

25 328

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 11 december 1997

De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

In hun inbreng ten behoeve van het voorlopig verslag hadden de leden van de **VVD**-fractie opgemerkt dat zij geen duidelijke uitspraak van de (meerderheid der) Tweede Kamer over het bestuurlijk eindperspectief voor deze regio hadden kunnen constateren. Het kabinet deelt nu in de memorie van antwoord mede dat het vindt dat het bestuurlijk eindperspectief voldoende duidelijk is. Dat mag het kabinet vinden, maar de stelling van de leden van de VVD-fractie was dat de Tweede Kamer ter zake geen duidelijke uitspraak heeft gedaan. Als dit wetsvoorstel het Staatsblad mocht halen, dan komt aansluitende wetgeving eerst na de komende Kamerverkiezingen aan de orde. Het komend kabinet is dan aan zet. Dat maakt voortgang op de huidige weg tot een ongewis avontuur, aldus deze leden. Daar zouden zij alsnog de visie van de regering op vernemen.

De tweede vraag die de leden van de VVD-fractie wederom aan de regering wilden voorleggen betreft het draagvlak in de regio voor dit wetsvoorstel.

Deze leden citeerden niet wederom de eerdere brieven die deze Kamer kreeg van de dagelijkse besturen van de provincies Zuid-Holland en de stad Rotterdam, twee van de belangrijkste spelers op dit veld. Nu schrijft de regering in de memorie van antwoord dat zij de, over het bestuurlijk draagvlak in de regio gemaakte, opmerkingen in het voorlopig verslag met overtuiging wil tegenspreken. De regering voegt daar aan toe dat zij geregeld contact onderhoudt met zowel Rotterdam, de stadsregio, als Zuid-Holland. Hoe verklaart de regering dat, na het verschijnen van de memorie van antwoord, het college van B&W van Rotterdam aan deze Kamer schrijft dat de memorie nogal ontwijkend en soms bagatelliserend is? Het college van B&W constateert dat, noch binnen de regio, noch binnen de bestuurlijke commissie onder voorzitterschap van de staatssecretaris, zich gemeenschappelijke opvattingen over het eindperspectief beginnen af te tekenen. En Rotterdam noemt daarbij als voorbeelden van onderwerpen: grondbeleid, ruimtelijke ordening, financieel verdeelmodel,

¹ Samenstelling: Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

enz. Dat spoort toch niet met wat in de memorie van antwoord door de regering wordt geschreven?

Nog meer dan bij het schrijven van hun inbreng voor het voorlopig verslag, bekruipt de leden van de VVD-fractie het gevoel dat de afloop van dit avontuur ongewis is.

Het bestuurlijk eindperspectief voor deze regio is verre van duidelijk, er bestaat geen overeenstemming over de taken en bevoegdheden voor een nieuw bestuur en enthousiasme om nu verder te gaan ontbreekt. Getuigt de wil van de regering dit wetsvoorstel thans door te zetten van bestuurlijke wijsheid, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de **CDA**-fractie achtten de memorie van antwoord geen toereikende grondslag voor afhandeling van het wetsvoorstel. Enerzijds erkent de regering dat aanneming ervan een feitelijk onomkeerbare situatie doet ontstaan, anderzijds is er op dit moment voor deze Kamer volstrekt geen zekerheid over de bestuurlijke situatie waartoe dit alles zal leiden. Zelfs de financiële consequenties van het reorganisatieproces zijn onbekend.

Mede gelet op de constitutionele positie van de Eerste Kamer zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de interim-voorzieningen pas kan worden afgerond als vaststaat of, en zo ja, welk voorstel de Tweede Kamer zal hebben willen aannemen inzake de definitieve regeling van het bestuur in dit deel van het land. Zij verzochten de regering te bevorderen dat de Eerste Kamer zich over voldragen voorstellen zal kunnen uitspreken. Aan de hand van een door de Tweede Kamer aanvaard voorstel voor een definitieve regeling zal kunnen worden beoordeeld welke vragen betreffende de interim-regeling nog resten.

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat het kabinet in de beantwoording van de vragen naar het draagvlak binnen de regio Rotterdam voor de beoogde reorganisatie aangeeft dat de stadsregio Rotterdam groot belang hecht aan de Interimwet en dat de gemeente Rotterdam inmiddels doordrongen is van het feit dat er voor het door haar voorgestane model van een grootstedelijk bestuur geen bestuurlijk draagvlak is. Naar verluidt hebben de vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam in de bestuurlijke commissie onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken echter volhard in hun standpunt, zowel met betrekking tot de Interimwet als tot de stadsprovincie. Hun onaanvaardbaar is niet herroepen en bovendien herhaald ten aanzien van de afzonderlijke hoofdstukken uit de in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen, zoals het grondbeleid, het ruimtelijke ordeningsbeleid, het financiële regime en het terrein van sociale zaken en werkgelegenheidsbeleid.

Daar tegenover staan uitspraken van de regioraad van de Stadsregio Rotterdam die er juist op wijzen dat de overige gemeenten in dit gebied grote aarzelingen hebben bij de huns inziens te verstrekkende gevolgen van de stadsprovincievorming voor hun gemeentelijke autonomie. Desondanks is het kabinet van opvatting dat het beeld met betrekking tot het draagvlak binnen de regio minder zwart-wit is dan een aantal leden van de Eerste Kamer eerder schetste. Op grond van welke nieuwe signalen vanuit de regio – anders dan die welke door het dagelijks bestuur van de Stadsregio zijn afgegeven – kan tot de conclusie worden gekomen dat de regio niet ernstig is verdeeld? Welk gewicht wordt binnen die taxatie toegekend aan de standpunten van het dagelijks bestuur van de stadsregio, dat in zijn eigen brieven de nadruk legt op de gebrekkige legitimatie van zichzelf en van de regioraad als het meest in het oog springende manco van het eigen functioneren?

Met betrekking tot het eindperspectief van de stadsprovincie stelt het kabinet, dat de Tweede Kamer met de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel heeft aangegeven het daarbij als bijlage toegevoegde concept-voorstel voor de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam als voldoende duidelijk te beschouwen om tot verantwoorde wetgeving te komen. Voor welke specifieke onderdelen van dat concept-ontwerp bestond binnen de Tweede Kamer draagvlak tijdens die behandeling, omdat naar de waarneming van de leden van de D66-fractie juist iedere inhoudelijke bespreking van het concept-ontwerp werd afgewezen en werd doorgeschoven tot na de verkiezingen van mei 1998 op basis van dan voorliggende wetsvoorstellen die door de Raad van State van advies zijn voorzien en waarvoor het nieuwe kabinet verantwoordelijkheid zal dragen?

Een verantwoord wetgevingsproces is ook afhankelijk van de vraag of de toekomstige voorstellen voor de stadsprovincie grondwettig zullen zijn. Het kabinet geeft aan dat de adviezen van de commissie-Andriessen ertoe geleid hebben dat het stadsprovinciale taken- en bevoegdhedenpakket zal worden verzwaard ten opzichte van de eerdere ingetrokken wetsvoorstellen. Deze oude voorstellen gaven indertijd aanleiding tot een minderheidsadvies waarin de voorstellen als ongrondwettig werden gekwalificeerd. Is het kabinet niet voorbarig nu reeds te veronderstellen dat de nieuwe voorstellen de toets der kritiek van de Raad van State zullen doorstaan, ondanks de door het kabinet aangekondigde fundamentele verzwareningen in het takenpakket van de stadsprovincie die erop gericht zijn een antwoord te vinden op de sterk blijvende bestuurskracht van een ongedeeld Rotterdam? Is er nog steeds reden om, zoals het kabinet in zijn antwoord zegt, aan te nemen dat de stadsprovincie als een variant van de gangbare provincie kan worden vormgegeven?

De «oorspronkelijke» lex specialis is door het kabinet ingetrokken toen er in de Tweede Kamer geen meerderheid bleek te zijn voor een opsplitsing van de gemeente Rotterdam. Deze intrekking werd door het kabinet gemotiveerd met het argument, dat met de toen voorliggende wetsvoorstellen een onwerkbaar situatie zou ontstaan als gevolg van het verstoorde machtsverevenwicht door het ongedeeld blijven van de centrum-gemeente Rotterdam.

De Commissie Andriessen heeft gepoogd langs twee wegen de machtsbalans te herstellen: de territoriale component (uitbreiding van het gebied) en de functionele component (verzwarening van m.n. het ruimtelijk-economische bevoegdhedenpakket). Kan het kabinet in concreto aangeven hoe het probleem van de machtsbalans – met als gevolg twee elkaar sterk beconcurrerende bestuurslagen (de leden van deze fractie zeiden ten eerste te vrezen dat oude Rijnmondtijden gaan herleven) – met de nieuwe lex specialis het hoofd zal worden geboden, nu in territoriaal opzicht geen wijzigingen zullen optreden en ook overigens de voorstellen van de Commissie Andriessen niet, dan wel ternauwernood, zullen worden gevolgd resp. er onoverbrugbare verschillen van inzicht bestaan tussen de diverse belanghebbenden terzake van het gewenste takenpakket?

In de memorie van antwoord wordt op de vraag naar de verwachte efficiency-winst en de Rotterdamse kritiek daarop aangegeven dat deze winst wél kan worden behaald. Dit antwoord lijkt eerder te zijn gebaseerd op overtuiging dan op feitelijke gegevens over de toekomstige organisatie-opbouw. Daarover blijkt immers pas duidelijkheid te komen op het moment dat de definitieve verdeling van taken en bevoegdheden zal zijn vastgesteld en de kwartiermaker concrete organisatie-voorstellen zal hebben gemaakt. Indien de uiteindelijke verdeling van taken en

bevoegdheden niet leidt tot de eenduidige toedeling van organisaties aan stadsprovincie of gemeenten, lijkt de vrees van de gemeente Rotterdam bewaarheid te worden.

Kan het kabinet – meer door feiten gestaafd – aangeven waarop de verwachte efficiency-winst is gebaseerd?

De leden van de D66-fractie hadden grote twijfels, niet bij de wenselijkheid doch wel bij de haalbaarheid van de beoogde efficiency-winst, alsook het achterwege blijven van een aanzienlijk bedrag aan structurele meerkosten. Kwam de stadsprovincie immers in de oorspronkelijke voorstellen als het ware in de plaats van de gemeente Rotterdam, thans wordt met de gekozen constructie een extra bestuurslaag (naast de gemeente Rotterdam en het resterende Zuid-Holland) toegevoegd. Welke waren destijds in dit verband de meerkosten terzake van de beoogde provincie Rijnmond? Erkent het kabinet dat, in het geval van structurele meerkosten, het vasthouden aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit de rekening in het gebied zelf wordt gelegd en dat de betaling daarvan uiteindelijk zal leiden tot vermindering van het aantal voorzieningen of tot verhoging van de lastendruk?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat hun inbreng niet alleen in de openingszin niet is terug te vinden. Het lijkt er op of men zich pas gaandeweg de beantwoording van de inbreng van die fractie bewust werd. De indruk die na het lezen van de memorie van antwoord bij de leden van de fractie van GroenLinks achterblijft is een kabinet dat met oren en ogen dicht, voortploetert op een onbegaanbare weg richting stadsprovincie.

Voor deze leden ligt de essentie van de memorie van antwoord in de zinsnede op blz. 5 onder het kopje Conclusie: «Bestuurlijke alternatieven.....wil het kabinet niet en er is onvoldoende ondersteuning voor». Als argument om niet van de route af te wijken wordt genoemd dat een aparte wettelijke voorziening nodig is om de kaderwet te kunnen verlengen. Dat is juist, maar dat hoeft niet zo moeilijk te zijn. Wetgeving hieromtrent kan gemakkelijk vóór 1 januari 1999 afgerond zijn.

Volgens de bewindslieden blijft de geconstateerde maatschappelijke problematiek onopgelost wanneer de route richting stadsprovincie onverhoopt niet kan worden vervolgd. De optie van de bewindslieden is dan dat het rijk meer verantwoordelijkheden naar zich toe zal trekken. Is het nu echt onwil om niet naar alternatieven te kijken, die van verschillende kanten worden aangedragen, zoals b.v. een nieuwe invulling van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De negatieve kijk die uit de memorie van antwoord blijkt op toepassing van de Wgr is gebaseerd op de huidige gang van zaken in grootstedelijke regio's. Die heeft inderdaad niet geleid tot oplossing van de gerezen problemen.

Er worden echter creatieve oplossingen aangedragen die binnen het kader van de WGR vallen, maar die wel effectief lijken te zijn. Een van die oplossingen is uitgewerkt door de Commissaris van de Koningin en de griffier van Noord-Holland. Ook de bijdrage van H. C. G. L. Polak in het Algemeen Dagblad van 21 november jl. onder de kop «Vergeet stadsprovincie Rotterdam» wijst in die richting. En als de kwaliteit van de samenwerking in deze regio zo hoog is als door het kabinet vermeld op blz. 5, dan moet een dergelijk alternatief zeker lukken.

De door het kabinet beoogde oplossing berust meer op een beleden geloof dan op argumenten. Die stadsprovincie zal de huidige problemen zeker niet oplossen.

Volgens het kabinet is het eindperspectief voldoende duidelijk, dat is de stadsprovincie Rotterdam. Ook het takenpakket van de toekomstige provincie is voldoende duidelijk (blz. 6). Maar op blz. 16 echter wordt

aangekondigd dat er op sociaal gebied aanscherping van de taken voor de stadsprovincie wenselijk is. En hoe is de tekst op blz. 13 inzake de uitvoering van de VINEX te rijmen met het grondbeleid zoals dat in de concept lex specialis aan de toekomstige stadsprovincie is toebedeeld? Daarin is slechts sprake van het geven van voorschriften aan gemeenten. Niet van het kunnen voeren van een stadsprovinciaal grondbeleid. Kan het kabinet de relatie aangeven tussen het uitoefenen van de bevoegdheden van de toekomstige stadsprovincie en de voortgang van de bestaande afzonderlijke bouwprojecten?

Het takenpakket is inderdaad aangegeven in het conceptwetsvoorstel voor de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, maar dat dit als bijlage bij dit wetsvoorstel is gevoegd, is onbekend bij de leden van de fractie van GroenLinks. Is het geen goed gebruik om bijlagen ook toe te sturen aan de Eerste Kamer? Zeker als kennis van de taken en bevoegdheden van de toekomstige provincie Rotterdam die in die bijlagen worden genoemd, onontbeerlijk is voor de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel.

Over het niet verstrekken van die gegevens had de fractie haar misnoegen geuit in het voorlopig verslag, evenals over het ontbreken van een kaart van het gebied. Dit is kennelijk aan de aandacht van de bewindslieden ontsnapt.

Volgens de memorie van antwoord heeft de Tweede Kamer positief gereageerd op het taken- en bevoegdhedenpakket van de stadsprovincie zoals opgenomen in het concept-ontwerp van de lex specialis. Kan worden aangegeven in welk verslag dat is neergelegd, zodat deze leden daar kennis van kunnen nemen?

Het is de bedoeling van het kabinet de lex specialis en de Instellingswet in het voorjaar van 1998 bij de Tweede Kamer in te dienen. Het is duidelijk dat de huidige Tweede Kamer beide wetsvoorstellen dus niet meer kan afhandelen. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is of de wetten zo tijdig voor de verkiezing van de Tweede Kamer worden ingediend dat de huidige Tweede Kamer nog wel een aanvang kan maken met de behandeling.

In de tekst over Goeree-Overflakkee valt op het negeren van de rol die de Hoeksewaard heeft gespeeld in relatie tot de positie van Goeree-Overflakkee. De provincie Zuid-Holland heeft inderdaad de arhi-procedure voor de provincie Rotterdam overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken. Maar dat geldt niet voor de provinciale indeling van Goeree-Overflakkee. Die is lopende de procedure door het kabinet overgenomen. In tegenstelling tot de bewindslieden bleven deze leden van mening dat het kabinet met het regelen van verkiezingen in de interimwet Rotterdam – onwettig – vooruitloopt op de afloop van de herindelingsprocedure. Zij verwezen in dit verband ook naar een arrest van de Hoge Raad.

De vraag van de leden hier aan het woord waarom de stadsprovincie Rotterdam de problemen in het gebied wel zou kunnen oplossen via de provinciale bevoegdheden die de provincie Zuid-Holland tot nu toe heeft, is kennelijk niet goed begrepen. De fractie had betoogd dat de problemen op het gemeentelijke niveau liggen en dat de oplossing dan ook op dat niveau moet worden gezocht en niet in de provinciale bevoegdheden. Dat het regionaal bestuur voldoende gemeentelijke bevoegdheden moet krijgen is duidelijk. Daar ontbreekt het nu juist aan in het kabinetsvoorstel. De inliggende gemeenten worden door het overdragen van bevoegdheden wel degelijk minder autonoom dan gemeenten buiten de stadsprovincie. De benaming vitale gemeenten doet in dat opzicht dan ook wat merkwaardig aan.

Worden er – behalve alle provinciale en met name genoemde gemeentelijke bevoegdheden – nog andere bevoegdheden overgedragen aan de toekomstige stadsprovincie?

In antwoord op vragen over de kosten van de nieuwe structuur wordt gesteld dat nog niet is te zeggen wat de kosten zijn. Wat het kabinet wel zeker weet is dat de nieuwe structuur niet duurder zal zijn dan de huidige. De frictiekosten komen geheel voor rekening van het gebied. Een negatief saldo zal dus ten koste van de regio gaan. Echterde efficiencywinst zal niet worden afgeroomd. Wat is trouwens volgens het kabinet de efficiencywinst voor de huidige provincie Zuid-Holland? Wie vergoedt de frictiekosten die deze provincie al heeft gemaakt en nog zal moeten maken?

Tot slot spijt het de leden van deze fractie te moeten bekennen de redenering op blz. 8 over het inhoud geven van de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer niet te kunnen volgen.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met belangstelling van de memorie van antwoord kennis genomen. Zij hadden daarin evenwel geen antwoord aangetroffen op hun in het voorlopig verslag gestelde vragen met betrekking tot het draagvlak voor het voorstel. Derhalve wensten zij deze vragen te herhalen. Zij verzochten de regering een inventarisatie te maken van de thans in discussie zijnde voorstellen (dus behoudens het regeringsvoorstel, de in het voorlopig verslag genoemde alternatieven) en bij elk daarvan de plus- en minpunten wat betreft het maatschappelijk en het politiek-bestuurlijke draagvlak zo nauwkeurig mogelijk aan te geven.

Tenslotte gaf de commissie de staatssecretaris in overweging de beantwoording van het nader voorlopig verslag op te schorten totdat van regering en Tweede Kamer zekerheid is verkregen over de taken en bevoegdheden van de beoogde stadsprovincie.

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk