

BBM-exclusief: de nieuwe Interimwet voor de regio

Directe bestuursverkiezingen in grootstedelijke agglomeraties, een eigen aandeel in de onroerend goed belasting en de bevoegdheid van agglomeratiebesturen om, desnoods, grote projecten van regionaal belang bij een gemeente erdoor te kunnen drukken.

Dat zijn de meest vergaande voorstellen van de bestuursjuristen *Friso de Zeeuw* en *Jeroen den Uyl*, die op verzoek van de redactie van *BB-Management* een Interimwet Regionale Bestuursvormen in elkaar hebben gedraaid. Dit op basis van de nota 'Bestuur op niveau', zoals die vorig jaar door minister *C. Dales* en staatssecretaris *D. de Graaff-Nauta* (Binnenlandse Zaken) is gepresenteerd en waarop zij graag voor 1 maart antwoord wil hebben. Het eerste hoofdstuk van de Memorie van Toelichting wordt in dit blad in extenso gepubliceerd.

In deze zogenaamde Interimwet Regionale Bestuursvormen in Stedelijke Gebieden wordt een voorlopige, wettelijke voorziening getroffen voor het vormen van regionale besturen. De wet krijgt een geldingsduur van zes jaar en moet aan stedelijke regio's al die bestuurlijke en juridische ruimte geven, die bij de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kennelijk ontbreekt. Bijzondere wetten zouden door deze wet via de procedure van de 'stilzwijgende' goedkeuring snel, zij het voor een beperkte duur, gewijzigd kunnen worden. Dat wil zeggen, dat de Tweede Kamer zelf in actie moet komen als zij het niet eens is met een wijziging. Zo zou in de stedelijke gebieden die in de vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX) zijn geselecteerd, snel tot bestuurlijk maatwerk kunnen worden gekomen. Per regio kan de bestuurlijke oplossing anders zijn, zij het dat binnen zes jaar of zoveel eerder als mogelijk eindmodel-

len moeten zijn bereikt, "die het uniforme grondpatroon van de binnenlandse bestuurlijke organisatie in tact laat."

Als uit bestuurlijke onderhandelingen in een bepaald gebied een dusdanig breed takenpakket voor de toekomstige agglomeratie-autoriteit ontstaat, dat deze zich de status moet aanmeten van een 'algemeen vertegenwoordigend lichaam' volgens artikel 4 van de Grondwet, dan kan volgens de beide wetsontwerpers de rijksoverheid zelfs tegen de wil van de gemeenten in, de agglomeratie de verplichting van directe verkiezingen opleggen.

In het wetsontwerp wordt met geen woord gesproken over de mogelijkheid ook de voorzitter van deze nieuwe bestuurslaag rechtstreeks te laten kiezen. De ontwerpers van de wet vinden, dat "dat toch te ver gaat".

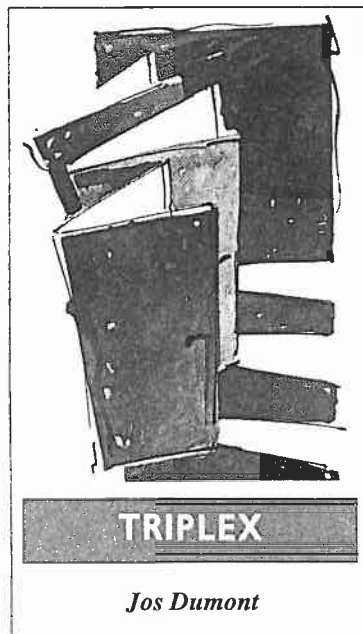
Jeroen den Uyl: "Een directe en in functie te kiezen voorzit-



Jeroen den Uyl
(Foto: Chris van Houts)

ter van zo'n agglomeratiebestuur past niet in de Nederlandse bestuurscultuur. We denken wel, dat een gekozen agglomeratieraad meer invloed kan hebben op de benoeming van de voorzitter. Zo kan, uitgaande van de huidige Kroonbenoeming, worden bepaald dat de agglomeratieraad de voorzitter voordraagt aan de Kroon. Onze inzet was het maken van een wetsontwerp, geheel in de lijn van 'Bestuur op niveau'. Dat betekent oplossingen van onderop en structurering van bovenaf."

Den Uyl is als jurist werkzaam bij de afdeling bestuurlijke



Jos Dumont

betrekkingen van de gemeente Amsterdam. De Zeeuw is lid van Provinciale Staten van Noord-Holland. Vanuit die functies zijn de heren stevig ingevoerd in de problematiek. "Maar we hebben beslist geen 'Amsterdams' wetsontwerp willen maken", aldus Friso de Zeeuw.

De wet is ten dele een machtigingswet; bij algemene maatregel van bestuur (Amvb) kunnen bepaalde wetten



Friso de Zeeuw
(Foto: Chris van Houts)

(bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening) zo worden aangepast, dat aan een agglomeratiebestuur direct taken en bevoegdheden worden toegekend.

