en gemeenten in grondwettelijke zin. Aangezien de leden van de SGP-fractie niet aangeven wat hun bezwaar is tegen het bestaan van twee soorten provincies en gemeenten, volstaan wij met hen erop de wijzen dat de Gemeentewet en de Provinciewet een zogenoemd differentiatie-artikel bevatten waarmee de mogelijkheid van het maken van onderscheid in de organieke wetgeving is erkend. Uiteraard dient van die mogelijkheid een terughoudend gebruik te worden gemaakt en goed te kunnen worden gemotiveerd. Wij zijn ervan overtuigd dat daaraan bij de stadsprovincie is voldaan.

De leden van de fractie van het CDA wilden van de staatssecretaris weten of zij de gemeentebesturen in de stadsregio Eindhoven vermaand heeft om hun verzet tegen de stadsprovincievorming te staken en of zij dit in overeenstemming acht met de opmerkingen van de woordvoerders van het CDA en andere partijen zoals gemaakt op 2 september in de Eerste Kamer. Voor een reactie op de vragen van de CDA-fractie met betrekking tot de regionale informatiedag in Best over de stadsprovincievorming in

Zuidoost Brabant, verwijzen wij graag naar de antwoorden op de schriftelijke vragen van de heer Wiegel, die de staatssecretaris bij brief van 5 november 1997 aan de voorzitter van uw Kamer heeft doen toekomen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van der Vondervoort

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal