

Vergaderjaar 1995–1996

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 111

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 september 1995

Hierbij bieden wij u het kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie aan. Het standpunt vormt een vervolg op en uitwerking van de notitie Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie die wij u op 13 maart jl. toezonden (21 427, nr. 107).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

1. Inleiding

a. discussie vernieuwing bestuurlijke organisatie

In de afgelopen periode is er in bestuurlijk Nederland een uitgebreide discussie gevoerd over de verdere vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Het kabinet heeft die discussie bewust aangezwengeld, onder andere door het uitbrengen van de notitie *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie* van 13 maart 1995.

De discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is verder aangewakkerd door de uitslag van de referenda in Amsterdam en Rotterdam over de splitsing van deze steden in relatie tot de vorming van een stadsprovincie. Ook de behandeling van de herindelingsvoorstellen rond Den Bosch in de Eerste Kamer toonde aan dat duidelijkheid over de beleidslijnen voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, in het bijzonder voor gemeentelijke herindeling dringend gewenst zijn.

b. probleemstelling en uitgangspunten

Het kabinet heeft in de uitgangspuntennotitie van 13 maart 1995 aangegeven dat de toename in aantal en gewicht van regionale hulpstructuren een aantasting vormt van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur. Te veel taken worden daardoor onttrokken aan directe democratische legitimatie en vallen buiten een integrale afweging. Hierdoor dreigt een vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies te ontstaan. Het kabinet kiest voor een herstel van het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur, omdat in de drie bestuurslagen – gemeenten, provincies en rijk – integraal en direct democratisch gelegitimeerd bestuur plaats vindt. Daardoor zullen gemeenten en provincies worden versterkt.

Naast deze algemene lijn onderkent ook dit kabinet dat de regionale en grootstedelijke vraagstukken in enkele stedelijke gebieden een bijzondere aanpak vergen. De kansen, maar ook de opeenstapeling van problemen, overstijgen in deze gebieden de grenzen en mogelijkheden van de gemeenten, terwijl ook de provincies qua schaal noch qua taken en bevoegdheden in staat zijn om deze kansen en problemen op te pakken. Een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie acht het kabinet in enkele grootstedelijke gebieden dan ook nodig.

Het kabinet hecht eraan er nog eens op te wijzen dat veranderingen in de bestuurlijke organisatie niet meer zijn dan een **middel** om te komen tot een beter functionerend bestuur, met als uiteindelijk **doel** een effectievere aanpak van maatschappelijke problemen en een goede uitvoering van de overheidstaken. In het vuur van de discussies die over dit onderwerp worden gevoerd, lijkt het weleens alsof vernieuwing van het bestuur een doel op zich is. Dit kan en mag niet het geval zijn. Een adequate bestuurlijke organisatie, optimaal toegerust zowel qua instrumenten als qua schaal, blijft een middel om de democratisch bepaalde doelen te verwezenlijken.

c. aard en inhoud van dit kabinetsstandpunt

Uit de overleg- en adviesronde over de uitgangspuntennotitie is gebleken dat er brede overeenstemming bestaat over de uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Het kabinet acht de tijd dan ook rijp om op basis van die uitgangspunten een aantal keuzes te maken en een duidelijk traject uit te zetten. Deze duidelijkheid komt tegemoet aan de roep om een heldere koers, een stevig tempo en een strakke regie van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie door het rijk.

Tegelijkertijd beseft het kabinet dat, ook bij een snelle besluitvorming, zorgvuldige bestuurlijke procedures in acht moeten worden genomen.

In deze notitie wordt het kabinetsbeleid ten aanzien van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie uiteen gezet. Daartoe worden in de volgende paragraaf de hoofdlijnen van het beleid geschetst. Vervolgens worden in de paragrafen 3 tot en met 6 de verschillende onderdelen van het beleid uitgewerkt. Daarbij wordt ook ingegaan op enkele hoofdpunten uit de reacties op de uitgangspuntennotitie van het kabinet van 13 maart jl.

Als bijlagen bij deze notitie zijn bijgevoegd een notitie met criteria en stappen met betrekking tot de evaluatie van de Kaderwetgebieden (bijlage 1), een inventarisatie van regionale taken die in aanmerking kunnen komen voor herverdeling over gemeenten en provincies (bijlage 2) en het nieuwe beleidskader voor gemeentelijke herindeling (bijlage 3).

2. Hoofdlijnen vernieuwing bestuurlijke organisatie

a. uitkomsten overleg- en adviesronde

Velen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid schriftelijk te reageren op de uitgangspuntennotitie van het kabinet. Er zijn reacties binnengekomen van de zeven Kaderwetgebieden, vijf provincies, 14 samenwerkingsverbanden, ongeveer 150 gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), de Raad voor de ruimtelijke ordening (Raro), de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV) en de Unie van Waterschappen. Op 22 juni zijn de op dat moment beschikbare schriftelijke reacties aan de Tweede Kamer toegezonden.

De bewindslieden van Binnenlandse Zaken hebben voorts overleg gevoerd met de zeven Kaderwetgebieden, de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing Friesland, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Daarnaast is de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de afgelopen maanden natuurlijk onderwerp van gesprek geweest bij diverse werkbezoeken, conferenties en andere gelegenheden waar bestuurders elkaar treffen.

Het kabinet is allen die actief hebben bijgedragen aan de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie daarvoor zeer erkentelijk. Het voert te ver in deze notitie afzonderlijk in te gaan op alle reacties op de uitgangspuntennotitie. Dit neemt niet weg dat alle reacties zijn meegewogen bij de standpuntbepaling van het kabinet. In deze notitie zal bij de uitwerking van verschillende onderdelen worden ingegaan op adviezen, opmerkingen en voorstellen die het kabinet van belang acht.

Uit de overleg- en adviesronde blijkt dat de algemene uitgangspunten van het kabinet voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, zoals verwoord in de notitie van 13 maart 1995, breed worden onderschreven. Het kabinet is dan ook gesterkt in zijn opvatting dat deze uitgangspunten richtinggevend dienen te zijn voor de verdere vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

In veel reacties op de uitgangspuntennotitie wordt gevraagd om helderheid over het perspectief voor de bestuurlijke organisatie. De VNG voegt daaraan toe dat een sterke regie van rijkszijde en een strak tijdschema nodig zijn om de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verder te brengen.

Bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is er steeds een spanning tussen enerzijds de wens om in overleg met verschillende besturen, via een procesmatige en gedifferentieerde aanpak en met ruimte voor initiatieven van onderop te komen tot vernieuwing en anderzijds de wens om snel duidelijkheid te hebben over het perspectief en voortgang te boeken. In de afgelopen jaren, met name in het BoN-proces heeft de nadruk gelegen op de eerste benadering: een

gedifferentieerde, gezamenlijke aanpak. Voordeel hiervan is dat er een breed draagvlak ontstaat voor vernieuwingen. Nadeel is echter dat de vernieuwingen niet steeds even snel gaan; dat er lang onzekerheid bestaat over het eindperspectief en dat bepaalde keuzes, waarover geen overeenstemming bereikt kan worden, steeds weer vooruit worden geschoven.

Het kabinet is van mening dat het nu wenselijk en mogelijk is duidelijk richting te geven aan de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en te komen tot een versnelling van de besluitvorming, waarbij op korte termijn (uiterlijk in de tweede helft van 1996) voor alle besturen en regio's duidelijkheid moet ontstaan over het eindperspectief. Dit maakt het mogelijk in deze kabinetsperiode de uitvoering van deze besluiten te realiseren, dan wel in een vergevorderd stadium te brengen. In dit proces hecht ook dit kabinet grote waarde aan overleg met en inbreng van de betrokken besturen. Er kan echter geen misverstand over bestaan dat uiteindelijk kabinet en parlement de besluiten over de inrichting van het bestuur moeten nemen.

Alvorens in de volgende paragrafen per onderdeel het kabinetsstandpunt uit te werken, worden hieronder de hoofdlijnen weergegeven.

b. hoofdpunten vernieuwing bestuurlijke organisatie

De grondwettelijke structuur van gemeenten, provincies en rijk vormt de basis van het Nederlandse openbaar bestuur. Waar mogelijk dienen bestuurstaken in deze structuur te worden ingepast, omdat daarmee een integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn. Hulpstructuren in aanvulling op de hoofdstructuur zullen altijd nodig blijven, maar zij mogen de hoofdstructuur niet aantasten. Dit betekent dat hulpstructuren ofwel uiteindelijk ondergeschikt moeten zijn aan de hoofdstructuur (bijvoorbeeld ondergeschikt aan de gemeenten in de vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen), ofwel van tijdelijke aard zijn.

De Nederlandse bestuursstructuur behoeft in zijn essentie geen aanpassing. Wel zijn in antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen aanpassingen noodzakelijk van de taakverdeling tussen de bestuurslagen en in bepaalde gevallen ook van schaal en grenzen van gemeenten en provincies. Deze aanpassingen doen echter niet af aan het uitgangspunt dat de basisstructuur van ons bestuur voldoet. *Aanpassingen van de taakverdeling* zijn in verschillende opzichten noodzakelijk.

Ten eerste zijn *bijzondere aanpassingen in de taakverdeling* nodig in de regio's Rotterdam en Amsterdam. In deze regio's zijn de omvang en de aard van de regionale opgaven zodanig, dat een herverdeling van taken tussen bestuurslagen ten gunste van een sterker stadsprovinciaal bestuur nodig is. In hoeverre dit ook in de andere stedelijke gebieden die onder de Kaderwet bestuur in verandering vallen de aangewezen oplossing is zal binnen een jaar duidelijk moeten worden.

Ten tweede zijn ook *algemene aanpassingen in de taakverdeling* noodzakelijk. Met het oog op een versterking van het primaat van de drie hoofdbestuurslagen in het hele land, dienen taken die door het rijk zijn ondergebracht in regionale hulpstructuren (intergemeentelijke samenwerking en functionele regio's) te worden herverdeeld over gemeenten en provincies. Zo ontstaat in principe in het hele land een uniforme taaktoedeling door het rijk aan provincies en gemeenten. De stadsprovincies vormen daarop een uitzondering. Het kabinet hanteert daarbij het uitgangspunt dat in Nederland niet meer dan twee soorten provincies zullen bestaan. Dat betekent dat, afgezien van specifiek regionale regelingen, de stadsprovincies op hoofdlijnen gelijk zullen zijn.

Binnen de overigens uniforme taaktoedeling aan provincies en gemeenten, kunnen binnen provincies bepaalde taken aan gemeenten met een belangrijke centrumfunctie worden gedecentraliseerd.

Ten slotte is het rijksbeleid er met nadruk op gericht om in het

verlengde van de herverdeling van regionale taken ook verdere decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en provincies te bevorderen.

In samenhang met deze aanpassingen in de taakverdeling tussen bestuurslagen, zijn ook *aanpassingen van de schaal van het bestuur* (grenzen van provincies en gemeenten) om verschillende redenen noodzakelijk.

Voor wat betreft de *schaal en grenzen van provincies* zal in ieder geval in de regio's Rotterdam en Amsterdam het provinciale bestuur niet alleen qua taken, maar ook qua schaal worden afgestemd op de schaal van de regionale en grootstedelijke opgaven in die gebieden. Dit betekent de instelling van ten minste twee stadsprovincies en dus voor deze provincies een schaalverkleining. Voor de andere vijf stedelijke gebieden die op basis van de Kaderwet bestuur in verandering onlangs een tijdelijk regionaal bestuur hebben ingesteld, wil het kabinet in de tweede helft van 1996 een besluit nemen over het definitieve bestuurlijke perspectief. Daartoe worden nu reeds criteria geformuleerd die bij de evaluatie medio 1996 zullen gelden en zullen in de komende tijd, onder andere in overleg met de gebieden, alternatieven worden uitgewerkt voor de vorming van een stadsprovincie, in de vorm van varianten voor gemeentelijke herindeling in combinatie met de herverdeling van de regionale taken. Deze procedure is erop gericht om in de tweede helft van 1996 op basis van een open evaluatie een serieuze en gedegen afweging te maken, op basis waarvan het kabinet (en vervolgens het parlement) kan beslissen of het perspectief van de stadsprovincie daadwerkelijk kan worden gerealiseerd dan wel of een alternatieve oplossing moet worden gekozen.

Om dit traject te kunnen doorlopen worden zo mogelijk met de gebieden afspraken gemaakt over een vervroegde evaluatie (zomer 1996). Het kabinet gaat ervan uit dat de gebieden hieraan actief zullen meewerken, omdat iedereen gebaat is bij duidelijkheid op afzienbare termijn. Indien echter deze afspraken niet gemaakt kunnen worden, zal het kabinet een wijzigingsvoorstel van de Kaderwet indienen om versnelde evaluatie en besluitvorming mogelijk te maken.

De voorbereidingen voor het wetsvoorstel stadsprovincie Haaglanden zullen worden voortgezet.

Er zijn voor het kabinet op dit moment geen dwingende redenen om initiatieven te nemen om de schaal en grenzen van de provincies ingrijpend te wijzigen, afgezien van de vorming van de stadsprovincies. Dit neemt overigens niet weg dat in incidentele gevallen wijzigingen van provinciegrenzen nodig kunnen zijn waar deze een belemmering vormen voor het integraal besturen van een samenhangend gebied. De provincies kunnen daartoe vanzelfsprekend het initiatief nemen.

Ten aanzien van de *schaal van gemeenten* geldt in algemene zin dat de omvang en begrenzing van een gemeente zodanig moeten zijn, dat een gemeente in staat is het lokale takenpakket nu en in de toekomst volwaardig uit te kunnen voeren. Gemeenten moeten in staat zijn op lokaal niveau integraal te besturen. Het gemeentelijke herindelingsbeleid is erop gericht de bestuurskracht van het lokale bestuur te vergroten. Schaalvergroting van gemeenten is daartoe in veel gevallen aan de orde, zonder dat hiervoor een getalscriterium wordt gehanteerd. Het kabinet geeft hierbij in het bijzonder aandacht aan gemeenten in stedelijke gebieden en gemeenten met een centrumfunctie. Deze gemeenten moeten in staat worden gesteld hun functie naar behoren te vervullen en hebben daartoe in veel gevallen meer ruimte nodig.

Specifiek voor de centrumgemeenten in de stadsprovincies geldt dat schaalverkleining van deze gemeenten aan de orde kan zijn.

Het kabinetsbeleid voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is vooral gericht op versterking van het bestuur door middel van aanpassingen van de taakverdeling tussen de bestuurslagen en aanpassingen van de schaal en grenzen van gemeenten en provincies. Het spreekt voor zich dat veel meer factoren van invloed zijn op de kwaliteit en bestuurskracht van gemeenten en provincies, zoals terecht door veel gemeenten in reactie op de uitgangspuntennotitie is opgemerkt. Daarbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van bestuurders en van de ambtelijke organisatie en de bestuurscultuur. Deze aspecten zijn in belangrijke mate een zaak van gemeenten, provincies en de rijksoverheid zelf, en zijn ook bij veel gemeenten, provincies en ministeries onderwerp van bijzondere activiteiten en projecten, bijvoorbeeld in het project «Provincies van de toekomst» van het IPO. Voor wat betreft de aanpak van grootstedelijke problemen wijst het kabinet ook op de vormen van interactief bestuur die in het kader van het grote-stedenbeleid zijn overeengekomen.

Bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie gaat het vooral om het scheppen van de organisatorische en instrumentele voorwaarden voor een krachtig bestuur.

c. samenvatting acties en planning

Samengevat stelt het kabinet de volgende acties op het terrein van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie voor: * herverdeling van taken die door het rijk in regionale hulpstructuren zijn ondergebracht, over gemeenten en provincies * schaalvergroting van gemeenten, in het bijzonder van gemeenten met een centrumfunctie * afspraken maken met de Kaderwetgebieden over een versnelde evaluatie (zomer 1996) opdat eind 1996 een definitief besluit kan worden genomen over het bestuurlijke perspectief; indien deze afspraken niet kunnen worden gemaakt zal de Kaderwet worden gewijzigd om versnelde evaluatie mogelijk te maken * uitwerking van varianten voor gemeentelijke herindeling in de vijf Kaderwetgebieden (in overleg met o.a. de gebieden), voor het geval niet wordt gekozen voor het perspectief van een stadsprovincie * voorbereiding van de nota's van wijziging inzake de stadsprovincie Rotterdam * overleg over en vervolgens voorbereiding van de besluitvorming over de stadsprovincie Amsterdam * voortzetting van de voorbereidingen voor het wetsvoorstel stadsprovincie Haaglanden

Het spreekt voor zich dat de uitvoering van deze acties een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen vergt. Het kabinet rekent op de actieve medewerking van betrokken besturen en van de VNG en het IPO. In de komende maanden (voor 1 januari 1996) zullen de hierboven beschreven acties worden uitgewerkt en zullen waar nodig in overleg met de betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de planning en over de uitvoering. De bewindslieden van Binnenlandse Zaken zullen de Tweede Kamer over de nadere afspraken en de invulling van de planning begin 1996 berichten.

3. Uitvoering Kaderwet: stadsprovincies of herindeling en herverdeling van taken

a. inleiding

Het kabinet is mede met het oog op de doorzichtigheid van het bestuur, in principe voor een uniforme taaktoedeling aan provincies en gemeenten. Een uitzondering hierop kan alleen worden gemaakt als de bestaande taakverdeling en schaal van het bestuur aantoonbaar niet geschikt zijn om de kansen en problemen waar het bestuur voor staat, adequaat aan te kunnen. Deze situatie kan zich voordoen in de stedelijke

gebieden en doet zich naar de mening van het kabinet in ieder geval voor in de regio's Rotterdam en Amsterdam. In die twee grootstedelijke gebieden is de vorming van een stadsprovincie noodzakelijk. Het kabinet wil eind 1996 tot een gedegen en afgewogen definitief oordeel komen over de vraag of in de overige vijf gebieden een stadsprovincie nodig is voor een adequate aanpak van de regionale en stedelijke problemen in deze gebieden, of dat voor het alternatief van een combinatie van versterking van centrumgemeenten (door herindeling en decentralisatie van taken door de provincie) en herverdeling van regionale taken moet worden gekozen. Het is te vroeg om die beslissingen nu te kunnen nemen. Het kabinet acht het wel van belang dat de beslissingen over het definitieve bestuurlijke perspectief voor alle Kaderwetgebieden uiterlijk in 1996 worden genomen.

Om een gedegen en goed onderbouwde afweging te kunnen maken zullen in overleg met de gebieden als alternatief voor de stadsprovincie varianten voor gemeentelijke herindeling worden uitgewerkt. Voorts zullen zo mogelijk afspraken met de gebieden worden gemaakt over een versnelde evaluatie, zodat ook de resultaten daarvan kunnen worden meegewogen bij de definitieve besluitvorming. Ten slotte worden door het kabinet criteria en randvoorwaarden geformuleerd die bij de uiteindelijke oordeelsvorming een rol zullen spelen.

Hieronder worden de verschillende onderdelen van het voorgenomen beleid nader uitgewerkt.

b. stadsprovincies

Het kabinet is van mening dat in twee van de zeven stedelijke gebieden die onder de Kaderwet bestuur in verandering vallen – te weten de regio's Rotterdam en Amsterdam – de vorming van een sterk regionaal bestuur in de vorm van een stadsprovincie in ieder geval wenselijk en noodzakelijk is. Bij deze keuze is de omvang van de regionale en grootstedelijke problematiek in deze regio's en de aanwezigheid van de mainports (haven en luchthaven) doorslaggevend. Het kabinet is ervan overtuigd dat de huidige bestuurlijke structuur onvoldoende mogelijkheden biedt om de kansen en problemen in deze twee gebieden adequaat aan te kunnen pakken. De bestaande provincies zijn qua schaal noch qua taken en bevoegdheden voldoende in staat een sterke regionale regie te voeren en knopen door te hakken. In deze twee grootstedelijke gebieden is dan ook een ingrijpende wijziging van de taakverdeling tussen de bestuurslagen noodzakelijk evenals een aanpassing van de schaal en grenzen van het bestuur.

De door sommigen aangedragen alternatieve bestuurlijke oplossingen voor deze gebieden – zoals de vorming van agglomeratiegemeenten, het versterken van intergemeentelijke samenwerking of een betere samenwerking tussen de bestaande provincies en de grote steden – acht het kabinet ontoereikend om de grootstedelijke vraagstukken goed aan te kunnen. In geen van deze oplossingen wordt zowel een sterk bestuur op het niveau van de stadsregio als daarbinnen een adequaat lokaal bestuur gerealiseerd. De alternatieven hebben naar de mening van het kabinet bij lange na niet het probleemoplossende vermogen dat het stadsprovincie-model kan bieden. De stadsprovincie zoals het kabinet die voor ogen heeft, kan op het terrein van de regionale economische politiek, arbeidsmarktbeleid, de ruimtelijke ordening, infrastructuur en verkeer en vervoer, beleid voeren en waar nodig uitvoeren, dat de hele regio ten goede komt. Daarbinnen zijn gemeenten verantwoordelijk voor lokale vraagstukken die het welzijn van de inwoners direct aangaan, zoals sociale voorzieningen, onderwijs en de kwaliteit en inrichting van de leefomgeving.

Voor het Kaderwetgebied Haaglanden heeft het kabinet, in aansluiting op de wensen van de regio, eerder al in principe gekozen voor een

stadsprovincie. De benodigde wetgeving is in voorbereiding. Die voorbereidingen worden voortgezet. Om volgend jaar voor Haaglanden de definitieve beslissing te kunnen nemen worden voor deze regio, net als voor de vier andere Kaderwetgebieden, varianten voor gemeentelijke herindeling uitgewerkt om te bezien of dit in deze regio, gegeven de regionale en grootstedelijke opgaven, een alternatief kan zijn voor de instelling van een stadsprovincie.

Voor wat betreft Haaglanden en de stadsregio Rotterdam wordt met deze keuze van het kabinet aangesloten bij de wens van de regio.

Het regionaal orgaan Amsterdam (ROA) heeft na de negatieve uitslag van het referendum in de gemeente Amsterdam uitgesproken verder te gaan met de uitvoering van de Kaderwet en voorts een consultatieronde in het gebied te houden, voordat nadere uitspraken over het gewenste bestuurlijke perspectief worden gedaan.

Ook de VNG is van mening dat het oplossen van de grootstedelijke problematiek vraagt om een specifieke bestuurlijke oplossing.

Het IPO is blijkens de nadere reactie op de uitgangspuntennotitie van 26 juli 1995 van mening, dat na de referenda in Amsterdam en Rotterdam het draagvlak voor de stadsprovincie in de regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden is verdwenen. Het IPO schetst als alternatieve oplossing voor de grootstedelijke regio's een intensieve samenwerking tussen provincies en grote steden vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de problematiek. De provincies zullen daarbij hun bestaande instrumentarium beter gaan benutten. Daarnaast stelt het IPO voor om bepaalde, niet nader genoemde, bevoegdheden uit het wetsontwerp-stadsprovincie Rotterdam aan alle provincies te geven.

Het kabinet is het niet eens met de analyse van het IPO van de situatie die na de referenda in Amsterdam en Rotterdam is ontstaan. In Haaglanden wordt nog steeds gezamenlijk gewerkt aan de voorbereiding van de instelling van een stadsprovincie Haaglanden. De stadsregio Rotterdam heeft na het referendum uitgesproken dat de stadsprovincie Rotterdam er zonder vertraging moet komen. Het ROA heeft hierover nog geen uitspraak gedaan. De constatering van het IPO dat het draagvlak voor de stadsprovincie in deze regio's na de referenda is verdwenen is dus onjuist.

Los daarvan acht het kabinet de alternatieve oplossing zoals geschetst door het IPO ontoereikend. Zoals gezegd is de schaal van de provincies Zuid- en Noord-Holland niet toegesneden op de regionale en grootstedelijke problematiek in tenminste de twee grootstedelijke regio's. Ook is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en de bestaande provincies ontoereikend om de grootstedelijke en regionale problemen in die gebieden aan te kunnen pakken.

Het kabinet is voorts van mening dat het toekennen van sommige van de bevoegdheden die de stadsprovincie Rotterdam zal krijgen aan alle provincies enerzijds in grote delen van het land niet nodig is en anderzijds voor tenminste de twee grootstedelijke gebieden niet voldoende is. Concluderend wijst het kabinet zowel de analyse als de geboden alternatieve oplossing van het IPO voor de stadsprovincies af.

Het kabinet heeft in de wetsvoorstellen voor de stadsprovincie Rotterdam aangegeven hoe deze stadsprovincie er naar zijn mening uit moet zien. In het debat met de Tweede Kamer over deze wetsvoorstellen, heeft het kabinet toegezegd met wijzigingsvoorstellen te zullen komen. Aanleiding daarvoor is de standpuntbepaling van het Rotterdamse gemeentebestuur in reactie op de uitslag van het referendum in Rotterdam. De wijzigingsvoorstellen, die op korte termijn aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden, zullen in hoofdlijnen het volgende omvatten.

Het kabinet ziet geen aanleiding om ingrijpende wijzigingen voor te stellen in het takenpakket. Het takenpakket van de stadsprovincie Rotterdam zal dan ook grosso modo worden gehandhaafd, met uitzondering van mogelijke beperkte aanpassingen voor zover direct gerelateerd aan de gewijzigde gemeentelijke indeling van Rotterdam. Voor de indeling van Rotterdam wordt een nota van wijziging voorbereid waarbij een herkenbare centrumgemeente Rotterdam, het zgn «Rotterdam binnen de ruit», als een gemeente in stand blijft, en verzelfstandiging van de randen van Rotterdam wordt gerealiseerd. Het kabinet is van mening dat op deze wijze enerzijds een voldoende evenwichtige bestuurlijke situatie wordt geschapen binnen de stadsprovincie, terwijl anderzijds voldoende recht wordt gedaan aan de uitslag van het referendum in Rotterdam.

Over de concrete uitwerking van de wijzigingsvoorstellen zal overleg worden gevoerd in de bestuurlijke commissie Rotterdam, voordat de nota's van wijziging aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het streven van het kabinet blijft erop gericht om de stadsprovincie Rotterdam op 1 januari 1997 van start te kunnen laten gaan.

Ook in de regio Amsterdam is naar de mening van het kabinet een sterk stadsprovinciaal bestuur noodzakelijk, al bestaat daarover in de regio geenszins overeenstemming. Na afronding van de consultatieronde die op dit moment in de regio Amsterdam plaatsvindt, zal aan het einde van het jaar in overleg met het ROA, de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland worden bezien hoe het verdere traject wordt vorm gegeven. Begin 1996 worden nadere afspraken gemaakt.

In Haaglanden wordt gestaag verder gewerkt aan de gezamenlijke voorbereiding van de wetsvoorstellen voor de instelling van een stadsprovincie Haaglanden. Dit traject wordt, zoals gezegd, voortgezet onder gelijktijdige uitwerking van mogelijke alternatieven in de vorm van varianten voor gemeentelijke herindeling, opdat eind 1996 een afgewogen beslissing kan worden genomen.

c. de Hollanden en de randstad

De stadsregio Rotterdam vraagt in zijn reactie op de uitgangspuntennotitie aandacht voor de toekomst van de provincie Zuid-Holland en voor het bredere vraagstuk van de provinciale indeling en coördinatie in de randstad. De vorming van twee en mogelijk drie nieuwe stadsprovincies in de regio's Rotterdam, Amsterdam en eventueel Haaglanden, en de beoogde overgang van Goeree-Overflakkee naar Zeeland (de procedure hiervoor is gestart), hebben natuurlijk gevolgen voor de bestuurlijke situatie in de randstad. Het kabinet is van mening dat Noord- en Zuid-Holland als afzonderlijke provincies kunnen voortbestaan. De schaal van deze provincies is ook na de vorming van de stadsprovincies ruim voldoende om het provinciale takenpakket adequaat uit te kunnen voeren. De definitieve provinciale indeling zal uiteindelijk na overleg met de beide Hollanden worden bepaald.

Met de stadsregio Rotterdam is het kabinet van mening dat voorkomen moet worden dat binnen de randstad zware interprovinciale hulpstructuren ontstaan. Vanzelfsprekend kan voor interprovinciale afstemming samenwerking en overleg plaatsvinden (bijvoorbeeld in de vorm van een randstadoverleg), maar zaken die een bovenprovinciale afweging vragen in het belang van de gehele randstad zijn een verantwoordelijkheid van het rijk. Dit laat onverlet dat de provincies hierbij betrokken worden en dat de uitvoering eventueel gezamenlijk door de provincies ter hand kan worden genomen. Op dit punt ziet het kabinet een parallel met intergemeentelijke samenwerking: samenwerking voor intergemeentelijke afstemming en coördinatie is nuttig, maar voor

werkelijk bovenlokale taken is in principe de provincie het aangewezen bestuursniveau (zie paragraaf 6).

d. perspectief vijf Kaderwetgebieden: evaluatie, criteria en alternatieven

Het kabinet acht het van groot belang ook voor de regio's Haaglanden, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Twente en Zuidoost-Brabant – die net als de regio's Rotterdam en Amsterdam onder de werking van de Kaderwet vallen op afzienbare termijn duidelijkheid te bieden over het bestuurlijke eindperspectief na de fase van het tijdelijke regionale bestuur. In veel reacties op de uitgangspuntennotitie wordt aangedrongen op deze duidelijkheid, onder andere door de Rbb, de VNG, het IPO, de regio's Zuidoost-Brabant en Twente en vele gemeenten. Het kabinet kiest dan ook voor een versnelling van de procedure die door het vorige kabinet was geschetst, waarbij pas na de evaluatie na maximaal drie jaar een besluit over het bestuurlijke eindperspectief zou worden genomen.

Om te komen tot versnelde besluitvorming, maar tegelijkertijd vasthoudend aan een bestuurlijk en inhoudelijk zorgvuldige procedure, stelt het kabinet het volgende voor.

Met de Kaderwetgebieden wordt zo mogelijk afgesproken dat halverwege 1996 een evaluatie wordt uitgevoerd. Indien deze afspraken niet gemaakt kunnen worden zal het kabinet een voorstel indienen om de Kaderwet zodanig te wijzigen dat een versnelde evaluatie en besluitvorming mogelijk wordt.

In bijlage 1 heeft het kabinet de criteria opgenomen, in de vorm van een stappenplan, die van toepassing zijn bij de evaluatie van de Kaderwetgebieden. Langs die stappen en toetspunten is een goede beoordeling van het meest wenselijke eindperspectief in alle gebieden mogelijk.

Naast een versnelde evaluatie en de daarbij te hanteren criteria, acht het kabinet het van belang dat de alternatieven waaruit eind 1996 gekozen dient te worden, worden uitgewerkt. Dit betekent dat enerzijds het model van de stadsprovincie op de verschillende gebieden wordt toegepast en dat anderzijds varianten van gemeentelijke herindeling in combinatie met een herverdeling van de regionale taken worden uitgewerkt. Deze twee alternatieven worden hieronder toegelicht.

Over de vraag van de wijze van betrokkenheid van de verschillende besturen en over de taakverdeling en de planning, zal overleg worden gevoerd tussen Binnenlandse Zaken en de afzonderlijke regio's. Daarbij worden, naast de regionale besturen van de Kaderwetgebieden ook de desbetreffende provincies en de centrumgemeenten betrokken.

Bij toepassing van het stadsprovinciemodel op deze regio's is van belang dat het kabinet als uitgangspunt hanteert dat in Nederland niet meer dan twee soorten provincies zullen bestaan. Een te grote differentiatie in het binnenlandse bestuur doet naar de mening van het kabinet afbreuk aan de doorzichtigheid en overzichtelijkheid van het bestuur. Dat betekent dat indien voor andere Kaderwetgebieden voor instelling van een stadsprovincie wordt gekozen, het model van de stadsprovincie Rotterdam daarvoor in hoge mate bepalend is. Het betreft dan met name de sterke sturende en uitvoerende bevoegdheden van de stadsprovincie op het terrein van de regionale-economische politiek, arbeidsmarktbeleid, ruimtelijke ordening, infrastructuur en verkeer en vervoer en het regionale financiële verdeelmodel. Deze elementen zijn kenmerkend voor een sterk stadsprovinciaal bestuur. Daarnaast is er natuurlijk ruimte voor specifiek regionale regelingen, zoals in Rotterdam voor de haven.

Als gekozen wordt voor een stadsprovincie, dient de uitvoering daarvan zo snel mogelijk wettelijk zijn beslag te krijgen.

Als de uitkomst van de evaluatie en de nadere besluitvorming door kabinet en parlement inhoudt dat de vorming van stadsprovincies in deze gebieden niet nodig is, wil dat niet zeggen dat er niets moet gebeuren. De stedelijke problematiek in deze gebieden is in ieder geval van dien aard, dat aanpassingen van de bestuurlijke organisatie nodig zijn. Als alternatief voor de stadsprovincie denkt het kabinet aan de volgende maatregelen.

In de eerste plaats kan schaalvergroting van de centrumgemeenten in deze gebieden nuttig en wenselijk zijn, om te zorgen dat deze gemeenten op eigen grond kunnen bouwen, maar ook met het oog op een verbreding van het economische en sociaal- maatschappelijke draagvlak van deze gemeenten. De centrumgemeenten dienen in dit model in staat gesteld te worden hun centrumfunctie goed uit te kunnen oefenen en tegelijkertijd hun eigen stedelijke problemen goed aan te kunnen pakken. De mogelijke schaalvergroting van de centrumgemeenten moet worden gezien in het kader van een samenhangend voorstel voor gemeentelijke herindeling van deze regio's in hun geheel. Bij de ontwikkeling van varianten voor gemeentelijke herindeling hebben de provincies een belangrijke rol.

Net als in de regio's Rotterdam en Amsterdam, is ook in de regio's Haaglanden, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Twente en Zuidoost-Brabant onlangs een regionaal openbaar lichaam ingesteld dat op basis van de Kaderwet bestuur in verandering een aantal taken op regionaal niveau uitvoert. Het is van groot belang dat deze regionale besturen blijven functioneren in de overgangsfase naar de definitieve bestuurlijke situatie. Een aantal belangrijke taken, zoals de uitvoering van de VINEX-akkoorden en het regionale verkeers- en vervoersbeleid, is immers opgedragen aan deze besturen. Hierover is enkele jaren overleg gevoerd en is nu met deze gebieden overeenstemming bereikt. De uitvoering van de VINEX-akkoorden moet onder alle omstandigheden voortgang vinden.

Zowel bij een keuze voor een stadsprovincie als voor de alternatieve oplossing, zal omzetting van de VINEX-contracten aan het einde van de Kaderwetperiode naar de nieuwe situatie nodig zijn. Het spreekt vanzelf dat dit op een zodanige manier zal gebeuren dat de uitvoering van de voor tien jaar aangegane verplichtingen en gemaakte afspraken gegarandeerd is. De betrokken departementen zullen daarvoor in de komende periode, in nauw overleg met de Kaderwetgebieden en onder regie van Binnenlandse Zaken, voorstellen ontwikkelen.

Naast de herverdeling van regionale taken zijn in dit alternatief bijzondere voorzieningen ten behoeve van de centrumsteden mogelijk en wenselijk. Op dit punt sluit het kabinet graag aan bij de initiatieven die provincies op dit punt ontplooiën, zoals het convenant van de provincie Overijssel met haar grote steden. Deze initiatieven worden door het IPO met kracht ondersteund. Voor specifieke taken is goed denkbaar dat provincies bepaalde bevoegdheden en middelen doordecentraliseren naar steden met een centrumfunctie. Het kan daarbij natuurlijk niet gaan om taken die een bovenlokale afweging vergen. Zo nodig zal het kabinet deze decentralisatie bevorderen.

In dit kader is nog van belang te vermelden dat ook de nieuwe financiële verhoudingswet (herziening gemeentefonds) een positieve bijdrage aan dit alternatief zal leveren. Bij die nieuwe verdeling van de algemene middelen over de gemeenten zal namelijk meer rekening worden gehouden met gemeenten die een centrumfunctie vervullen, met gemeenten met een zwakke sociale structuur en met verschillen in belastingcapaciteit. Per saldo leidt dit ertoe dat de verschillen tussen «de stad en de rand» minder groot zullen worden. Dit betekent in veel gevallen een verbetering van de financiële positie van de centrumsteden.

In hun reacties op de uitgangspuntennotitie nemen deze gebieden verschillende standpunten in ten aanzien van het gewenste

eindperspectief. In de regio Haaglanden wordt zoals gezegd verder gewerkt aan de voorbereiding van de vorming van een stadsprovincie. De regio's Utrecht en Arnhem-Nijmegen zijn van mening dat pas op basis van de evaluatie zoals voorgeschreven in de Kaderwet, een besluit genomen kan worden over het verdere perspectief. Daarbij dient de vorming van een provincie-nieuwe- stijl uitdrukkelijk tot de mogelijkheden te behoren. Zoals gezegd komt het kabinet tegemoet aan dit standpunt, zij het dat het kabinet een versnelde evaluatie en besluitvorming wenselijk acht. Uitstel van die beslissing tot over drie jaar betekent slechts tijdverlies bij het realiseren van een definitieve bestuurlijke oplossing.

Overigens wijzen met name deze twee regio's op de verschillen tussen beide regio's en bijvoorbeeld de regio Rotterdam. Op grond van die verschillen achten zij de vorming van een stadsprovincie volgens het model van Rotterdam niet wenselijk. Het kabinet wijst echter een te grote differentiatie in het bestuur af en kiest als uitgangspunt dat op hoofdlijnen niet meer dan twee soorten provincies toelaatbaar zijn.

De regio's Zuidoost-Brabant en Twente dringen met kracht aan op duidelijkheid over het eindperspectief op korte termijn. Beide regio's kiezen voor de vorming van een eigen provincie als eindperspectief. In de regio Zuidoost-Brabant is een meerderheid van de gemeenten in de regio voorstander van de vorming van een sterke stadsprovincie conform het model Rotterdam. Een minderheid in het gebied is van mening dat met grootschalige gemeentelijke herindeling de problemen van het stedelijke gebied kunnen worden opgelost. De gemeente Eindhoven heeft een voorkeur voor de stadsprovincie, maar heeft ook laten weten voor de optie van grootschalige herindeling in het stedelijke gebied te kiezen, zodra duidelijk wordt dat er geen stadsprovincie zal komen.

De regio Twente wil een eigen provincie vormen op de schaal van Twente, waarbij ruimte moet zijn voor differentiatie (bijv. ten aanzien van het financiële verdeelstelsel) en dus niet het Rotterdamse model als maatlat wordt gehanteerd.

Het kabinet is van mening dat de aard en omvang van de stedelijke problematiek in deze regio's een beslissing over de vorming van een stadsprovincie of een andere vorm van nieuw provinciaal bestuur op de schaal van deze regio's op dit moment niet rechtvaardigt. Daar komt bij dat het kabinet de differentiatie in de organisatie van het bestuur wil terugdringen en dus geen afwijkende bestuursvormen, met uitzondering van de stadsprovincies, zal toestaan.

Via de hierboven beschreven procedure wordt recht gedaan aan de wens om snel (eind 1996) duidelijkheid te krijgen over het bestuurlijk eindperspectief, waarbij voor het kabinet in principe de keuze uit twee bestuurlijke modellen mogelijk is.

Ook de Rbb heeft in zijn advies benadrukt dat ook in de Kaderwet-gebieden waar de vorming van een stadsprovincie niet aan de orde is, de stedelijke vraagstukken in deze regio's wel degelijk aanpassingen van de bestuurlijke organisatie vereisen. Overigens is de Rbb van mening dat ook de regio Utrecht in aanmerking komt voor de vorming van een stadsprovincie. Het kabinet sluit deze uitkomst niet uit.

Het kabinet beseft dat met name op de besturen van de regionale openbare lichamen in deze vijf regio's in de komende periode een zware wissel zal worden getrokken. Enerzijds dient een substantieel takenpakket te worden uitgevoerd, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan een evaluatie en de voorbereiding van een definitief besluit over het bestuurlijk perspectief, onder andere door de uitwerking van alternatieven. Het kabinet onderkent deze spanning. Het is ook daarom van belang zo snel mogelijk te komen tot nadere afspraken over de evaluatie en de ontwikkeling van alternatieven, opdat eind 1996 besluiten genomen kunnen worden.

4. Herverdeling van regionale taken

Bestuurlijke hulpstructuren die dreigen uit te groeien tot een vierde bestuurslaag, omdat teveel beleidstaken en sturende taken daarin ondergebracht worden, vormen een bedreiging van het primaat van de drie hoofdbestuurslagen. Het kabinet zal daarom waar mogelijk taken die door het rijk aan hulpstructuren zijn opgedragen (samenwerkingsverbanden of functionele regio's), herverdelen over gemeenten en provincies. Dit uitgangspunt wordt over het algemeen in de reacties op de uitgangspuntennotitie ondersteund.

Door veel gemeenten en samenwerkingsverbanden is in reactie op de uitgangspuntennotitie gewezen op het feit dat de rijksoverheid zelf in de afgelopen decennia taken en middelen heeft toegedeeld aan regionale hulpstructuren. Deze constatering is juist. Gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden kan in dezen geen verwijt worden gemaakt. Het kabinet zal dan ook in de eerste plaats voorstellen voorbereiden voor een herverdeling van regionale taken en bevoegdheden, waarbij sprake is van wettelijk verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking of functioneel bestuur, en/of van rechtstreekse toedeling van middelen aan deze samenwerkingsverbanden of functionele besturen. In bijlage 2 is een inventarisatie opgenomen van regionale taken die op grond van de beschreven uitgangspunten in aanmerking kunnen komen voor herverdeling.

Voor de goede orde wijst het kabinet op de bijzondere positie die de waterschappen innemen in onze bestuurlijke organisatie. De waterschappen zijn weliswaar een vorm van functioneel bestuur, maar zijn tevens direct democratisch gelegitimeerd. Deze bijzondere positie is ook in de Grondwet vastgelegd. Er is geen dwingende reden deze bijzondere structuur ten principale ter discussie te stellen.

Ook ten aanzien van de RBA's dient een uitzondering te worden gemaakt omdat bij deze functionele regio's als gevolg van de bijzondere bestuursvorm, inbedding in de hoofdstructuur van het bestuur niet mogelijk is. Territoriale afstemming zal wel zoveel mogelijk worden nagestreefd.

Bij de herverdeling van regionale taken streeft het kabinet naar een uniforme taaktoedeling aan gemeenten en provincies in het hele land, met uitzondering van de stadsprovincies. Deze uniformiteit is van belang met het oog op de doorzichtigheid van ons openbaar bestuur en een goede bestuurbaarheid. Het feit dat taken en bevoegdheden uniform worden toegedeeld, wil niet zeggen dat die taken overal op dezelfde wijze worden uitgevoerd.

Differentiatie in taakuitvoering zal altijd aanwezig zijn, enerzijds als gevolg van verschillen in de lokale en regionale situatie, anderzijds als gevolg van verschillende keuzen en prioriteiten van de verantwoordelijke besturen.

Naast deze vorm van differentiatie in taakuitvoering en -invulling door verantwoordelijke besturen, is differentiatie mogelijk doordat provincies taken kunnen doordecentraliseren naar gemeenten. Dit is vooral van belang voor een versterking van gemeenten met een centrumfunctie.

Een derde mogelijkheid van differentiatie in taakuitvoering biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zoals reeds eerder ook in de uitgangspuntennotitie opgemerkt, blijft intergemeentelijke samenwerking mogelijk en nuttig voor gezamenlijke taakuitvoering door gemeenten. In de reacties op de uitgangspuntennotitie van veel gemeenten en samenwerkingsverbanden is benadrukt dat intergemeentelijke samenwerking als aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur altijd nodig zal blijven. In het algemeen wordt de Wgr daarvoor als een zeer bruikbaar en nuttig instrument gezien. Ook het kabinet is van mening dat de Wgr voor

intergemeentelijke samenwerking een goed instrument is (zie hierover verder paragraaf 6).

De Rbb is van mening dat het kabinet teveel nadruk legt op een uniforme taaktoedeling en te weinig aandacht heeft voor de behoefte aan differentiatie en flexibiliteit. Ook de Raro wijst hierop. De grootst mogelijke meerderheid van de Raro is van mening dat de grote verscheidenheid aan maatschappelijke en bestuurlijke feiten en omstandigheden, hulpstructuren in allerlei vormen en op verschillende schaal noodzakelijk maken.

Het kabinet is van mening dat binnen een uniforme taaktoedeling, maar met de mogelijkheden voor een gedifferentieerde taakuitvoering zoals hierboven beschreven, er voldoende ruimte en flexibiliteit is om goed te kunnen besturen. Het is juist, dat door deze benadering niet elke bestuurstaak op de optimale schaal kan worden uitgevoerd. Het kabinet is echter van mening dat een inrichting van het bestuur die op dit uitgangspunt gebaseerd zou zijn – voor elke taak de optimale schaal – volstrekt onoverzichtelijk en chaotisch zou zijn. Dat neemt niet weg dat waar de bestuurlijke schaal echt niet meer past bij de belangrijkste bestuurlijke opgaven, zoals bijvoorbeeld in ieder geval in de twee grootstedelijke gebieden, de schaal en grenzen van het bestuur moeten worden aangepast.

Bij de herverdeling van taken zal worden gekeken naar de aard van de taken. Taken die naar hun aard lokaal zijn worden aan gemeenten toegekend; taken die naar hun aard bovenlokaal zijn worden aan provincies toegekend. De VNG merkt in dit verband terecht op dat onderscheid gemaakt moet worden tussen bovenlokale taken en intergemeentelijke taken. In het laatste geval gaat het om taken die naar hun aard lokaal zijn, maar in sommige gevallen in samenwerking tussen gemeenten worden uitgevoerd. Het kabinet sluit zich hierbij aan.

Zowel de VNG als het IPO bieden aan mee te werken aan de uitwerking van de herverdeling van taken. Het kabinet maakt van dit aanbod graag gebruik. De VNG is in vervolg op de eerdere discussies binnen de VNG over de toekomstige positie van de gemeenten, reeds bezig met een nadere uitwerking van het beoogde takenpakket van gemeenten, provincies en rijk. Vanzelfsprekend zullen de resultaten hiervan worden betrokken bij de takendiscussie.

Door de VNG, het IPO en vele gemeenten wordt benadrukt dat bij een herverdeling van taken niet alleen gekeken moet worden naar taken die nu in regionale hulpstructuren worden uitgevoerd, maar ook naar mogelijke decentralisatie van rijkstaken.

Zoals gezegd wil het kabinet in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de eerste plaats kijken naar een herverdeling van verplichte regionale taken. In het verlengde hiervan kan ook een verdere decentralisatie aan de orde komen. Het kabinet heeft overigens via een aantal trajecten op de diverse beleidsterreinen reeds veel in gang gezet waar het gaat om decentralisatie en deregulering. Behalve de activiteiten in het kader van het Grote-stedenbeleid kunnen ook worden genoemd de operatie Markttwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Stroomlijning gesubsieerde arbeid, Individuele huursubsidie, het rapport Griffioen over de inrichting van specifieke uitkeringen (dit rapport wordt binnenkort aan de Kamer aangeboden) en de uitvoering van de DI-operatie (bijv. op de terreinen van onderwijs en landbouw). De minister van Binnenlandse Zaken heeft met het oog op de samenhang tussen deze activiteiten aan de Tweede Kamer toegezegd om in dit najaar een balans op te maken ten aanzien van de decentralisatie en een notitie aan de Kamer te doen toekomen waarin – naar de stand van dat moment – de

decentralisatie-aspecten van de diverse trajecten zijn gebundeld en in verband met elkaar worden behandeld.

In het kader van de herverdeling van regionale taken speelt het project bestuurlijke vernieuwing Friesland een belangrijke rol. Dat project is immers mede gericht op het opruimen van regionale hulpstructuren door een herverdeling van taken. Het kabinet is van mening dat het project Friesland op bepaalde onderdelen van de herverdeling van taken een voortrekkersfunctie kan vervullen. In de bijgevoegde inventarisatie wordt dit voorstel uitgewerkt.

Uit de bijgevoegde inventarisatie blijkt dat op een aantal terreinen de herverdeling van regionale taken al in gang is gezet (bijv. op het terrein van verkeer en vervoer). Zoals gezegd zal het rijk (Binnenlandse Zaken in samenwerking met de vakdepartementen) in overleg met VNG en IPO tot een nadere uitwerking van deze inventarisatie moeten komen, waarna concrete voorstellen kunnen worden voorbereid. Voor zover de planning nog niet vastligt, zal die voor 1 januari 1996 worden vastgesteld.

5. Beleidskader gemeentelijke herindeling

Een sterk lokaal bestuur is van groot belang voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Zoals het kabinet in de uitgangspuntennotitie van 13 maart ook al heeft aangegeven, betekent dit dat gemeenten een volwaardig takenpakket dienen te hebben: alle taken die lokaal van aard zijn dienen ook door de gemeenten behartigd te worden. De keuze voor een krachtig lokaal bestuur houdt ook in 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.

Eén van de aspecten die van invloed zijn op de bestuurskracht van gemeenten is de omvang en begrenzing. Om op lokaal niveau integrale afwegingen te kunnen maken en voorts lokale taken adequaat uit te kunnen voeren en een goede dienstverlening aan de burgers te kunnen realiseren, is een redelijke schaal van een gemeente van belang. Het kabinet is van mening dat, in het belang van een sterk lokaal bestuur, schaalvergroting van gemeenten die hieraan niet voldoen noodzakelijk is. Tegelijkertijd kan hierdoor een reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen worden gerealiseerd. Een ander belangrijk aspect van gemeentelijke schaalvergroting is dat hierdoor voorwaarden worden geschapen voor een verdere decentralisatie van rijkstaken, ten behoeve van een versterking van het lokale bestuur.

