

Vergaderjaar 1994–1995

**21 427**

## **Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing**

**Nr. 107**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 maart 1995

Hierbij sturen wij u de **notitie Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie**. In de komende maanden is deze notitie onderwerp van overleg en advies. Mede op basis van de uitkomsten van deze overleg- en adviesronde zal het kabinet voor de zomer een standpunt bepalen over de vorm en inhoud van de verdere vernieuwing van bestuurlijke organisatie in Nederland.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

## **UITGANGSPUNTEN Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie**

### **1. Inleiding**

Bij de begrotingsbehandeling 1995 van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer is toegezegd dat er in de eerste helft van 1995 door het kabinet een beleidsnotitie zal worden uitgebracht over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

In deze notitie worden de uitgangspunten weergegeven die het kabinet zal hanteren bij het verdere proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Over de uitwerking en concretisering van deze uitgangspunten zullen in de komende maanden de betrokken bestuurlijke partijen gevraagd worden advies uit te brengen. In ieder geval zullen de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, de BoN-gebieden, de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing Friesland en de Raad voor het Binnenlands Bestuur worden gevraagd een advies uit te brengen over deze notitie. Met onder andere VNG en IPO zal ook nader overleg plaatsvinden. Na afronding van de overleg- en adviesronde op basis van deze notitie zal het kabinet vóór de zomer 1995 een standpunt bepalen over de vorm en inhoud van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de komende jaren.

### **2. De uitgangspunten**

Zoals in het regeerakkoord is vastgelegd, wordt de door het vorige kabinet ingeslagen weg ten aanzien van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie vervolgd. Dit betekent voortzetting van het traject dat met de Kaderwet bestuur in verandering is ingezet, gericht op de versterking van het bestuur in zeven stedelijke gebieden. Tevens wordt aangesloten bij de achtergronden en doelstellingen van het proces gericht op afstemming en bundeling van taken op regionaal niveau. Door bestuurstaken die nu nog in regionale hulpstructuren zijn ondergebracht waar mogelijk te integreren in de bestuurlijke hoofdstructuur van drie bestuurslagen wordt het democratisch gehalte en de integraliteit van het bestuur bevorderd.

Het kabinet is van mening dat een transparante inrichting van het openbaar bestuur een voorwaarde vormt voor doelmatige decentralisatie van taken naar decentrale overheden.

Voor de vormgeving van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zijn ook van belang de adviezen van de Raad van State over de voorstellen voor de vorming van een stadsprovincie Rotterdam. Het kabinet onderschrijft de stelling van de Raad van State dat versterking van het provinciale bestuur met lokale taken alleen mogelijk is in uitzonderlijke situaties, op basis van zeer goed onderbouwde voorstellen. Uitholling van gemeentelijke verantwoordelijkheden dient te worden voorkomen.

In het belang van de doorzichtigheid van het bestuur in Nederland dient differentiatie in taaktoedeling aan bestuurslagen zoveel mogelijk te worden beperkt; ook op dat punt is het kabinet het met de Raad van State eens.

Op basis van het bovenstaande komt het kabinet tot de volgende richtinggevende uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

De algemene uitgangspunten a t/m f hebben betrekking op het perspectief voor de bestuurlijke organisatie voor de langere termijn. Deze uitgangspunten zullen in de komende periode worden uitgewerkt en geconcretiseerd. De uitgangspunten g en h vormen een verbijzondering van de algemene uitgangspunten, ten behoeve van de zeven stedelijke gebieden die onder de Kaderwet bestuur in verandering vallen.

*Algemene uitgangspunten:*

- a. Voor de bestuurlijke inrichting in het hele land wordt uitgegaan van drie volwaardige bestuurslagen (autonoom, direct democratisch gelegitimeerd en integraal).
- b. De interbestuurlijke hulpstructuren (Wgr en functionele regio's) mogen de bestuurlijke hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten niet aantasten en zullen daarom worden beperkt.  
In sommige gevallen is als gevolg van de bijzondere bestuursvorm inbedding van functionele regio's (in het bijzonder de RBA's) in de hoofdstructuur niet mogelijk. Territoriale afstemming wordt in die gevallen zoveel mogelijk nagestreefd.
- c. Intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking als hulpstructuur blijft binnen die randvoorwaarde (b.) mogelijk (d.w.z.: alleen voor vrijwillige samenwerking en ten behoeve van een efficiënte taakuitvoering).
- d. Elke bestuurstaak wordt in het hele land uniform aan de juiste bestuurslaag (rijk, provincie of gemeente) toegedeeld; dat betekent overleg over een herverdeling van (met name regionale) taken.
- e. Voor de bestuurslagen (gemeenten en provincies) moeten de juiste schaal en grenzen worden bepaald, rekening houdend met de aard van de lokale resp. provinciale taken.
- f. Binnen de uniforme taaktoedeling aan provincies en gemeenten, zal een zekere differentiatie in taakuitvoering mogelijk blijven (o.a. in de vorm van vrijwillige doordecentralisatie van provinciale taken naar gemeenten).

*Specifieke uitgangspunten ten aanzien van de BoN-gebieden:*

- g. De Kaderwet bestuur in verandering wordt uitgevoerd. In de zeven stedelijke gebieden die onder de Kaderwet vallen is of wordt zeer binnenkort een regionaal bestuur (het Regionaal Openbaar Lichaam) op basis van die wet ingesteld. Een beslissing over de definitieve bestuurlijke vormgeving in deze gebieden zal op basis van de in de Kaderwet voorziene evaluatie worden genomen.
- h. Voor de regio's Rotterdam, Amsterdam en Haaglanden is de principe-beslissing over de definitieve bestuurlijke vormgeving reeds genomen en wordt de instelling van stadsprovincies voorbereid. Het gaat hierbij om een bijzondere taaktoedeling (in uitzondering op uitgangspunt d.) en bestuurlijke structuur die is toegesneden op de specifieke grootstedelijke problematiek. De wetsvoorstellen die de vorming van een stadsprovincie Rotterdam per 1 januari 1997 mogelijk maken zijn bij de Tweede Kamer ingediend. Voor de regio's Amsterdam en Haaglanden is de benodigde wetgeving in voorbereiding.

In onderstaande paragrafen wordt een toelichting gegeven op bovenstaande uitgangspunten.

### **3. Hoofdstructuur en regionale hulpstructuren**

De hoofdstructuur van het Nederlandse openbaar bestuur kent drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Kenmerkend voor deze volwaardige bestuurslagen is dat zij direct democratisch gelegitimeerd zijn, autonomie bezitten en integraal besturen.

In de afgelopen decennia zijn er naast en tussen de drie bestuurslagen zeer veel en zeer uiteenlopende bestuurlijke hulpstructuren ontstaan. De meeste hulpstructuren zijn regionaal, dat wil zeggen dat zij qua schaal ergens tussen gemeenten en provincies zitten. Die hulpstructuren hebben de vorm van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of van functionele regio's. De laatste zijn door het rijk ingesteld. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn in de eerste plaats door gemeenten ingesteld, maar ook het rijk heeft een aantal taken opgedragen aan die samenwerkingsverbanden.

Het toenemend belang en gewicht van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, duidt op een schaalvergroting van in oorsprong gemeentelijke taken. Gemeenten hebben op steeds meer beleidsterreinen zelf geconstateerd dat gezamenlijke uitvoering of beleidsvorming noodzakelijk is (voorbeelden: toerisme en recreatie, milieu, economisch beleid, ruimtelijke ordening).

Daarnaast heeft het rijk voor bepaalde taken blijkbaar geconstateerd dat noch gemeenten, noch provincies geschikt zijn. Dit heeft ertoe geleid dat het rijk is overgegaan tot de vorming van functionele regio's en tot het onderbrengen van bepaalde taken bij samenwerkingsverbanden.

Langs beide wegen zijn taken op een regionaal niveau terecht gekomen. Hieruit kan in ieder geval worden geconcludeerd dat voor bepaalde taken de huidige gemeentelijke schaal, noch de huidige provinciale schaal toereikend is. Ook kan het karakter van een bepaalde taak meebrengen dat een functionele bestuursvorm daarvoor effectiever is.

De toename in aantal en gewicht van regionale hulpstructuren vormt een aantasting van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur. Dergelijke hulpstructuren maken immers inbreuk op de integrale bestuurlijke afweging die alleen in de drie bestuurslagen verzekerd is. Bovendien gaat het vaak om belangrijke bestuurlijke taken die in hulpconstructies worden ondergebracht en daardoor niet meer direct democratisch gecontroleerd worden. Deze ontwikkeling, die wel wordt getypeerd als het ontstaan van een «vierde bestuurslaag», vindt het kabinet onwenselijk.

Bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is het primaat van de hoofdstructuur van drie bestuurslagen uitgangspunt en doel. Dat betekent dat een herverdeling van sturende, plannende en verdelende regionale taken die nu in diverse hulpstructuren zijn ondergebracht, over provincies en gemeenten noodzakelijk is. Anders gezegd: een herwaardering van provincies en gemeenten, ten koste van de bestaande hulpstructuren, is noodzakelijk.

De VNG en het IPO komen in hun gezamenlijke standpunt op hoofdlijnen over de bestuurlijke organisatie (oktober 1994) tot overeenkomstige conclusies. Ook zij leggen het primaat bij de drie bestuurslagen. VNG en IPO bepleiten dat taken die nu nog zijn ondergebracht in functionele regio's of door het rijk rechtstreeks zijn toebedeeld aan Wgr-regio's opnieuw worden toebedeeld aan provincies of gemeenten. Ook de Raad voor het binnenlands bestuur stelt in haar advies «Functioneel bestuur in organieke kaders» (januari 1995) dat het organieke bestuur (= rijk, provincie en gemeente) het primaat heeft. De Rbb beveelt aan de functionele bestuursvormen te saneren en zoveel mogelijk onder te brengen in het organieke bestuur.

#### **4. Naar een herwaardering van gemeenten en provincies**

##### *a. Krachtig lokaal en provinciaal bestuur*

Centraal uitgangspunt bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is het primaat van de drie hoofdbestuurslagen. Het kabinet kiest daarvoor omdat in die bestuurslagen integraal en direct democratisch gelegitimeerd bestuur plaatsvindt. Deze lijn betekent zoals gezegd een herwaardering van gemeenten en provincies.

Sterke gemeenten vormen het fundament van het Nederlandse openbaar bestuur. Een krachtig lokaal bestuur dat aanspreekbaar is op zaken die de burgers direct aangaan, is en blijft van groot belang. Dat betekent dat gemeenten een volwaardig takenpakket dienen te hebben; alle taken die lokaal van aard zijn dienen ook door de gemeenten behartigd te worden. Het profiel van gemeenten wordt enerzijds bepaald

door de uitvoering van taken die van directe invloed zijn op het leven van de burgers en directe dienstverlening aan burgers op allerlei terreinen. Het gaat dan om zeer uiteenlopende taken: van het verstrekken van uitkeringen tot de zorg voor onderwijs en culturele voorzieningen, van het uitgeven van paspoorten tot de zorg voor een schone straat en van het bouwen van woningen tot de inrichting van parken. Anderzijds wordt het profiel van het lokale bestuur gekenmerkt door een integrale afweging van alle lokale belangen, bijvoorbeeld economische ontwikkeling, werkgelegenheid, milieu en verkeersveiligheid. Daartoe hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor beleidsontwikkeling ten aanzien van lokale taken, het stellen van prioriteiten, het maken van keuzen en het verdelen van geld binnen de gemeente.

Consequentie van de keuze voor een krachtig lokaal bestuur is dat gemeenten in staat moeten zijn de lokale taken goed uit te voeren. Een zwaar lokaal takenpakket stelt eisen aan de bestuurskracht van de gemeenten.

Tussen gemeenten en rijk is een krachtig provinciaal bestuur onmisbaar. Het profiel van provincies wordt bepaald door bovenlokale sturende, plannende en verdelende verantwoordelijkheden. Binnen de kaders die het rijk stelt zijn provincies verantwoordelijk voor een integrale afweging van ruimtelijke ordeningsvraagstukken, infrastructurele zaken, ecologische vraagstukken en sociaal-economische vraagstukken. In het provinciale takenpakket ligt een zwaar accent op ruimtelijke taken, maar ook planningstaken ten aanzien van bijvoorbeeld jeugdzorg en bejaardenzorg horen daarbij. Ook voor de provincies geldt dat een zwaar provinciaal takenpakket eisen stelt aan de bestuurskracht van het provinciale bestuur.

#### *b. Herverdeling van taken*

Het kabinet is van mening dat in het hele land een herverdeling van taken (met name regionale taken) nodig zal zijn om het primaat van de hoofdstructuur van drie bestuurslagen te herstellen. Ook decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en provincies is daarbij aan de orde. In dit kader lopen er verschillende processen (zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 19 december 1994). Aanvullend daarop kunnen in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie ook nieuwe initiatieven aan de orde zijn.

Bij de herverdeling van taken, gericht op versterking van de drie bestuurslagen, ligt het accent zoals gezegd op herverdeling over gemeenten en provincies van plannende en sturende taken die nu nog zijn opgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij staan zeker ook de zgn. kopconstructies (directe toedeling van rijksgeld aan samenwerkingsverbanden) ter discussie.

Bij de herverdeling van taken zijn de uitgangspunten zoals hierboven beschreven ten aanzien van krachtige gemeenten voor lokale taken en krachtige provincies voor bovenlokale taken richtinggevend.

Ook voor wat betreft de functionele regio's is het uitgangspunt dat inpassing in de bestuurlijke hoofdstructuur wenselijk is. Echter in sommige gevallen zal als gevolg van de bijzondere bestuursvorm inbedding van functionele regio's (in het bijzonder de RBA's) in de hoofdstructuur van het bestuur niet mogelijk zijn. In die gevallen zal wel zoveel mogelijk territoriale afstemming worden nagestreefd, zodat de afstemming met taken van het integraal bestuur zo goed mogelijk kan plaatsvinden.

Met de besluitvorming en de implementatie van een herverdeling van regionale taken zal de nodige tijd zijn gemoed. Het is van belang te

voorkomen dat inhoudelijke beleidsprocessen ten aanzien van bestaande hulpstructuren, die in uitvoering of ontwikkeling zijn, louter als gevolg hiervan tot stilstand komen. Juist waar op specifieke beleidsterreinen deze processen gericht zijn op het oplossen van knelpunten of het voorkomen van het ontstaan daarvan, is het van belang dat deze voortgang vinden en te zijner tijd worden ingepast in het resultaat van het hiervoor bedoelde proces van herverdeling van taken.

In dit kader is het project bestuurlijke vernieuwing Friesland van belang. In dat project wordt bezien op welke wijze door een herverdeling van taken de niet direct democratisch gelegitimeerde regionale bestuurslaag (Wgr en functionele regio's) kan worden ontdaan van sturende, plannende en verdelende taken. In dat project werken de provincie Friesland, de Friese gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken samen aan een versterking van gemeenten en provincie. Ook VNG en IPO zijn hierbij nauw betrokken. De resultaten van dit project kunnen in de brede discussie over herverdeling van taken en een herwaardering van gemeenten en provincies een belangrijke rol spelen.

Over de noodzakelijke herverdeling van regionale taken en over decentralisatie van rijkstaken zal ter uitwerking van de in deze notitie uiteengezette hoofdlijnen van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, in de komende periode intensief overleg met VNG en IPO plaatsvinden. Over de herverdeling van taken op het terrein van verkeer en vervoer is dit overleg al gaande.

### *c. De schaal van gemeenten en provincies*

De gewenste herverdeling van taken moet worden gezien in relatie tot de schaal van gemeenten en provincies. Zoals eerder gesteld is immers het ontstaan van regionale hulpstructuren mede een gevolg van het feit dat de gemeentelijke of provinciale schaal niet steeds voldeed. In het traject van herwaardering van provincies en gemeenten dient daarom ook de schaal te worden betrokken.

Daarbij is ten eerste de vraag aan de orde welke gemeentelijke schaal nodig is om te waarborgen dat gemeenten de lokale taken volwaardig kunnen uitvoeren. Versterking van de bestuurskracht van het lokale bestuur is daarbij van belang, ook met het oog op verdergaande mogelijkheden van decentralisatie van taken naar gemeenten. De VNG heeft over de toekomstige rol van gemeenten en de bijbehorende schaal in 1994 enkele richtinggevende uitspraken gedaan, die in de verdere discussie zullen worden betrokken. Een adequate gemeentelijke schaal is ook noodzakelijk om te voorkomen dat opnieuw voor veel taken intensieve intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk blijkt om lokale taken goed uit te kunnen voeren. Voor zover het om gezamenlijke uitvoering van taken gaat, en de samenwerking dus vooral vanuit efficiency-overwegingen (of bijvoorbeeld een bundeling van deskundigheid) plaatsvindt, zijn hiertegen geen principiële bezwaren. De Wgr blijft voor dergelijke vrijwillige vormen van samenwerking een bruikbaar instrument. Intergemeentelijke samenwerking als structureel instrument om, sturende, beleidsvormende en verdelende lokale taken goed uit te kunnen voeren is echter onwenselijk omdat op die wijze de integraliteit van het lokale bestuur wordt aangetast.

Bij het bepalen van de schaal van gemeenten is de aard van de lokale taken van groot belang. Voorts is het karakter van een gemeente mede bepalend voor de schaal en de grenzen. Zo is met name differentiatie in schaal mogelijk en wenselijk tussen gemeenten in landelijke gebieden en gemeenten in stedelijke gebieden. Daarnaast kan de specifieke positie van

gemeenten met een centrumfunctie, een extra aanleiding zijn om te komen tot schaalvergroting.

Voor de gewenste schaal van het lokaal bestuur, waarbij zoals hierboven aangegeven voor gemeenten in verschillende situaties verschillende uitkomsten mogelijk zijn, zal in de komende periode een kader ontwikkeld moeten worden, waaraan toekomstige herindelingen dienen te worden getoetst.

In de tweede plaats is de vraag aan de orde welke provinciale schaal past bij de (deels nieuwe) provinciale taken. Ook hierbij is de aard van het takenpakket van de provincies in belangrijke mate bepalend voor de schaal. Dat takenpakket zal naar verwachting zijn opgebouwd uit de bestaande provinciale taken, aangevuld met bovenlokale plannende en sturende taken en, net als bij gemeenten, mogelijk te decentraliseren rijkstaken. Het provinciale bestuur moet, afgestemd op de aard van de provinciale taken, integraal bestuur over een logisch en functioneel samenhangend gebied kunnen voeren.

Verwacht mag worden dat de provincies ten opzichte van de huidige situatie een nieuw profiel krijgen. Dat geldt enerzijds het takenpakket, anderzijds de verhouding tot het lokale bestuur. Het meer coördinerende karakter van de huidige provincie zal verschuiven naar een meer regievoerende en sturende rol voor bovenlokale taken in een samenhangend gebied. De versterkte provincie zal daartoe adequaat georganiseerd en beïnstroomd moeten worden.

In algemene zin geldt dus zowel voor de gemeentelijke als de provinciale schaal dat de vraag moet worden beantwoord binnen welk gebied zich een redelijke samenhang tussen de vraagstukken en afwegingen voordoet, gezien vanuit de aard van de lokale respectievelijk provinciale taken.

Zoals reeds opgemerkt is de schaaldiscussie volgend op de taken-discussie.

Op dit punt, de schaaldiscussie, passen tenslotte twee relativeringen. Ten eerste bestaat er niet zoiets als de optimale gemeentelijke of provinciale schaal. Verschillende bestuurlijke taken kennen een eigen optimale schaal. De uiteindelijke (politiek-bestuurlijke) keuze van schaal en vervolgens van concrete grenzen zal, gezien vanuit een afzonderlijke taak, altijd suboptimaal zijn. Ten tweede dient bij een discussie over schaal en grenzen altijd rekening te worden gehouden met specifieke lokale en regionale omstandigheden.

## **5. Ruimte voor differentiatie**

De groei van regionale hulpstructuren heeft bijgedragen aan de ondoorzichtigheid van het openbaar bestuur. Het saneren van die hulpstructuren en de herwaardering van de bestuurlijke hoofdstructuur, dient ertoe het democratisch gehalte en de integraliteit van het bestuur te vergroten en is voorts van belang om de doorzichtigheid en overzichtelijkheid van het bestuur te herstellen. Dit impliceert niet alleen een duidelijke maar ook zoveel mogelijk een eenduidige taaktoedeling aan provincies en gemeenten.

Een eenduidige taaktoedeling mag echter niet leiden tot starheid. Verschillende vormen van differentiatie in taakuitvoering zijn en blijven mogelijk. Differentiatie kan bijvoorbeeld ontstaan omdat niet alle besturen alle instrumenten die hun ter beschikking staan in gelijke mate zullen gebruiken, omdat niet overal dezelfde vraagstukken in dezelfde intensiteit spelen. Differentiatie is verder mogelijk als gevolg van doordecentralisatie naar gemeenten van taken die in principe aan de provincie zijn

toegedeeld. Daarbij kan ook differentiatie binnen een provincie ontstaan, bijvoorbeeld door naar gemeenten met een centrumfunctie meer taken te decentraliseren dan naar andere gemeenten. Deze afwegingen zullen door de provincies zelf gemaakt moeten worden, zoals dat ook nu al mogelijk is. Een derde vorm van differentiatie van taakuitvoering binnen een eenduidige taaktoedeling is interbestuurlijke samenwerking.

Wij beseffen dat een belangrijke (en noodzakelijke) verbetering in de schaal van gemeenten en provincies mogelijk is, maar tegelijkertijd beseffen we dat geen enkele bestuurlijke schaal voor alle lokale respectievelijk provinciale taken optimaal kan zijn. Vrijwillige intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking blijft daarom mogelijk en nuttig ten behoeve van een efficiënte taakuitvoering, maar is niet bedoeld voor sturing, beleidsvorming of het verdelen van geld.

De herverdeling van regionale taken over gemeenten en provincies moet zoveel mogelijk tot een eenduidige taak- en middeltoedeling aan alle gemeenten en provincies leiden, met het oog op versterking van het integrale bestuur en vergroting van de herkenbaarheid en doorzichtigheid van het bestuur.

## **6. Bestuur in stedelijke gebieden: de Kaderwet en stadsprovincies**

### *a. Het BoN-proces*

In het BoN-proces is al enige jaren geleden onderkend dat voor een adequate aanpak van de regionale problemen en kansen in stedelijke gebieden, hulpstructuren in de vorm van intergemeentelijke samenwerking niet voldoen. In stedelijke gebieden is de verwevenheid van allerlei maatschappelijke processen en dus van bestuurlijke taken groot. In die gebieden zijn vraagstukken op bijvoorbeeld de terreinen van ruimtelijke ordening, infrastructuur, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, volkshuisvesting en milieu, bijna per definitie gemeentegrens-overschrijdend. Een integrale planning en sturing ten aanzien van die vraagstukken in het verstedelijkte gebied is noodzakelijk. Hulpstructuren zoals intergemeentelijke samenwerking schieten dan tekort.

Er was en is dus een directe aanleiding om in stedelijke gebieden met voorrang de bestuurlijke organisatie aan te passen. De Kaderwet bestuur in verandering biedt de instrumenten om in deze stedelijke gebieden regionale en stedelijke vraagstukken op regionaal niveau op te pakken. In een in de tijd beperkte overgangsfase gebeurt dat nog in de vorm van versterkt verlengd lokaal bestuur (het Regionaal Openbaar Lichaam). Het perspectief voor die gebieden is de vorming van een volwaardig democratisch gelegitimeerd en integraal bestuur.

### *b. Stadsprovincies*

In de loop van het BoN-proces is steeds onderkend dat er verschillen bestaan tussen de zeven gebieden die onder de Kaderwet vallen. Met name de grootstedelijke (vooral sociale) problematiek en de ruimtelijke en infrastructurele verwevenheid, hebben bijvoorbeeld in de regio Rotterdam een geheel andere zwaarte en omvang dan in een aantal andere Kaderwetgebieden. Om die reden biedt de Kaderwet ook de ruimte om uiteindelijk tot verschillende oplossingen te komen. Stedelijke gebieden met een problematiek en potentie als de regio Rotterdam, vereisen een bijzondere bestuurlijke organisatie en verdeling van verantwoordelijkheden. Naast integrale regionale sturing en planning betekent dit ook op sommige beleidsterreinen dat de stadsprovincie in deze grootstedelijke gebieden de uitvoering kan overnemen. Deze stadsprovincies zullen dus taken op zich moeten nemen die elders lokaal kunnen blijven.



Het kabinet is van mening dat in deze regio's een bijzondere wettelijke voorziening met een op de regionale situatie toegesneden verantwoordelijkheidsverdeling noodzakelijk is. Zoals de Raad van State in zijn advisering over de voorstellen voor de stadsprovincie Rotterdam ook benadrukt, moet de verschuiving van taken naar het provinciaal bestuur in deze gebieden overtuigend gemotiveerd worden. Ook in de stadsprovincies geldt dat voldoende krachtige gemeenten moeten blijven bestaan. Bovendien geldt dat niet meer differentiatie zal worden toegestaan dan noodzakelijk is. Verder achten wij de invoering van een eigen regionaal verdeelstelsel voor de gezamenlijke algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds van groot belang voor de vorming van een sterk middenbestuur in deze grootstedelijke gebieden.

Overigens wijst het kabinet er voor alle duidelijkheid op dat de vorming van de stadsprovincies, maar ook overigens aanpassingen in taakverdeling en schaal van het bestuur in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, budgettair neutraal dienen te verlopen. Het gaat immers om het realiseren van een meer effectieve en efficiënte inrichting van het openbaar bestuur. Frictiekosten, die zich daarbij zeker voor zullen doen, dienen te worden gezien als rendabele investeringen die op termijn worden terugverdiend.

### *c. Uitvoering van de Kaderwet*

De Kaderwet bestuur in verandering voorziet in een tijdelijke vorm van versterkt regionaal bestuur in zeven stedelijke gebieden. In de regio's Rotterdam, Amsterdam en Den Haag is reeds gekozen voor de vorming van een stadsprovincie, als definitieve bestuurlijke oplossing waarmee de grootstedelijke en regionale problematiek in deze regio's het beste kan worden aangepakt. Voor de overige vier stedelijke gebieden voorziet de Kaderwet in een evaluatie van het tijdelijke regionaal bestuur, op basis waarvan een besluit over de definitieve bestuurlijke vormgeving in deze gebieden zal worden genomen. Bij deze besluitvorming spelen verschillende aspecten een rol.

In de eerste plaats speelt bij de definitieve bestuurlijke vormgeving in deze gebieden de oplossing van de stedelijke problematiek een belangrijke rol. Daar was het in het BoN-proces immers om begonnen. In dit kader acht het kabinet de stellingname van de Raad van State ten aanzien van de vorming van de stadsprovincie Rotterdam van belang, dat versterking van het provinciale bestuur met lokale taken alleen in bijzondere gevallen en dan nog zeer goed gemotiveerd aanvaardbaar is. Anders gezegd: voor de keuze tot vorming van een stadsprovincie is de intensiteit van de sociaal-economische stedelijke problematiek en de verwevenheid van onder andere ruimtelijke problemen in de stedelijke regio een belangrijk toetspunt.

In de tweede plaats spelen de algemene uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie hierbij een rol, in het bijzonder de uitgangspunten d. en e.. Afwijking van de uniforme taaktoedeling aan provincies en gemeenten is alleen in bijzondere gevallen, in concreto in de stadsprovincies, acceptabel. Indien onvoldoende dwingende redenen aanwezig zijn voor de vorming van een stadsprovincie, geldt ook voor de stedelijke gebieden die onder de Kaderwet vallen bij de definitieve bestuurlijke vormgeving het uitgangspunt van de uniforme taaktoedeling. In dat geval kan voor deze gebieden als alternatief aanzienlijke schaalvergroting van de centrumgemeente(n) noodzakelijk zijn, om een integrale aanpak van de stedelijke problematiek mogelijk te maken.

Een derde aspect dat bij de uiteindelijke keuze voor de definitieve bestuurlijke vormgeving in de Kaderwetgebieden een rol speelt, is de relatie met de bestuurlijke organisatie in het omliggende gebied. De

provinciale schaal en grenzen in de provincies Utrecht, Gelderland, Overijssel en Brabant dienen vanuit de algemene uitgangspunten te worden gezien, in relatie tot de ontwikkeling van de vier Kaderwetgebieden in die provincies.

Overigens dient in dit kader te worden opgemerkt dat het kabinet een standpunt zal moeten innemen over de nieuwe provinciegrenzen in Zuid- en Noord-Holland als gevolg van de vorming van stadsprovincies. Hierover zal overleg worden gevoerd met beide provincies.

Kort samengevat zullen de criteria voor de evaluatie van de Kaderwetgebieden onder andere betrekking hebben op de schaal van het bestuur in de vier gebieden (zowel de omvang van het gebied zelf als de schaal van de gemeenten daarbinnen), op de taakverdeling tussen de bestuurslagen gerelateerd aan de problemen die zich voordoen en op de samenhang met de bestuurlijke organisatie in breder verband.

## **7. Punten voor overleg en advies**

De door het kabinet geformuleerde uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie (par. 2) zullen in de komende periode een nadere uitwerking moeten krijgen. In deze notitie is een aanzet voor die uitwerking gegeven. Met de komende overleg- en adviesronde beoogt het kabinet enerzijds commitment te verwerven van de betrokken bestuurlijke partijen op de uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Anderzijds staat het kabinet open voor suggesties ten aanzien van de concrete uitwerking en fasering. De onderwerpen die expliciet in de komende periode onderwerp van overleg en advies zullen zijn, worden hieronder kort aangegeven.

### *a. Herverdeling van regionale taken*

Het kabinet is van mening dat een herverdeling van taken nodig zal zijn om het primaat van de hoofdstructuur van drie bestuurslagen te herstellen. Het gaat daarbij om een herverdeling over gemeenten en provincies van plannende en sturende taken die nu zijn opgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of zijn ondergebracht in functionele regio's en in aanvulling daarop decentralisatie van rijkstaken. Daarbij zijn de vragen aan de orde welke taken bij welke bestuurslaag thuishoren en langs welke weg deze herverdeling moet plaatsvinden. De ontwikkeling in de Kaderwetgebieden en het Friese project kunnen hierbij betrokken worden.

### *b. De schaal van gemeenten en provincies*

Een herverdeling van taken, die leidt tot een herwaardering van gemeenten en provincies, kan gevolgen hebben voor de schaal van gemeenten en provincies. Het gaat daarbij om de vraag naar de optimale schaal van gemeenten en provincies, gekoppeld aan het (deels nieuwe) takenpakket. Zoals in paragraaf 4 aangegeven kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten en provincies in verschillende situaties. Ook ten aanzien van het schaalvraagstuk dienen, naast de inhoudelijke vragen, ook de procedure en een eventuele fasering aan de orde te komen.

### *c. Differentiatie in taaktoedeling en taakuitvoering*

Het kabinet streeft naar een zoveel mogelijk eenduidige taaktoedeling aan gemeenten en provincies. De mate van differentiatie in taaktoedeling, bijvoorbeeld tussen stadsprovincies en overige provincies, is daarbij punt van overweging.

Binnen een eenduidige taaktoedeling is voorts de vraag aan de orde van verschillende vormen van differentiatie in taakuitvoering.

*d. Perspectief voor de BoN-gebieden*

Voor drie van de zeven stedelijke gebieden die onder de Kaderwet bestuur in verandering vallen, bereidt het kabinet wetgeving voor om de vorming van stadsprovincies mogelijk te maken. Voor de overige gebieden zal de evaluatie zoals voorgeschreven door de Kaderwet uitgevoerd moeten worden. De vraag kan echter ook nu al aan de orde worden gesteld of voor deze overige vier stedelijke gebieden voldoende argumenten aanwezig zijn om de keuze te maken voor de vorming van stadsprovincies. Het gaat hierbij niet alleen om de inhoudelijke vraag, maar tevens om de vraag naar de te volgen procedure. De te hanteren evaluatiecriteria worden in de komende periode uitgewerkt.

Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van het overleg en de adviezen en suggesties over bovengenoemde punten, vóór de zomer van 1995 een standpunt over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie bepalen. Daarin zal het kabinet, uitgaande van de reeds vastgestelde uitgangspunten, een nadere concretisering geven van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de komende periode. De fasering van het proces van vernieuwing vormt daarvan een onderdeel. Een concreet plan van aanpak met bijbehorende planning zal deel uitmaken van dit kabinetsstandpunt.