Het hanteren van die bevoegdheden vraagt bijzondere aandacht vindt De Zeeuw: "Planologische concepten en ruimtelijke claims komen in eerste instantie van onderop: van gemeenten, maatschappelijke groepen, het bedrijfsleven. Dat alles moet worden uitonderhandeld via allerlei processen en netwerken. In onze visie moet het regiobestuur zorgen voor een podium voor overleg

en meningsvorming, om tot een samenhangende visie te komen en tot een uitruil van claims. Vervolgens is het echter aan de agglomeratie-autoriteit om de resterende knopen door te hakken en een regionaal structuurplan vast te stellen, dat het karakter heeft van een modern streekplan. Modern in de zin van: procesplanning, geen blauwdruk, concentratie op hoofdlijnen, geen details. De gemeenten houden hun bestemmingsplanbevoegdheid; in plaats van aan de provincie, wordt het bestemmingsplan in de nieuwe situatie aan het agglomeratiebestuur ter goedkeuring voorgelegd (toetsing aan het regionaal structuurplan). Het gemeentebestuur blijft in beginsel de instantie die beslist over voorbereidingsbesluiten, art. 19-procedures, bouwvoorvragen en het blijft de instantie die het (actieve) grondbeleid voert."

Een novum in deze wet is ook de introductie van een sturingsinstrument (de 'bindende projectbestemming') dat een adequaat antwoord geeft op de realisering van grote regionale projecten. Daarbij zal in overleg tussen gemeente en regiobestuur en desnoods met dwang, waar onder overdracht van gemeentelijke bevoegdheden, een project van regionaal belang snel en adequaat kunnen worden gerealiseerd.

Een andere belangrijk vernieuwing is volgens de samenstellers het feit, dat het regiobestuur een eigen inkomstenbron krijgt. Het deel van de onroerend goedbelasting voor de niet-woningen kan het regiobestuur zelf gaan heffen.

Den Uyl: "Daarmee vang je twee vliegen in een klap. De verschillen tussen rijke en arme gemeenten in een regio worden verkleind, de regio krijgt eigen gelden om eventuele onrechtvaardigheden te compenseren en de discussie over waar welke bedrijven gevestigd moeten worden, staat minder onder druk van het eigen belastingvoordeel, dat gemeenten nu hebben bij het aantrekken van bedrijven die veel ogb moeten betalen."

BBM

Derde Kamer der Staten-Generaal

Zitting 1990-1991

De auteurs van dit artikel over regionale bestuursvormen, mr Jeroen den Uyl en mr Friso de Zeeuw, hebben deze bijdrage geschreven in de vorm van een Memorie van Toelichting bij een concept-interimwet regionale bestuursvormen. (Red.)

29.260

Interimwet Regionale Bestuursvormen
In Stedelijke Gebieden (dd 16-1-91)

Nr. 1 KONINKLIJKE BOODSCHAP
pm

Nr. 2 ONTWERP VAN WET
Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden,
Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1. Doel en uitgangspunten van de interimwet
 - 1.1. Waarom een interimwet
 - 1.2. Beperkte werkingsduur in relatie tot definitieve wetgeving
 - 1.3. Uitwerking bij algemene maatregelen van bestuur
 - 1.4. Initiatieven van onderop in relatie tot de verantwoordelijkheid van de wetgever
 - 1.5. Verzoeken vanuit de agglomeraties
 - 1.6. Evenwicht tussen de netwerkbenadering en structuurwijzigingen
2. Overzicht van voornaamste elementen van de ontwerp-interimwet
 - 2.1. Toekenning van taken en bevoegdheden aan de agglomeratie autoriteit
 - 2.2. Rechtstreekse verkiezingen van het agglomeratie-bestuur
 - 2.3. Realisering van agglomeratie-projecten door het geven een "bindende projectbestemming"
 - 2.4. Opleggen intergemeentelijke samenwerking en regionale bestuursvormen
 - 2.5. Geschillenbeslechting
 - 2.6. Binnengemeentelijke decentralisatie
 - 2.7. Bestuursconvenanten
 - 2.8. Algemene afwijkingsbevoegdheid van de Wgr
 - 2.9. Financiële aspecten

1. Doel en uitgangspunten van de interimwet

1.1. Waarom een interimwet

Zoals aangekondigd in onze nota 'Bestuur op Niveau' achten wij interimwetgeving gewenst ter ondersteuning van het groeiproces naar regionale bestuursvormen in een aantal stedelijke gebieden. Dit wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien.

De keuze voor een interimwet naast bestaande wetgeving (de Wet gemeenschappelijke regelingen, de provinciewet en de gemeentewet) is ingegeven door de urgentie van de problematiek in de stedelijke gebieden en de noodzaak om een aantal (tijdelijke) maatregelen te treffen die specifiek zijn gericht op de stedelijke gebieden.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel beperkt zich tot de stedelijke gebieden die in de Vierde Nota over de ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) als stadsgewest zijn geselecteerd.

Het streven is erop gericht om het onderhavige voorstel binnen en termijn van zes maanden in wetsvorm in het Staatsblad te publiceren. De agglomeraties moeten snel aan de slag kunnen.

1.2 Beperkte werkingsduur in relatie tot definitieve wetgeving

Wij stellen voor de werkingsduur van de wet tot ten hoogste 6 jaar te beperken. Dat dwingt tot een tijdige evaluatie. Het stimuleert ook tot het tijdig entameren van definitieve wettelijke maatregelen, waarbij wij de mogelijkheid open houden dat de definitieve regelgeving per regio verschilt, overigens met behoud van het uniforme grondpatroon van de binnenlandse bestuurlijke organisatie.

Indien binnen een stedelijke regio het eindmodel voor bestuurlijke organisatie binnen de periode van 6 jaar is gerijpt, kan voor die regio reeds eerder de voorbereiding van een lex specialis ter hand worden genomen.



1.3 Uitwerking bij algemene maatregelen van bestuur

Het wetsvoorstel moet nader worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (amvb). Deze amvb's kunnen onder meer strekken tot wijziging (op onderdelen en voor met name genoemde stedelijke agglomeraties) van bijzondere wetten. In dit opzicht heeft deze interimwet tevens het karakter van een machtigingswet. Amvb's die wijziging van een bijzondere wet impliceren en andere zwaarwegende amvb's op grond van deze wet zullen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd door middel van de procedure van de 'stilzwijgende goedkeuring'. Dit maakt het relatief snel leveren van bestuurlijk maatwerk mogelijk.

De werkingsduur van de hier bedoelde wettelijke regeling moet beperkt zijn, in verband met de nadelen die aan een gedelegeerde wetgeving van belangrijke aspecten van het binnenlands bestuur zijn verbonden.

Het karakter van deze amvb's is dan ook niet zozeer een uitwerking van de interimwet in nadere regelgeving maar een 'opening van bestuurs-juridische deuren' ten behoeve van regionale bestuursvormen in stedelijke agglomeraties.

De proces- en oplossingscriteria die wij in 'Bestuur op niveau' voor de toetsing van regionale initiatieven formuleerden, zullen daartoe als leidraad dienen.

1.4 *Initiatieven van onderop in relatie tot de verantwoordelijkheid van de wetgever*

Een 'bottom up'-benadering bij de vorming van regionale bestuursvormen in stedelijke agglomeraties staat in dit wetsvoorstel voorop.

Wij willen primair belemmeringen in de huidige wetgeving wegnemen die nu verdergaande stappen in de weg staan. Het wetsontwerp maakt extra opties mogelijk en vergroot aldus het bestuurs-juridisch 'keuzemenu'. Het gaat om het leveren van bestuurlijk maatwerk.

Daarbij passen enkele kanttekeningen. In de eerste plaats betekent bottom up-aanpak geen vrijblijvende opstelling van de (centrale) wetgever. Vrij forse en verstrekkende veranderingen in de bestuurlijke organisatie zijn aan de orde. Alle bij de stedelijke regio's betrokken bestuursinstanties (gemeenten, provincie en rijk) moeten actief bijdragen aan die veranderingen.

Op bepaalde onderdelen springt de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid bijzonder naar voren. Het betreft onder andere het eventuele vereiste van algemene verkiezingen van de agglomeratie-autoriteit in relatie tot het taken- en bevoegdhedenpakket en de financiële verhoudingen.

Voorts moet de rijksoverheid verantwoordelijkheid nemen als bepaalde voorgenomen bestuurs-organisatorische maatregelen weliswaar de steun genieten van een deel van de bij de agglomeratie betrokken overheden, maar op grote bezwaren stuiten bij een ander deel. Hier onder gaan wij in op de vraag hoe wij met verdeelde standpunten vanuit de stedelijke agglomeraties om zullen gaan.

Na een proces van overleg en onderhandeling mag een (kleine) minderheid niet in staat zijn het (groei)proces te frustreren. Daarvan zou het gevolg zijn dat daarmee een effectief, efficiënt en democratisch gefundeerd bestuurlijk antwoord op de maatschappelijke vraagstukken in de stedelijke agglomeraties achterwege blijft.

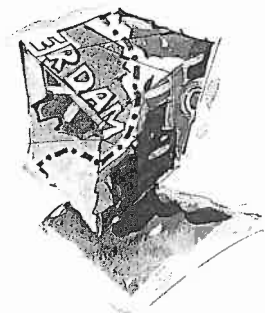
Toepassing van dwang jegens een dergelijke minderheid geldt overigens als het laatste middel; bepalingen met die strekking hebben in onze ogen vooral een preventieve functie als 'stok achter de deur'.

1.5 *Verzoeken vanuit de agglomeraties*

Op veel plaatsen in dit wetsontwerp is sprake van een 'verzoek van de agglomeratie' aan de minister van Binnenlandse Zaken. Het mooiste zijn uiteraard die verzoeken die op de steun van (nagenoeg) alle bij de agglomeratie betrokken overheidsinstanties kunnen rekenen. Niet altijd zal een dergelijke consensus haalbaar zijn. Daarom formuleren wij als richtlijn -niet als harde norm- dat een verzoek van de agglomeratie moet worden gedaan door ten-

minste twee gemeenten, die samen de meerderheid van de inwoners van die agglomeratie vertegenwoordigen.

Een agglomeratie-autoriteit (inclusief een intergemeentelijk samenwerkingsverband) kan eveneens een verzoek doen, en wel bij een (meerderheids-) besluit van de algemene raad.



1.6 *Evenwicht tussen de netwerkbenadering en structuurwijzigingen*

De afgelopen decennia heeft in het openbaar bestuur de besluitvorming op basis van gelijkwaardigheid en onderhandelingen aanmerkelijk aan betekenis gewonnen. Deze omgangsvormen tussen overheden hebben voor een deel de plaats ingenomen van een op formele hiërarchische verhoudingen gegründveste verticale 'bevelshuishouding'.

Wij erkennen de waarde van deze ontwikkeling ten volle. De indruk bestaat echter dat in sommige beschouwingen over de bestuurlijke agglomeratie-problematiek de voordelen van de netwerkbenadering en de procesbenadering -waarin onderhandeling en vrijwillige binding voorop staan- een zo'n centrale plaats innemen dat zij een blokkade vormen voor op zich zelf noodzakelijke wijzigingen in de bestuurlijke organisatie-structuur.

Naar onze opvatting is het niet een kwestie van of-of, maar van en-en, een kwestie van het zoeken naar het juiste evenwicht. Het gaat om een adequate bestuurlijke organisatie, voorzien van een bestuurs-juridisch instrumentarium dat optimale kansen biedt aan de netwerkbenadering waarin overheden (en andere maatschappelijke instanties) op basis van gelijkwaardigheid in een proces van overleg en onderhandeling tot overeenstemming trachten te komen. Maar, we vervallen in herhaling, het mag bij voorbeeld niet zo zijn dat een (kleine) minderheid uiteindelijk in staat is besluiten blijvend te blokkeren.

Bij realisering van in het regionaal structuurplan opgenomen grote projecten kan zich concreet de spanning manifesteren tussen de belangen van een afzonderlijke gemeente en de agglomeratie als geheel. In par 2.3. gaan wij daar nader op in.

2. **Overzicht van voornaamste elementen van de ontwerp-interimwet**

2.1 *Toekenning van taken en bevoegdheden aan de agglomeratie-autoriteit*

De (sturende) taken die voor behartiging op agglomeratie-niveau in aanmerking komen, hebben wij aangeduid in 'Bestuur op niveau'. Het betreft sturende en plannende taken op het terrein van de regionale ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, de exploitatie van grootschalige voorzieningen en de bescherming van milieu-, natuur en landschappelijke waarden.

De (concept)plannen die binnen de regio's worden ontwikkeld, lijken in dezelfde richting gaan.

Delegatie van bedoelde taken en bevoegdheden van gemeenten aan de agglomeratie-autoriteit kan in eerste aanleg plaatsvinden op basis van de Wgr.

Het wetsvoorstel stelt deze bestaande mogelijkheid voorop en breidt haar uit tot overdracht aan rechtstreeks gekozen agglomeratiebesturen.

Op verzoek van de agglomeratie kunnen bij amvb taken van gemeenten die daartoe zelf niet bereid zijn aan het agglomeratiebestuur worden toegekend. Dit impliceert de wijziging van bijzondere wetten, zoals wij reeds in par. 1.3 aankondigden.

Wij benadrukken dat het niet gaat om overdracht van complete beleidsgebieden aan het agglomeratiebestuur, maar voornamelijk om de plannende en sturende taken en bevoegdheden uit de voornoemde beleidsvelden die voor de ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie strategische betekenis hebben; de nadere beleidsvorming, de uitvoering en het beheer blijven in gemeentelijke handen. Op de uitvoering van grote projecten die voor de agglomeratie van doorslaggevend belang zijn, komen wij in 2.3 terug.

Overigens, ook enkele provinciale 'doe'-taken in de sfeer van recreatie en de zorgsector kunnen in aanmerking voor overdracht komen.

De stedelijke agglomeraties worden in onze visie 'provincie-arm'. De nieuwe Provinciewet kent de mogelijkheid van delegatie van provinciale taken aan (groepen van) gemeenten; de provincies kunnen de voorwaarde stellen dat de gemeenten de betreffende taak op hun beurt overdragen aan de agglomeratie-autoriteit. Dit wetsvoorstel anticipeert op de delegatie-bepaling in de nieuwe Provinciewet en opent tevens de mogelijkheid van rechtstreekse overdracht aan het agglomeratiebestuur. Tevens wordt expliciet de mogelijkheid geopend dat toezicht houdende taken aan het agglomeratiebestuur worden overgedragen. Een aansprekend voorbeeld is de goedkeuring van bestemmingsplannen en het verlenen van verklaringen van geen bezwaar in het kader van zgn. art 19-procedures. De overdracht van dergelijke zwaarwegende bevoegdheden brengt - mede gezien de rechtsbescherming voor de burger die in deze goedkeuringsprocedures is geïntegreerd - de kwestie van de eigen legitimatie (en dus van rechtstreekse verkiezingen) van het agglomeratiebestuur nadrukkelijk in beeld.

De agglomeratie kan bij onze minister van Biza een verzoek indienen tot toekenning van provinciale bevoegdheden aan de agglomeratie-autoriteit, indien de provincie zelf na overleg niet tot overdracht bereid is gebleken.

Ook met betrekking tot de toekenning van provinciale taken kan sprake zijn van wijziging van bijzondere wetten.

De minister van Binnenlandse Zaken kan, in overeenstemming met de betreffende vakminister, bevoegdheden van de rijksoverheid aan het agglomeratiebestuur toekennen. De agglomeraties kunnen daartoe verzoeken indienen.

Als wij spreken over overdracht van taken en bevoegdheden impliceert dat uiteraard overdracht van de daaraan verbonden (financiële en personele) middelen.

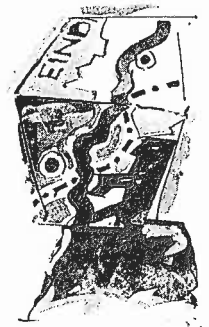
Bij de beoordeling van verzoeken van de agglomeraties tot toekenning van provinciale en rijksbevoegdheden zullen wij de bereidheid van de gemeenten om zelf taken aan de agglomeratie-autoriteit over te dragen, in aanmerking nemen, alsook de wijze waarop in de democratische legitimatie wordt voorzien.

2.2 Rechtstreekse verkiezingen van het agglomeratiebestuur

Dit wetsvoorstel maakt rechtstreekse verkiezingen van het algemeen bestuur van de agglomeratie-autoriteit mogelijk. Het is meer dan waarschijnlijk dat in sommige stedelijke gebieden het samenstel van sturende en plannende taken en bevoegdheden van de agglomeratie-autoriteit zich op kortere of langere termijn zodanig zal ontwikkelen dat sprake is van een 'algemeen vertegenwoordigend lichaam' in de zin van art. 4 van de Grondwet. Voor een dergelijk lichaam stelt de Grondwet directe verkiezingen verplicht.

Volgens de bepalingen van dit wetsontwerp kunnen de agglomeraties bij onze minister van Binnenlandse Zaken een verzoek indienen tot het instellen van rechtstreekse verkiezingen. Wij zullen deze verzoeken in het licht van het bepaalde in art. 4 van de Grondwet beoordelen en voorts tegen de achtergrond van de in 'Bestuur op niveau' vermelde toetsingscriteria. Een heldere taakafbakening met gemeenten en provincie, alsook de vraag hoe het terugdringen van de 'bestuurlijke dichtheid' in de nieuwe situatie gestalte krijgt, zullen onze bijzondere aandacht krijgen. Het zijn onder meer de ervaringen met het Openbaar Lichaam Rijnmond die ons daartoe aanzetten.

Bij een sectoraal of sterk fragmentarisch takenpakket van de agglomeratie-autoriteit komen rechtstreekse verkiezingen niet in aanmerking; de mogelijkheden voor integrale afweging, bestuurlijke en politieke profilering en herkenbaarheid voor de kiezers hebben dan een te geringe potentie.



De wetgever heeft gezien het bepaalde in de Grondwet een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid; ook zonder dat een verzoek is ingediend, kan bij amvb tot rechtstreekse verkiezingen van een agglomeratie-autoriteit besloten worden. Uiteraard vindt over een voornemen daartoe eerst met betrokkenen overleg plaats.

Gezien het groeiproces dat wij voorstaan, achten wij het aanvaardbaar dat agglomeratiebesturen met een (gedelegeerd) taken- en bevoegdhedenpakket dat materieel aanleiding geeft tot samenstelling door middel van rechtstreekse verkiezingen, een aantal jaren (doch niet meer 4) is samengesteld op de wijze die de Wgr voorschrijft.

Wij zijn ons ervan bewust dat rechtstreekse verkiezing van de agglomeratiebesturen niet alleen een kwestie is van democratische legitimatie waarop met name de Grondwet toeziet, maar ook veranderingen in de oriëntatie van de agglomeratie-bestuurders met zich mee zal brengen. Zij ontlenu hun positie niet meer primair aan het gemeentebestuur waaruit zij voortkomen, maar aan een uitspraak van de kiezers uit de gehele agglomeratie. Dat dit consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen kan hebben, behoeft nauwelijks betoog.

Tegenover deze primaire oriëntatie van het rechtstreeks gekozen agglomeratiebestuur op de agglomeratie als geheel, staan wij positief, mits aan de eerder vermelde toetsingscriteria is voldaan.

Uit praktische overwegingen achten wij het gewenst dat de verkiezingen voor het algemeen agglomeratie-bestuur samenvallen met verkiezingen voor provinciale staten of de gemeenteraad.

2.3. Realisering van agglomeratie-projecten door het geven van een 'bindende projectbestemming'

Een van de knelpunten die zich thans in de stedelijke agglomeraties voordoet (en overigens niet alleen daar), is de realisering van grote projecten, zoals grote woningbouwlokaties, tracé's voor infrastructurale voorzieningen en afvalverwerkingsinstallaties. Met het toekennen aan de agglomeratie-autoriteit van plannende en sturende taken, bij voorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening, kan de besluitvorming rond dit type voorzieningen worden verbeterd.

Zoals wij in par. 2.1 benadrukten, blijven andere dan regionale plannende en sturende taken in handen van de gemeenten. De mogelijkheid bestaat dat een gemeente zich in een op agglomeratieniveau genomen besluit niet kan vinden en geen medewerking verleent bij de verdere uitwerking en uitvoering van dat besluit. Deze gemeente kan (met haar bestemmingsplanbevoegdheid) een dergelijk project geruime tijd planologisch blokkeren; aanwijzingsprocedures duren zoals bekend lang en zijn gecompliceerd. Daarnaast kan een dergelijk project aanmerkelijke vertraging en kostenverhoging oplopen omdat de gemeente - bij de realisering van grote woningbouwprojecten en bedrijfsterrinen - actief grondbeleid achterwege laat. Dit staat op gespannen voet met het toetsingscriterium van de bestuurlijke effectiviteit.

Het zou overigens onjuist zijn te veel nadruk op bestuurlijke onwil te leggen. Dergelijke grote projecten kunnen de bestuurlijke of financiële draagkracht van een afzonderlijke gemeente te boven gaan.

Voor de (tijdige) realisering van dit soort grote projecten die voor de hele agglomeratie van betekenis zijn en die opgenomen zijn in een (vorm van) regionaal structuurplan, maakt dit wetsvoorstel de 'bindende projectbestemming' mogelijk.

Kenmerken van de bindende projectbestemming zijn: de definiëring van het project, de lokatie-aanwijzing, programma van eisen met betrekking tot de uitvoering van het project, een financiële regeling en een tijdspad. Hier kan de gemeente wier grondgebied het betreft, als het ware op intekenen. Zij bindt zich dan om het project binnen de afgesproken en conform nadere afspraken te realiseren.

Alleen als een gemeente blijkt geeft van onvoldoende bereidheid of ontoereikende gelegenheid heeft tot medewerking aan het project, kan de realisering van het project gedeeltelijk of geheel in handen worden gelegd van de agglomeratie-autoriteit. Dit kan, maar hoeft bepaald niet gepaard te gaan met tijdelijk 'overnemen' van gemeentelijke bevoegdheden door de agglomeratie-autoriteit. Te denken valt bij voorbeeld aan die bevoegdheden die nodig zijn voor een actieve grondverwerving.

Wij benadrukken dat de projectbestemming afwijkt van het instrument van de 'aanwijzing' als louter dwang-instrument. De hier bedoelde figuur behelst een subtiel en per project te bepalen evenwicht tussen onderhandeling, afspraken en, alleen waar nodig, dwangmaatregelen die tijdige realisatie van een project overeenkomstig tevoren gegeven specificaties kunnen garanderen.

Dit instrument is een variant op de figuur van de bindende projectbestemming zoals in 1985 door de vkgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de RU Groningen is gepresenteerd. Tevens vertoont het verwantschap met de 'operationele gebiedsaanwijzing' zoals die enige jaren geleden door de Raad van Advies voor

de Ruimtelijke Ordening is gepropageerd. Het momenteel in voorbereiding zijnde ontwerp Tracé-wet is een lichtere vorm van dit model.

Wij geven aan een combinatie van een agglomeratie-autoriteit met plannende en sturende taken en de bindende projectbestemming de voorkeur boven de op zichzelf interessante gedachte van een schadeloosstelling in geld door een gemeente die onwillig is een regionaal (meerderheids-) besluit uit te voeren. Wij hebben begrepen dat van een dergelijke regeling vooral een positieve preventieve werking wordt verwacht.

Het is niettemin onbevredigend als bestuursbesluiten op deze wijze kunnen worden 'afgekocht'; daarmee wordt geen bijdrage geleverd aan de (kennelijk) gewenste ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie. Bovendien heeft de ene gemeente meer mogelijkheden om verplichtingen feitelijk af te kopen dan de andere, de verschillen in financiële draagkracht in aanmerking nemend.

2.4 Opleggen intergemeentelijke samenwerking en regionale bestuursvormen

Zoals aangekondigd in 'Bestuur op niveau' stellen wij een procedure voor om intergemeentelijke samenwerking af te dwingen die eenvoudiger is dan de Wgr voorschrijft.

In aanvulling daarop willen wij het mogelijk maken de daadwerkelijke uitvoering van de intergemeentelijke samenwerking te effectueren. Onze Minister van Binnenlandse Zaken kan de nodige besluiten nemen, nadat een consultatieronde heeft plaatsgevonden.

De afdwingbaarheid beperkt zich niet tot intergemeentelijke samenwerking in de zin van de Wgr, maar strekt zich ook uit over de verdergaande regionale bestuursvormen die andere onderdelen van dit wetsontwerp mogelijk maken.

2.5 Geschillenbeslechting

De Wgr geeft gedeputeerde staten de taak geschillen tussen de aan gemeenschappelijke regelingen deelnemende gemeenten te beslechten. Verschillende regio's hebben te kennen gegeven dat men conflicten 'in eigen kring' wenst op te lossen en daartoe een voorziening wil treffen met, bij voorbeeld, een geschillencommissie die bindende uitspraken doet.

Om te voorkomen dat een in het ongelijk gestelde gemeente zich op grond van de Wgr alsnog tot g.s. wendt, kan -op verzoek van de agglomeratie- worden bepaald dat beslissingen in het kader van de eigen geschillenregeling eindbeslissingen zijn.

2.6 Binnengemeentelijke decentralisatie

In 'Bestuur op niveau' hebben wij benadrukt dat in stedelijke agglomeraties naast een tendens naar bestuurlijke schaalvergroting ook de wenselijkheid van bestuurlijke schaalverkleining (van met name lokaal-verzorgende taken) aan de orde is. Tegenover binnengemeentelijke decentralisatie in grote steden staan wij dan ook positief.

De gemeentewet biedt reeds vergaande mogelijkheden om binnengemeentelijke decentralisatie met deelgemeenten vorm te geven.

In bepaalde stedelijke agglomeraties is een ontwikkeling zeer wel denkbaar waarin de deelgemeenten van de grote stad toegroeien naar een met de (kleinere) regio-gemeenten vergelijkbare positie.

In dat perspectief dringt zich de vraag op of het bestuursniveau van de centrale (grote) stad in dat geval niet beter kan integreren met het bestuursniveau van de agglomeratie. Een vraag die wij menen positief te moeten beantwoorden.

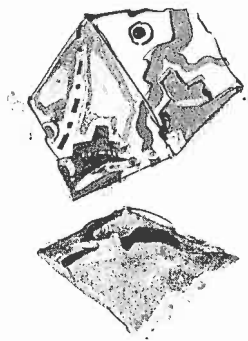
Het gaat te ver om voor een dergelijke ontwikkeling thans in deze interimwet het pad geheel te effenen. Wij willen nu volstaan met een aanvulling op de decentralisatie-bepalingen in de gemeentewet, die het mogelijk maakt aan deelgemeenten de status van openbaar lichaam toe te kennen, waarmee zij tevens rechtspersoonlijkheid verkrijgen.

2.7 Bestuursconvenanten

De situatie kan zich voordoen, dat bepaalde gemeenten -met instemming van de (overige) agglomeratiegemeenten- niet volwaardig willen deelnemen in het agglomeratiebestuur, maar toch, zij het op iets grotere afstand, willen participeren.

In deze (bijzondere) situaties achten wij een bestuursjuridische regeling van 'bestuursovereenkomsten' gewenst.

In het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht is de regeling van deze materie aangekondigd; de regeling in deze wet anticipeert daarop.



Voornaamste elementen zijn voorschriften omtrent de totstandkomingsprocedure van bestuursovereenkomsten en de afdwingbaarheid van de gemaakte afspraken bij de afdeling geschillen van de Raad van State. Zodra de Algemene Wet Bestuursrecht op dit punt in werking treedt, vervalt de regeling in deze wet. Bewust reiken wij hier niet de zogenaamde blote gemeenschappelijke regeling als instrument aan. Deze regeling kan een overeenkomst afdwingbaar maken binnen het kader van de Wgr. Nadeel van deze constructie is dat het teveel op toezicht van hogere overheden steunt; de geschilbeslechtingstaak ligt bij gedeputeerde staten en het goedkeuringsrecht bij de centrale overheid.

2.8 Algemene afwijkingsbevoegdheid van de Wgr

Bij de gedetailleerde vormgeving en implementatie van bestuursvormen voor de stedelijke agglomeraties, kunnen bestuurs-juridische knelpunten aan het licht treden die thans nog niet zijn te voorzien. Dit geldt met name voor de Wgr.

Het is niet uitgesloten dat (ook andere dan de eerder vermelde) onderdelen in deze wet terecht als belemmerend worden ervaren. Wij hebben daarom een 'vangnet'-bepaling in de wet opgenomen, die het bij amvb mogelijk maakt naar aanleiding van verzoeken van de agglomeratie af te wijken van bepalingen in de Wgr. Wij erkennen de vergaande strekking van dit voorstel, maar menen dat de bestuurs-juridische flexibiliteit die het grociproces naar volwaardig agglomeratiebestuur nodig heeft, een dergelijke afwijkingsbevoegdheid rechtvaardigt.

2.9 Financiële aspecten

Een agglomeratie-autoriteit kan zijn taken slechts naar behoren verrichten indien het over toereikende (financiële) middelen beschikt. Bij een op de Wgr ingesteld bestuursorgaan kan (aanvankelijk) worden volstaan met een contributieregeling, bij voorbeeld in de vorm van een bepaald bedrag per inwoner.

Een verdere uitbouw van het takenpakket (met uitvoeringsaspecten) kan de behoefte oproepen naar een eigen, meer structurele inkomstenbron voor de agglomeratie-autoriteit.

De Wgr belet het toekennen van de bevoegdheid aan intergemeentelijke bestuursinstanties om tot het heffen van belastingen over te gaan (retributies uitgezonderd). Voor het doorsluizen van bepaalde gemeentelijke belastingopbrengsten is een dergelijke bevoegdheid ook niet nodig. Dit wetsvoorstel maakt het niettemin mogelijk om van dit verbod af te wijken; daarmee wordt namelijk de mogelijkheid geschapen dat het agglomeratiebestuur zelf tarieven vaststelt.

Concreet kunnen wij ons voorstellen dat de onroerend goed belasting (ogb) op niet-woningen, geheel of gedeeltelijk, rechtstreeks aan het agglomeratiebestuur zal toekomen. Voordeel van een dergelijke aanpak is tevens dat op regionaal niveau enige verevening plaatsvindt tussen de 'rijkere' en 'armere' gemeenten; een verschijnsel dat elke stedelijke agglomeratie kent.

De financiële aspecten van regionale bestuursvormen in stedelijke agglomeraties is moeilijk los te zien van de financiële problematiek van de stedelijke agglomeraties in het algemeen.

De materie is complex doch voor de ontplooiing van deze regio's en voor het slagen van de bestuurlijke vernieuwing in de stedelijke agglomeraties van wezenlijke betekenis. Het is met name de WRR die daarop heeft gewezen.

Wij zullen spoedig afzonderlijk op deze materie terugkomen. Thans volstaan wij met de aankondiging dat bij de herijking van de financiële posities van de (gemeenten in de) stedelijke agglomeraties de voortgang bij de vorming van een effectieve, efficiënte en democratisch gelegitimeerde regionale bestuursvorm een van de toetsingspunten zal zijn.

De deelname van gemeenten aan een agglomeratie-autoriteit kan onder invloed van de huidige financiële verhoudingswet consequenties hebben voor de uitkering aan deze gemeenten. Dat kan met name het geval zijn indien gemeenten een (soort van) fusie bewerkstelligen. Wij willen hier de garantie afgeven dat de in de financiële verhoudingswet bepaalde verdeelsystematiek geen vermindering zal opleveren van de totale som van de uitkeringen aan de betreffende gemeenten.

Dit wetsvoorstel bevat tot slot een financiële stimuleringsregeling voor de opvang van een deel van de frictiekosten die met de implementatie van agglomeratiebestuursvormen kunnen zijn gemoed. In 'Bestuur op niveau' namen wij het standpunt in dat samenwerking en het creëren van samenwerking tot efficiencywinst zal leiden en dus (structureel) kostenbesparing met zich mee brengt. Wij zagen daarom geen aanleiding voor een (extra) financiële bijdrage van rijkszijde. Bij behandeling van de begroting 1991 is vanuit de Tweede Kamer de wens naar voren gekomen om niettemin de bestuurlijke ontwikkeling ook financieel te ondersteunen. Aan deze wens komen wij thans tegemoet. BBM

Mr Friso de Zeeuw is senior-adviseur bij adviesbureau Berenschot BV en lid van de provinciale staten van Noord-Holland.

Mr Jeroen den Uyl is werkzaam bij de afdeling bestuurlijke betrekkingen van de gemeente Amsterdam. Hij schrijft deze bijdrage op 'persoonlijke titel'.