In de afgelopen periode is bij de voorbereiding van herindelingsvoorstellen door de provincies sprake van een accentverschuiving in de richting van schaalvergroting, in reactie op maatschappelijke veranderingen. Het kabinet acht dit een goede ontwikkeling en heeft in bijgevoegd beleidskader voor gemeentelijke herindeling (bijlage 3) deze accentverschuiving in een aantal uitgangspunten vastgelegd.

Daarbij is ook aandacht besteed aan het reeds eerder beschreven uitgangspunt dat gemeenten met een centrumfunctie ten opzichte van omliggende gemeenten de ruimte moeten krijgen, zowel fysiek als qua draagvlak, om hun centrumfunctie goed uit te kunnen voeren.

Overigens is het kabinet van mening dat ook voor gemeenten in landelijke gebieden, schaalvergroting een bijdrage kan leveren aan een versterking van het lokale bestuur.

Omdat het kabinet onderkent dat ook andere factoren dan de schaal van belang zijn bij de bepaling van de begrenzing van gemeenten in specifieke gevallen, heeft het kabinet geen minimuminwoneraantal vastgelegd. Maatwerk en differentiatie, in de zin van rekening houden met specifieke

lokale en regionale omstandigheden, zullen bij de voorstellen voor gemeentelijke herindeling altijd een belangrijke rol spelen.

De ontwerp-herindelingsvoorstellen voor het resterende deel van Noord-Brabant (met uitzondering van het stadsregionale gebied rond Eindhoven-Helmond) zijn getoetst aan het nieuwe beleidskader en waar nodig aangepast. Het wetsvoorstel is gereed voor aanbidding aan de Raad van State.

Het kabinet is verheugd dat de VNG en het IPO zich kunnen vinden in de hoofdlijnen van het nieuwe beleidskader voor gemeentelijke herindeling. In overleg met de VNG en het IPO zal het kabinet in de komende maanden afspraken maken over prioriteiten in de uitvoering van het herindelingsbeleid. Het kabinet denkt daarbij in de eerste plaats aan mogelijke schaalvergroting van centrumgemeenten. In dit kader zal in eerste instantie van de gemeenten die onder het grote-stedenbeleid vallen (de zgn. GSB-gemeenten) en van de VINEX-centrumgemeenten worden nagegaan waar en in welke mate herindeling gerealiseerd moet worden. Het gaat daarbij vanzelfsprekend om de gemeenten buiten de Kaderwetgebieden. De centrumgemeenten in de Kaderwetgebieden komen immers aan de orde in het kader van het ontwikkelen van alternatieven voor de stadsprovincie.

Vóór 1 januari 1996 zal ook voor dit onderdeel van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie een planning worden opgesteld.

In de reacties op de uitgangspuntennotitie blijkt dat er een redelijk draagvlak is voor schaalvergroting van kleine gemeenten en van centrumgemeenten. Daarbij wordt in veel gevallen wel opgemerkt dat gemeenten zelf de ruimte moeten krijgen om voorstellen te doen voor herindeling. Het kabinet merkt op dat de Wet arhi hiervoor de mogelijkheden biedt. De voorstellen zullen in alle gevallen moeten passen in het beleidskader.

Een andere kanttekening die veel gemaakt wordt is dat schaalvergroting van gemeenten geen doel op zich is. Schaalvergroting moet altijd leiden tot een versterking van de mogelijkheden tot integraal en volwaardig bestuur op het lokale niveau. Het kabinet is het hiermee eens.

In dit kader kan ook genoemd worden het initiatief van een aantal kleinere gemeenten, verenigd in het zogenoemde Loenens Beraad, die opkomen voor de belangen van gemeenten met minder dan 18 000 inwoners. Deze gemeenten wijzen op de waarden van kleine gemeenten zoals een grote wederzijdse betrokkenheid tussen bestuur en burgers en het nut van intergemeentelijke samenwerking als een belangrijk middel om efficiency- en kostenvoordelen te behalen.

Het kabinet erkent dat ook andere factoren dan de schaal van belang zijn voor de bestuurskracht van gemeenten. Mede daarom wordt zoals gezegd ook geen minimuminwonertal voor gemeenten vastgelegd. Het kabinet is het niet eens met de stellingname dat de relatie tussen bestuur en burgers in kleine gemeenten per definitie beter is dan in grotere gemeenten. Er zijn allerlei instrumenten en vormen om de toegankelijkheid van het bestuur voor wensen van de burgers ook in grotere gemeenten te verbeteren. Het kabinet is voorts van mening dat door schaalvergroting in veel gevallen de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers kan worden verhoogd, doordat een grotere gemeente zelf kan beschikken over een beter toegerust en minder kwetsbaar ambtelijk apparaat. Schaalvergroting van kleine gemeenten biedt tevens mogelijkheden voor een verdere professionalisering van het lokale bestuur. Het kabinet wijst in dit kader op het eindrapport van de Werkgroep Leefbaarheid Platteland (april 1995), waarin wordt geconcludeerd dat ook schaalvergroting van gemeenten in meer landelijk gebied wenselijk is.

Het kabinet merkt tenslotte op dat intergemeentelijke samenwerking een bruikbaar instrument is om bepaalde lokale taken gezamenlijk beter

en efficiënter uit te voeren. Het mag echter niet zo zijn dat een substantieel deel van de lokale taken op deze wijze moet worden uitgevoerd, omdat een gemeente te klein is en dus onvoldoende mogelijkheden heeft om dat zelf te doen.

Naast de inhoudelijke uitgangspunten voor het gemeentelijke herindelingsbeleid, wordt in het bijgevoegde beleidskader voor gemeentelijke herindeling ook ingegaan op de herindelingsprocedure en de gewenste aanpassing van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

De bestuurspraktijk heeft uitgewezen dat de huidige procedures volgens de Wet arhi te veel beslismomenten op verschillende bestuursniveaus kennen, waardoor betrokken gemeenten jarenlang in onzekerheid verkeren over de nieuwe schaal en grenzen. Daar komt bij dat de bestaande procedures veel dubbel werk met zich brengen. Het kabinet is van mening dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de wetgever in dezen moet worden versterkt. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in een wijziging van de voorbereidingsprocedure.

Ook de VNG en het IPO erkennen deze problemen en zijn met het kabinet van mening dat de Wet arhi moet worden aangepast. Het kabinet zal – na overleg met onder andere de VNG en het IPO – met voorstellen komen tot wijziging van de Wet arhi.

Overigens heeft het kabinet de verwachting, gezien het standpunt van het IPO, dat de provincies er in de tussentijd alles aan zullen doen om de procedures zo kort mogelijk te houden, opdat snelle besluitvorming en realisering daarvan mogelijk is.

6. Intergemeentelijke samenwerking

In zeer veel reacties op de uitgangspuntennotitie wordt ingegaan op de functie van intergemeentelijke samenwerking. Vrijwel alle partijen zijn van mening dat samenwerking tussen gemeenten altijd nodig zal blijven, als aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur. De belangrijkste functies van samenwerkingsverbanden die genoemd worden zijn afstemming en coördinatie van gemeentelijk beleid en gezamenlijke uitvoering van lokale taken met het oog op efficiencyvoordelen.

Het kabinet is van mening dat samenwerking tussen gemeenten inderdaad een nuttige functie kan vervullen. Het gaat dan wel nadrukkelijk om een hulpstructuur ten dienste van en ondergeschikt aan de bestuurlijke hoofdstructuur.

In de uitgangspuntennotitie van maart heeft het kabinet gesteld dat sturende, plannende en verdelende taken die in regionale hulpstructuren zijn ondergebracht in aanmerking komen voor een herverdeling over gemeenten en provincies. Op basis van de reacties op dit onderdeel van de uitgangspuntennotitie komt het kabinet tot een nuancering van zijn standpunt. Terecht werd in veel reacties opgemerkt dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is een helder onderscheid te maken tussen planning, sturing en uitvoering. Immers, ten behoeve van een goede gezamenlijke uitvoering van lokale taken, is een bepaalde mate van planning en sturing altijd nodig. Ook is in een of andere vorm vaak een bepaalde mate van verdeling van middelen aan de orde.

Het kabinet blijft van mening dat de rol van hulpstructuren moet worden beperkt. Daartoe zullen in de eerste plaats wettelijk verplichte vormen van samenwerking en functioneel bestuur worden teruggedrongen. Voor het overige vertrouwt het kabinet erop dat gemeenten goed in staat zijn zelf te bepalen voor welke taken intergemeentelijke samenwerking nuttig kan zijn. De Wgr biedt voldoende instrumenten voor gemeenten om die samenwerking te sturen en te controleren, opdat

samenwerkingsverbanden ook daadwerkelijk niet meer worden dan een hulpstructuur ten dienste van het lokale bestuur. Voorop moet immers staan dat gemeenten ten principale zelf alle lokale afwegingen kunnen maken. De beleidsbeslissende verantwoordelijkheid mag niet verschuiven naar hulpstructuren. Ook indien gekozen wordt voor intergemeentelijke samenwerking ten behoeve van een efficiënte uitvoering van lokale taken, dienen gemeenten voldoende ruimte te behouden om invloed uit te oefenen op die uitvoering.

Een bijzondere vorm van intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking is de grensoverschrijdende samenwerking. In de zogenoemde euregio's wordt grensoverschrijdend samengewerkt tussen territoriale overheden (gemeenten, provincies en hun Belgische en Duitse counterparts). Op basis van twee overeenkomsten (de Nederlands-Duitse overeenkomst en de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking) kunnen de euregio's een publiekrechtelijk openbaar lichaam vormen. Het gaat hier om bijzondere hulpstructuren die een nuttige functie vervullen en het kabinet ziet geen reden deze vorm van samenwerking ter discussie te stellen.

In sommige reacties op de uitgangspuntennotitie wordt het bundelings- en integratievereiste uit de Wgr ter discussie gesteld. Het kabinet is van mening dat intergemeentelijke samenwerking moet berusten op vrijwilligheid. Dit brengt met zich dat het bundelings- en integratie vereiste zoals dat nu in de Wgr is neergelegd ter discussie komt te staan. Vrijwillige samenwerking betekent immers in principe ook dat een gemeente zelf kan kiezen met welke gemeenten worden samengewerkt.

In de huidige situatie acht het kabinet het echter nuttig de Wgr op dit punt nog niet te wijzigen, omdat de herverdeling van regionale taken en schaalvergroting van gemeenten hun beslag nog moeten krijgen. In de tussentijd kan, indien nodig, op basis van het aard- en schaalcriterium worden afgeweken van het bundelings- en integratievereiste, zoals dat ook nu reeds gebeurt.

Als de herverdeling van regionale taken zijn beslag heeft gekregen en het nieuwe herindelingsbeleid invulling begint te krijgen, zal worden bezien welke aanpassingen van de Wgr wenselijk zijn.

Ook de Rbb merkt op dat hulpstructuren een nuttige aanvulling kunnen vormen op het organieke bestuur, mits zij geen sturende positie gaan innemen ten opzichte van de organieke bestuurslichamen. De hulpstructuren moeten kunnen worden gecontroleerd en gestuurd door het organieke bestuur. Het kabinet is het hiermee eens.

De Rbb merkt hierbij voorts op dat geen uitzondering zou moeten worden gemaakt voor de RBA's. Het kabinet maakt die uitzondering wel, omdat er bij de RBA's geen sprake is van 'gewoon' openbaar bestuur, maar van een bijzondere functionele bestuursvorm met een tripartite bestuur. Zolang die tripartite bestuursvorm bestaat is integratie van de RBA's in het organieke bestuur niet aan de orde.

Ten aanzien van de schaal van samenwerkingsverbanden merkt het kabinet het volgende op.

Mede op aandringen van het vorige kabinet is door de meeste provincies in de afgelopen periode een nieuwe, grootschaliger indeling vastgesteld van samenwerkingsgebieden. In een aantal gevallen is die nieuwe indeling nog niet gerealiseerd.

In de visie van dit kabinet zijn niet langer de Wgr-gebieden, maar provincies en gemeenten het integratiekader voor de functionele gebiedsindelingen van het rijk. De provincies zullen in overleg met de gemeenten en samenwerkingsverbanden kunnen bezien of de nieuwe gebiedsindeling vanuit deze invalshoek nog adequaat is.

EVALUATIE KADERWETGEBIEDEN: CRITERIA EN STAPPEN

stap 1: beschrijving regionale en stedelijke problematiek

De regio geeft aan welke belangrijke inhoudelijke vraagstukken in de regio spelen die het bestuur moet kunnen aanpakken. Daarbij komen in ieder geval de volgende aspecten aan de orde:

a. ruimtelijke en infrastructurele vraagstukken

o.a.: ruimtenood, huisvestingsmogelijkheden, bedrijfsterreinen, wegenen spoornet, openbaar vervoer, parkeerproblematiek, mate van verwevenheid en samenhang in het gebied

b. omvang en aard van regionaal-economische problemen en kansen

o.a.: spreiding cq. concentratie van specifieke economische activiteiten, werkgelegenheidsbeleid, planning van bedrijfsterreinen, vestigingsvoorwaarden voor bedrijven, ontwikkelingspotentieel van de regio

c. omvang en aard van grootstedelijke problematiek

o.a.: omvang van werkloosheid, segregatie, probleemcumulatie in bepaalde wijken, criminaliteit

stap 2: evaluatie ROL-bestuur

De beschrijving van de beleidsinhoudelijke opgaven (stap 1) dient vervolgens afgezet te worden tegen de vraag of het regionale bestuur op basis van de Kaderwet een bijdrage kan leveren bij de aanpak van die opgaven:

d. beschrijving en analyse van ROL-bestuur

o.a.: verslag functioneren ROL-bestuur, beoordeling effectiviteit Kaderwetinstrumentarium, bijdrage regionaal bestuur aan regionale en grootstedelijke vraagstukken

stap 3: beschrijving alternatieven definitieve bestuurlijke organisatie

Ten behoeve van een besluit over de definitieve bestuurlijke organisatie is het van belang dat de verschillende mogelijke alternatieven worden beschreven, toegespitst op de desbetreffende regio. Daarbij komen de volgende varianten aan de orde:

e. instelling stadsprovincie

gevolgen instelling stadsprovincie; takenpakket; eventuele aanpassing van de schaal van de regio en/of gemeenten; inschatting effectiviteit stadsprovincie in relatie tot regionale en grootstedelijke problematiek

f. gemeentelijke herindeling: met name versterking centrumgemeenten

mogelijke varianten gemeentelijke herindeling; schaalvergroting centrumgemeenten; herverdeling van regionale taken tussen gemeenten en provincies

stap 4: toetsing alternatieven door kabinet

Op basis van de beschrijvingen, analyses en alternatieven worden per regio de uitgewerkte alternatieven door het kabinet (en vervolgens parlement) beoordeeld. Daarbij worden de volgende aandachtspunten/criteria gehanteerd:

g. oplossingsvermogen en effectiviteit

bijdrage aan effectieve aanpak van regionale en grootstedelijke problematiek

h. algemene bestuurlijke toetspunten

o.a.: democratische legitimatie, mogelijkheid tot integraal besturen, voorkomen van hulpstructuren, efficiency en effectiviteit, voorkomen van onnodige differentiatie in het bestuur

i. relatie met de bestuurlijke omgeving

o.a.: wat betekenen verschillende alternatieven voor de bestuurlijke organisatie in totaal, gevolgen voor provinciale indeling

j. financiële consequenties

budgettaire neutraliteit dan wel een goedkoper bestuur (in structurele zin, dus na reorganisatie)

afspraken procedure en taakverdeling

Over de vraag van de wijze van betrokkenheid van de verschillende besturen bij de evaluatie en de uitwerking van de varianten en over de taakverdeling en de planning, zal op korte termijn overleg worden gevoerd tussen Binnenlandse Zaken en de afzonderlijke regio's. Bij dat overleg worden, naast de regionale besturen van de Kaderwetgebieden ook de desbetreffende provincies en de centrumgemeenten betrokken. Bijlage 2

HERVERDELING VAN REGIONALE TAKEN, EEN INVENTARISATIE

1. Uitgangspunt vernieuwing bestuurlijke organisatie

Uitgangspunt is dat het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur - bestaande uit gemeenten, provincies en rijk - wordt hersteld, omdat alleen in die bestuurslagen directe democratische legitimatie en integraliteit van bestuur verzekerd is. De regierol van het openbaar bestuur wordt daarmee versterkt, zodat maatschappelijke vraagstukken beter in onderlinge samenhang kunnen worden aangepakt.

In de afgelopen jaren zijn echter veel taken bij regionale hulp-structuren (intergemeentelijke samenwerking en functionele regio's) ondergebracht. Deze hulpstructuren mogen de bestuurlijke hoofdstructuur niet aantasten. Om te komen tot herstel van het primaat van de drie bestuurslagen is een herverdeling van deze regionale taken nodig. Daarbij gaat in de eerste plaats de aandacht uit naar herverdeling van regionale taken en bevoegdheden, waarbij sprake is van wettelijk verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking of functioneel bestuur en/of van rechtstreekse toedeling van middelen aan deze samenwerkingsverbanden of functioneel bestuur.

Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking blijft mogelijk als hulpstructuur ten dienste van het lokale bestuur.

2. Opzet van de inventarisatie

Op basis van deze uitgangspunten is eerst geïnventariseerd welke regionale taken worden behartigd in wettelijk verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking of functioneel bestuur en/of welke regionale taken rechtstreeks worden gefinancierd door het rijk. In paragraaf 6.1. gaat dan om de volgende taken:

Fysiske sector	a. milieu algemeen b. afvalstoffen c. BWS/BLS d. verkeer en vervoer
Sociaal-economische sector	e. arbeidsvoorziening f. sociale werkvoorziening g. volwasseneneducatie h. regionale meldcentra schooluitval i. distributiekringen
Sector Veiligheid	j. politie k. brandweer/rampenbestrijding l. CPA/ambulancevervoer m. maatschappelijke opvang/pensions n. ambulante verslavingszorg o. recreatieschappen p. GGD'en
Sector Volksgezondheid/welzijn	q. schoolbegeleidingsdiensten

Vervolgens is nog gekeken naar enkele hulpconstructies, waarin gemeenten (soms met provincies) formeel op een vrijwillige basis samenwerken, maar materieel nogal vastzitten aan deze samenwerking. In paragraaf 6.2. gaat het dan met name om samenwerking met het oog op een doelmatige inrichting en beheer van voorzieningen, zoals bij de:

Tot slot is in paragraaf 6.3. aandacht besteed aan de territoriale afstemming van de gebiedsindeling van de Kamers van Koophandel met de bestuurlijke organisatie in Nederland (r).

De inventarisatie van de regionale taken geeft steeds per taak een beeld van de inhoud, van de reeds gemaakte cq. nog te maken keuzes voor herverdeling van deze taak (rekening houdend met recente beleidsontwikkeling) en van de daarbij betrokken wetgeving en financiën.

3. De uitkomst van de inventarisatie

Als de inventarisatie gespiegeld wordt aan het uitgangspunt van het kabinet ten aanzien van de herverdeling van en binnen regionale taken, dan blijkt dat het kabinet al op weg is om dit uitgangspunt te realiseren:

– Zo heeft het kabinet recent de besluitvorming over een aantal regionale taken afgerond. Begin dit jaar is besloten tot een omvangrijke decentralisatie en herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen op het terrein van het *verkeer en vervoer* in de niet-BoN gebieden naar provincies en gemeenten. De rechtstreekse mede-financiering van de *schoolbegeleidingsdiensten* door het rijk wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. Met de inwerkingtreding van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs per 1-1-1996 vervalt de samenwerkingsverplichting en de rechtstreekse (regionale)financiering op het terrein van de *volwasseneneducatie*.

– Voor een aantal regionale taken loopt de beleidsontwikkeling goeddeels in de pas met de VBO-uitgangspunten. De precieze toedeling van deze taken aan provincies en gemeenten vergt nog wel enige discussie en voorbereiding. Zo valt te denken aan de middelen uit de VOGM-regeling ter stimulering van intergemeentelijke samenwerking in de uitvoering van het *algemeen milieubeleid*, die per 1998 worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Overwogen wordt de verplichting

voor provincies om gemeenten aan te wijzen die moeten samenwerken bij de verwerking van *afvalstoffen* te schrappen. Op het terrein van de volkshuisvesting wordt in 1996 een harmonisatie van de besluiten *woninggebonden subsidies en locatiegebonden subsidies* overwogen, hetgeen gevolgen kan hebben voor de taken en het budgethouderschap. Momenteel wordt bezien hoe de overdracht van de ambulante *verslavingszorg* en de *maatschappelijke opvang* naar het Gemeentefonds vorm kan krijgen, zodanig dat de huidige financieringsstructuur materieel kan worden gecontinueerd. Ook wordt overwogen de inter- gemeentelijke samenwerking in economische *distributiekringen* te beëindigen of te laten aansluiten bij de provinciale indeling.

– De discussie over herverdeling van regionale taken in de sector veiligheid – *politie, brandweer, rampenbestrijding* – en het *CPA/ambulancevervoer* verkeert in een beginstadium. Dit geldt ook voor de (experimentele regeling) *regionale meldcentra schooluitval*, en de samenwerkingsverbanden op het terrein van de *recreatie- voorzieningen* en de *GGD*.

– Waar de bestuursvorm van de regionale taak bestuurlijke integratie niet mogelijk maakt, is afgesproken territoriale integratie na te streven. Op het terrein van de *arbeidsvoorziening* is een nieuwe gebiedsindeling in voorbereiding.

De *Kamers van Koophandel* doen de minister van Economische Zaken voor 1-1-1996 een voorstel voor een nieuwe gebiedsindeling.

– Met de nota «*stroomlijning gesubsidieerde arbeid*» zet het kabinet in op integratie van de regelingen op het terrein van de gesubsidieerde arbeid in één gemeentelijk werkfonds, maar laat zij de rechtstreekse bekostiging van *sociale werkvoorzieningsschappen* om verdeel- technische redenen ongewijzigd.

4. Aanpak en planning van de herverdeling

Ondanks de vorderingen tot dusverre blijft de herverdeling van regionale taken een weerbarstige materie, die onvermijdelijk leidt tot flinke discussies binnen het openbaar bestuur, en met maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties. Regie én draagvlak zijn daarom van essentieel belang. Het kabinet stelt voor de verdere herverdeling van regionale taken procesmatig te benaderen, waarbij het rijk een strakke regie voert. Dat betekent, dat:

- het rijk (Binnenlandse Zaken in samenwerking met de vakdepartementen), de VNG en het IPO zullen vóór 1 januari 1996 een strakke planning voorbereiden voor verdere herverdeling;
- vóór medio 1996 besluiten worden genomen over het opruimen, het nader onderzoeken of handhaven van de hulpstructuren en het herverdelen van regionale taken over provincies en gemeenten;
- de besluitvorming erop gericht is de voorbereidingen voor de feitelijke herverdeling in deze kabinetsperiode af te ronden en zo mogelijk de invoering ervan te realiseren;
- er ruimte moet zijn voor een fasering in de uitvoering;
- zoveel als mogelijk de continuïteit van de lopende beleidsuitvoering in acht genomen moet worden (bijv. VINEX).

Deze aanpak laat de ruimte om bij de herverdeling van regionale taken rekening te houden met de in gang gezette beleidsontwikkeling van het rijk, met afwegingen in kosten en baten, met de consultaties die IPO en VNG momenteel houden over de toekomstige posities van resp. provincies en gemeenten in het openbaar bestuur, en met de voorstellen van het Project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland.

5. Project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland

In het project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland worden voorstellen ontwikkeld voor herverdeling van taken over de drie bestuurslagen, zodanig dat de WGR-regio's kunnen worden opgeheven. In reactie op een tussenrapportage van het project heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken tot uitdrukking gebracht dat de resultaten van het project moeten passen in het toekomstige beeld van de bestuurlijke organisatie van Nederland.

Het Friese project vervult – met inachtneming van de unieke karakteristieken – in de discussie over voorstellen voor herverdeling van regionale taken een voortrekkersrol. Indien in het project voorstellen worden ontwikkeld, die voldoende draagvlak hebben bij de betrokken partijen (rijk, provincie en gemeenten), dan kunnen zonodig voorlopige wettelijke voorzieningen voor bepaalde beleidsonderdelen worden voorbereid.

De voortrekkersrol van het Friese Project betreft met name de volgende aspecten:

- concrete voorstellen voor de herverdeling van bepaalde regionale taken, zoals politie, brandweer/CPA, milieu en GGD;
- aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen en communicatie tussen provincie en gemeenten bij een herverdeling van regionale taken;
- ook aandacht voor de herverdeling van rijkstaken en andere gemeentelijke en provinciale taken die niet in Wgr-verband worden uitgeoefend («brede herverkaveling»), met name in de sector ruimtelijke ordening zijn voorstellen in voorbereiding;
- de wijze, waarop draagvlak voor het Friese project wordt ontwikkeld en in stand gehouden.

6. Inventarisatie van regionale taken

6.1. Wettelijk verplichte samenwerking of functioneel bestuur en/of rechtstreekse toedeling van middelen aan samenwerkingsverbanden of functioneel bestuur

Fysieke sector

ad.a. Milieu algemeen

Taakinhoud:

De gemeenten ontvangen vanaf 1-1-1995 een bijdrage uit de vervolgbijdrage-regeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (VOGM), met een 25% bonus ingeval gemeenten intergemeentelijk samenwerken in de uitvoering van wettelijke taken, o.a. met betrekking tot het verlenen van vergunningen, het handhaven daarvan en het uitvoeren van een aantal in de VOGM opgenomen keuzetaken.

Keuze:

In het voorgaande kabinet is reeds besloten de VOGM per 1-1-1998 over te hevelen naar het Gemeentefonds. Er ontstaat dan de mogelijkheid alle lokale milieu-uitvoering (vergunningverlening, handhaving e.d.) in handen te leggen van (vrijwillig samenwerkende) gemeenten.

Een andere mogelijkheid wordt geboden in de WbbpR en de Kaderwet, waarin ervoor gekozen is het merendeel van de milieutaken op provinciaal niveau te leggen.

Wetgeving/financiën:

Nadere taaktoedeling aan de gemeenten en/of provincies vergt wijziging van de Wet Milieubeheer. Met de VOGM-regeling is per jaar ca. 94 mln gemoeid t/m 1997.

ad.b. Afvalstoffen

Taakhoud

De Wet milieubeheer geeft de provincie de bevoegdheid om in de provinciale milieuverordening gemeenten aan te wijzen die bij de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen dienen samen te werken (indien de doelmatige verwijdering van afvalstoffen dat verlangt), alsmede regels te geven ter verwezenlijking van die samenwerking. Soortgelijke bepalingen zijn in de Wet Milieubeheer opgenomen over de uitvoering van de inzameling en het transport van afvalwater en de inzameling van bedrijfsafvalstoffen. Inzake verwijdering van afvalstoffen (autowrakken, bedrijfsafvalstoffen en ingezameld of afgegeven huisvuil) geldt dat de provincie verplicht is gemeenten aan te wijzen die samen dienen te werken op dit terrein.

Keuze

Overwogen wordt om de verplichting voor provincies om gemeenten aan te wijzen, die moeten samenwerken bij de verwijdering van afvalstoffen, te schrappen.

Wetgeving en financiën

Hiertoe is wijziging van de Wet Milieubeheer noodzakelijk. Dit heeft geen financiële gevolgen, omdat de kosten van afvalverwerking verhaald worden op de ontdoeners.

ad.c.BWS/BLS

Taakhoud:

De uitvoering van de VINEX-convenanten wordt gefinancierd door o.m. Woninggebonden- (BWS) en locatiegebondensubsidies (BLS). Het overgrote deel van het BWS-budget gaat naar de BoN-gebieden; de provincies, rechtstreekse gemeenten en wgr-organen beheren het resterende budget. De wgr-organen, waar gemeenten vrijwillig zijn ingestapt, krijgen rechtstreeks geld van het Rijk. Het budget voor de BLS, bedoeld als geldelijke steun in de grondkosten van de ontwikkeling van woning- bouwlocaties, wordt toebedeeld aan de BoN-gebieden en de provincies.

Op één na zijn alle VINEX-convenanten getekend.

Keuzes

Ten behoeve van een meer samenhangende aanpak van problemen van de te plegen nieuwbouw in het kader van VINEX en te ontwikkelen locaties wordt momenteel een harmonisatie van het BWS en met het BLS voorbereid, hetgeen gevolgen kan hebben voor de taakverdeling en het budgethouderschap. Keuzes voor herverdeling van taken en budgethouderschap, bijvoorbeeld door provincies een grotere bevoegdheid te geven in de verdeling van de budgetten, dienen nauw afgestemd te worden met keuzes op het terrein van de ruimtelijke ordening en mogen

de continuïteit in de uitvoering van de VINEX-convenanten niet in gevaar brengen.

Wetgeving en financiën

Bezien moet worden of herverdeling van taken en budgethouderschap van BWS moet leiden tot wijziging in de regelgeving. Voor het BLS is een wijziging in voorbereiding. Het BSW-budget bedraagt op verplichtingen-basis ca. 400 mln; Voor het BLS-budget zijn bij het sluiten van de VINEX-convenanten eenmalige verplichtingen aangegaan voor de periode 1995–2005 tot een bedrag van ca. 2 mld.

ad.d. Verkeer en Vervoer

Taakhoud:

Het vorig kabinet wilde het verkeers- en vervoersbeleid in regionaal verband gestalte geven door bestuurlijke samenwerking in een vervoer-regio (op terreinen als planvorming, weginfrastructuur, parkeerbeleid, verkeersveiligheid, fietsvoorzieningen, goederenvervoer, afstemming met RO/milieu).

Keuze:

Mede ten gunste van een voortvarende uitvoering van het SVV-2 hebben rijk, VNG en IPO een principe-akkoord bereikt om te komen tot decentralisatie en herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen op het terrein van het verkeer en het vervoer in de niet-BoN-gebieden. Daarbij zijn afspraken gemaakt over een planstructuur, een gebundelde doeluitkering voor de kleine infrastructuur voor de provincies m.i.v. 1-1-1996 (naar Gf/Pf per 1-1-1998), de grote infrastructuur en het openbaar vervoer.

Wetgeving en financiën:

De herverdeling vergt een wijziging van de Wet Personenvervoer, de ontwikkeling van een Planwet Verkeer en Vervoer en een wijziging van het besluit infrastructuurfonds. De hoogte van de doeluitkering voor de kleine infrastructuur bedraagt 215 mln (in 1995).

Sociaal-economische sector

ad.e. arbeidsvoorziening

Taakhoud:

De arbeidsvoorziening heeft tot doel het bevorderen van de aansluiting van het aanbod van arbeidskrachten op de vraag naar arbeidskrachten, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Deze taak is opgedragen aan een landelijke structuur met functionele regio's (RBA's).

Keuze

In de uitgangspuntennotitie VBO is opgemerkt dat de RBA's in zoverre een uitzondering vormen, dat door de bijzondere bestuursvorm van deze regio's bestuurlijke inbedding in de hoofdstructuur niet mogelijk is. Territoriale afstemming wordt wel zoveel mogelijk nagestreefd. Het kabinet heeft inmiddels enkele keuzes gemaakt:

- het CBA doet een voorstel voor een nieuwe gebiedsindeling;

- het wetsvoorstel bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (WbbpR) regelt dat de stadsprovincie de stemhebbende zetels van de overheidsgeleding in de RBA inneemt. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een provinciaal bijstands- en werkgelegenheidsfonds;
- het grote stedenbeleid geeft vooruitlopend op het landelijk beleid gemeenten de mogelijkheid diensten in te kopen bij de arbeidsvoorziening voor individuele trajectbemiddeling van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- de inkoopconstructie van gemeenten bij de arbeidsvoorziening of bij particuliere intermediairs geldt als eindperspectief voor het gehele land. Een deel van het arbvo-budget kan dan ter beschikking komen van de gemeenten. Door (regionale) samenwerking tussen de drie partijen in de publieke sector (gemeente, arbeidsbureau, uitkeringsorganen sociale zekerheid) wordt een meer integraal beleid aangaande werk en inkomen mogelijk.

Wetgeving en financiën

De ARBVO-wet wordt thans herzien. De TK heeft de WbbpR in behandeling. De rijksbijdrage aan het CBA bedraagt voor 1996 ca. 1 255 mld.

ad.f. Sociale werkvoorziening (WSW)

Taakhoud:

Bij de sociale werkvoorziening is sprake van speciaal door de overheid in stand gehouden bedrijven om arbeid te bieden aan gehandicapten, die niet onder normale omstandigheden kunnen werken. Thans wordt de WSW uitgevoerd door gemeenten, die vaak in WGR-verband samenwerken in zgn. bestuurlijke eenheden om de WSW-bedrijven (gegroepeerd in deze bestuurlijke eenheden) in stand te houden. Het rijk verstrekt rechtstreeks een budget aan deze bestuurlijke eenheden.

Keuze

Het kabinet heeft onlangs de discussienota «stroomlijning gesubsidieerde arbeid» aan de Tweede Kamer aangeboden. De herziening van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de gesubsidieerde arbeid zal geregeld worden in een herziene Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden (WIW). In de WIW worden regelingen voor gesubsidieerde arbeid gestroomlijnd en wordt de bekostiging vereenvoudigd via een brede doeluitkering (gemeentelijk werkfonds). De mogelijkheid van een integrale uitvoering op lokaal niveau wordt bevorderd en de gemeentelijke beleidsruimte vergroot.

Hoewel het kabinet alle regelingen voor de gesubsidieerde arbeid in een gemeentelijk werkfonds wil integreren, is thans besloten de huidige systematiek van rechtstreekse financiering van bestuurlijke eenheden op het terrein van de sociale werkvoorziening te ongemoeid te laten. Dit houdt verband met het specifieke karakter van de voorziening en de omvang van de herverdeeffecten. Wijziging van de financieringsstructuur is alleen op langere termijn mogelijk, en kan alleen geleidelijk doorgevoerd worden. In de WbbpR wordt de bestuurlijke en de financiële verantwoordelijkheid neergelegd bij de provincie (met doordecentralisatie van de taken toelating en plaatsing naar gemeenten).

Wetgeving en financiën

Het landelijk WSW-budget bedraagt ca. 3.5 mld. In de discussienota wordt een herziening van de WSW aangekondigd, o.a. inzake het

afbakenen van de doelgroep en het instellen van onafhankelijke indicatiecommissies.

ad.g. volwasseneneducatie

Taakhoud:

Momenteel verzorgen verplichte samenwerkingsvormen van gemeenten ingevolge de Kaderwet Volwasseneneducatie de regionale planning van de volwasseneneducatie en ontvangen daarvoor rechtstreeks een budget van het rijk, dat zij doorsluizen naar de betrokken uitvoeringsinstanties.

Keuze:

Met ingang van 1-1-1996 treedt de Wet Educatie en Beroepsopleiding (WEB) in werking, waardoor gemeenten niet meer verplicht zijn samen te werken bij de aansturing van de educatie. Door middel een Brede Doeluitkering krijgen gemeenten een budget, waarvoor zij bij nog in te stellen Regionale Onderwijscentra (ROC's) voorzieningen kunnen inkopen. Het staat de gemeente vrij deze inkoop doelmatig te organiseren door vrijwillig samen te werken andere gemeenten.

Wetgeving en financiën:

De WEB treedt per 1-1-1996 in werking. Het budget van de BDU is 450 mln in 1996 e.v.

ad.h. regionale meldcentra schooluitval

Taakhoud:

De gemeenten krijgen een budget ingeval zij in onderlinge samenwerking één gemeente hebben aangewezen, waar het regionaal meld- en coördinatiecentrum (RMC) wordt gevestigd. Dit centrum beoogt door bundeling van kennis en door coördinatie binnen de regio bij te dragen aan bestrijding van de schooluitval.

Keuze

De RMC-regeling is een experimentele, tijdelijke regeling, die geldt tot 1-1-1998. Daarvoor vindt een evaluatie plaats, en wordt duidelijk of gemeenten het experimentele beleid op basis van vrijwillige samenwerking willen en kunnen voortzetten. In dat geval kan ervoor gekozen worden de voorwaarde voor samenwerking te laten vervallen.

Wetgeving en financiën

Afhankelijk van de evaluatie zal de RMC-regeling worden herzien. Met de regeling is een budget van 6 mln gemoeid.

ad.i. distributiekeringen

Taakhoud:

Voor het distribueren van goederen en brandstof in crisistijd is Nederland verdeeld in ca. 68 distributiekeringen, zijnde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van burgemeesters.

Keuze

De toegevoegde waarde van deze distributiekringen is door de inwerkingtreding van de Gemeenschappelijke Basis Administratie verminderd. Momenteel overweegt het ministerie van Economische Zaken of zij deze kringen beëindigt of handhaaft en tegelijk laat aansluiten bij de provinciale indeling.

Wetgeving en financiën

Beëindiging betekent aanpassing van het Besluit «indeling van Nederland in distributiekringen». Er is een klein budget voor investeringen op de rijksbegroting beschikbaar.

Sector Veiligheid

ad.j. Politie

Taakhoud:

De politieorganisatie en het beheer van de politie zijn met de Politiewet 1993 gereorganiseerd in 25 functionele regio's. Deze reorganisatie van de politie was gericht op schaalvergroting ter verbetering van de efficiency en kwaliteit van de politiezorg.

De taakopdracht en de taakuitvoering van de politie is enerzijds lokaal democratisch-bestuurlijk ingebed voor wat betreft de openbare orde handhaving en hulpverlening en anderzijds landelijk democratisch-bestuurlijk ingebed voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving.

Inzoverre bestaat een indirecte democratische controle op het beheer van de politie en een directe democratische controle op de gezags-uitoefening van de politie.

Keuze:

Uitgangspunt bij het formuleren van een keuze is dat directe democratische inbedding een belangrijk doel is, dat op termijn voor alle veiligheid-staken gerealiseerd moet worden. Waar de gezagsuitoefening al een directe democratische controle kent, zal voor het beheer de indirecte controle moeten worden omgezet in directe controle. Indien geen taken meer mogen berusten bij regionale hulpstructuren, dan dienen alle daarvoor in aanmerking komende bovenlokale taken op het terrein van politie uniform op provinciaal niveau te worden ondergebracht. Het project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland doet hiertoe al een voorstel. De snelheid waarmee deze keuze kan worden gerealiseerd hangt af van de noodzakelijke organisatie-rust bij de politie, de evaluatie van de Politiewet 1993, en het ontstaan van bestuurlijk draagvlak om deze bestuurlijke inbedding in gang te zetten.

Wetgeving en financiën

Realisering van deze keuze vergt wijziging van de Politiewet 1993. Het politiebudget, dat thans als algemene bijdrage naar de regio's gaat, bedraagt ca. 3.7 mld.

ad.k. Regionale brandweer/rampenbestrijding

Taakhoud:

De Brandweerwet 1985 verplicht iedere gemeente tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling inzake de regionale brandweer, waaraan een

bepaald minimumtakenpakket is opgedragen. Voor de rampenbestrijding verstrekt het rijk rechtstreeks een financiële bijdrage aan deze regionale brandweren.

Voorts verplicht de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen iedere gemeente tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling inzake geneeskundige hulpverlening bij rampen met een wettelijk vastgesteld minimumtakenpakket. De gebiedsindeling is in beginsel gelijk aan de indeling in brandweerregio's. Ook hier is sprake van rechtstreekse financieringsbijdrage van het rijk.

Dit voorjaar hebben Binnenlandse Zaken en de besturen van de regionale brandweren overeenstemming bereikt over een Plan van aanpak Versterking Brandweer, dat erop gericht is de bestaande regionale samenwerking voor de brandweer en de rampenbestrijding uit te breiden en minder vrijblijvend te maken.

Keuze:

Ook hier geldt voor een te maken keuze het uitgangspunt dat democratische inbedding een belangrijk doel is, dat op termijn voor alle veiligheidsstaken gerealiseerd moet worden. Indien geen taken meer mogen berusten bij regionale hulpstructuren, dan dienen alle daarvoor in aanmerking komende bovenlokale taken op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding uniform op provinciaal niveau te worden ondergebracht. Het Friese project doet daartoe al een voorstel.

De wijze waarop en het tempo waarmee een bestuurlijke inbedding van regionale brandweertaken in de provincie kan plaatsvinden hangt af van het resultaat dat met het Plan van aanpak Versterking Brandweer in 1997 wordt geboekt, en hangt af van het ontstaan van bestuurlijk draagvlak voor deze inbedding.

Wetgeving en financiën

Als deze keuze wordt gemaakt, zullen op termijn de Brandweerwet 1995 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen moeten worden herzien. De bijdrage van rijk bedraagt zo'n 30 mln voor de exploitatie van brandweer- en hulpverleningsregio's.

Welzijn en volksgezondheid

ad.l. CPA/ambulancevervoer

Taakinhoud:

Ingevolge de Wet Ambulancevervoer wijzen de provincies de gebieden aan, waarvoor Centrale Posten voor ambulancevervoer (CPA) ingesteld zijn. Als een CPA meerdere gemeenten bedient, moeten gemeenten samenwerken in een gemeenschappelijke regeling (hetgeen in de praktijk overal het geval is). Planning en beleid voor het ambulance- overig ziekenvervoer is een provinciale taak, de uitvoering vindt plaats via verplichte gemeentelijke samenwerking in CPA-verband. De financiering is evenwel een taak van de verzekeraars (ziekenfondsen en zorg- verzekeraars).

Keuze

Het kabinet heeft in beginsel besloten het ambulancevervoer te fiscaliseren en te decentraliseren. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de kostenontwikkelingen en de mogelijkheden voor kostenbeheersing. Op basis van dit onderzoek en overleg met de betrokken partijen vindt in 1996 verdere besluitvorming plaats, zodat op z'n vroegst

in 1997 een herverdeling van deze taak kan plaatsvinden. Gelet op de samenhang met de veiligheidstaken politie, brandweer en rampenbestrijding is op termijn herverdeling van deze taak naar de provincie een mogelijkheid.

Wetgeving en financiën

Ingeval tot herverdeling wordt overgegaan zal wijziging van de Wet Ambulancevervoer noodzakelijk zijn. De precieze omvang van de hiermee gemoeide geldstroom wordt thans onderzocht, maar bedraagt naar schatting ca. 600 mln.

ad.m. Maatschappelijke opvang/sociale pensions

Taakinhoud

De Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (Twssv) regelt in feite een financiële kopconstructie: 23 centrumgemeenten ontvangen een hogere bijdrage voor financiering van instellingen voor de maatschappelijke opvang en sociale pensions in de regio, waarbij het voeren van overleg met de betrokken gemeenten in de regio verplicht is.

Keuze:

Momenteel wordt gezien hoe de overdracht van de maatschappelijke opvang en sociale pensions naar het Gemeentefonds vorm kan krijgen, zodanig dat de financieringsstructuur materieel kan worden gecontinueerd. Het gebruik van het integratie-artikel behoort tot de mogelijkheden. Daarbij zal de primaire verantwoordelijkheid voor deze taak overgaan naar de gemeenten en is een mogelijke optie dat de (regie)rol van de provincie verder zal worden ontwikkeld

Wetgeving en financiën

Per 1-1-1997 vervalt de Twssv. De Rgf heeft inmiddels advies uitgebracht over de overheveling van het sociale vernieuwingsfonds naar het Gemeentefonds. Het Twssv-budget voor maatschappelijke opvang en sociale pensions bedraagt ca. 155 mln. Het Rgf-advies biedt goede aanknopingspunten voor de materiële continuering van de financieringsstructuur.

ad.n. Ambulante verslavingszorg

Taakinhoud:

De financiële kopconstructie is gelijk aan die van de maatschappelijke opvang (pt.m): 23 centrumgemeenten ontvangen een bijdrage voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid ten aanzien de instellingen van ambulante verslavingszorg in hun regio, op voorwaarde dat overleg gevoerd wordt met de in die regio betrokken gemeenten.

Keuze:

Ook hier wordt momenteel gezien hoe de huidige financieringsstructuur (23 centrumgemeenten) materieel kan worden gecontinueerd. Daarbij zal de primaire verantwoordelijkheid voor deze taak bij de gemeenten blijven. VWS, Justitie en BiZa zijn overeengekomen de landelijke plicht tot samenwerking, tot het verlenen van ambulante zorg en tot de informatievoorziening wettelijk te verankeren.

Wetgeving en financiën

De Twssv vervalt per 1-1-1997. Het hiervoor aangehaalde Rgf-advies biedt ook voor de ambulante verslavingszorg goede aanknopingspunten voor materiële continuering van de financieringsstructuur. Wettelijke verankering van de zorgplicht, informatie en samenwerkingsplicht kan via wijziging van de welzijnswet 1994. Het Twssv-budget voor ambulante verslavingszorg bedraagt ca. 100 mln.

6.2. Overige regionale taken

ad.o. recreatieschappen

Taakhoud

Momenteel functioneren ca. 70 recreatieschappen gericht op inrichting en beheer van recreatievoorzieningen. Gemeenten (en provincies) nemen hieraan deel op vrijwillige basis. Het Rijk heeft inmiddels de rechtstreekse financiering van mn. inrichtingskosten beëindigd (m.u.v. twee recreatieschappen), maar de recreatieschappen zijn wel gehouden aan een instandhoudingsplicht. De gebiedsindeling komt veelal niet overeen met de Wgr-indeling.

Keuze

De gebiedsindeling is eerder ruimtelijk dan bestuurlijk bepaald. Herverdeling van deze bovenlokale taak naar de provincie lijkt mogelijk, maar heeft vergaande gevolgen voor de financiering (overname instandhoudingsplicht, uitname uit het Gemeentefonds met de nodige herverdelingseffecten) en de continuïteit in de bedrijfsvoering.

Wetgeving en financiën

De recreatieschappen kennen geen aparte wettelijke grondslag. Er is geen financiering door het rijk, behoudens voor enkele projecten en een tweetal schappen.

ad.p. GGD

Taakhoud

De wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) draagt de gemeente op te zorgen voor de instelling en instandhouding van gemeentelijke gezondheidsdiensten. Er zijn ca. 65 GGD's, waarvan de meeste zijn ondergebracht in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis. De financiering van de Wcpv-taken loopt via de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Keuze

Een recente evaluatie van de Wcpv gaf geen aanleiding voor wijziging van bestuurlijk-financiële organisatie. Inmiddels heeft de inspectie voor de gezondheidzorg op verzoek van de minister van VWS een onderzoek gestart naar de bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij de GGD, dat in 1995 wordt afgerond. In de standpuntbepaling over dit onderzoek kan nader worden ingegaan op het voorstel van het Friese project voor een andere bestuurlijke inbedding van de Friese GGD.

Wetgeving en financiën

Ten behoeve van de wettelijke taken is een bedrag van ca. 200 mln naar het Gemeentefonds overgeheveld. Naast deze bijdrage fourneren de gemeenten ook nog eigen middelen.

ad.q. Schoolbegeleidingsdiensten

Taakhoud

Waar het rijk middelen verdeelt onder de schoolbegeleidingsdiensten stelt het de voorwaarde dat de diensten minimaal 20 000 leerlingen verzorgen en dat de regio-indeling van de Wgr wordt gevolgd.

Keuze

Het kabinet heeft besloten de rijks gelden voor de schoolbegeleidingsdiensten in 1996 via een specifieke uitkering te decentraliseren naar de gemeenten (en afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie in 2000 te storten in het Gf). Daarmee krijgen de gemeenten de gehele verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleidingsdiensten.

Wetgeving en financiën

De wet op de Onderwijsverzorging wordt herzien. De specifieke uitkering bedraagt 80 mln.

6.3. Kamers van Koophandel

ad.r. Kamers van Koophandel

Taakhoud

De 32 Kamers van Koophandel hebben als hoofdtaak het bevorderen van de economische belangen van handel en nijverheid in hun gebied (en voeren het registerbeheer van stichtingen, verenigingen en bedrijven).

Keuze

De Kamers van Koophandel doen de minister van EZ voor 1-1-1996 een voorstel voor nieuwe gebiedsindelingen. Gelet op de bijzondere bestuursvorm behoort een bestuurlijke inbedding niet tot de mogelijkheden. Wel zal territoriale afstemming met de bestuurlijke organisatie nagestreefd worden. Doel is de nieuwe gebiedsindeling per 1-1-1997 te realiseren.

Wetgeving en financiën

Een nieuwe gebiedsindeling wordt per AmvB geregeld. Het Rijk heeft geen financiële relatie met de Kamers van Koophandel.
Bijlage 3

BELEIDSKADERGEMEENTELIJKHERINDELINGSBELEID

1. Inleiding

De hoofdlijnen van het huidige beleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling zijn in overleg met het parlement vastgelegd in het vergaderjaar 1986–1987. Dat is gebeurd in de memorie van antwoord aan

de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe. Reeds eerder was in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de begroting van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de meest voorkomende knelpunten die gemeenten bij uitoefening van hun taken ondervinden (respectievelijk Kamerstukken I, 1986–1987, 19 138, nr. 67A, blz. 2 en 3, en Kamerstukken II, 1986–1987, 19 700, hoofdstuk VII nr. 11, antwoord op vraag 35).

Sinds enkele jaren (vanaf de behandeling van het wetsvoorstel voor gemeentelijke herindeling in Noordoost Brabant en nadien bij het wetsvoorstel voor het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch) leidt toepassing van de criteria in reactie op maatschappelijke veranderingen tot beslissingen waarbij grotere gemeenten ontstaan dan in de jaren daarvoor. Ten aanzien van centrumgemeenten is de lijn ingezet dat deze de nodige ruimte moeten krijgen, zowel ruimtelijk als qua draagvlak, om hun taken naar behoren uit te kunnen voeren. Daarnaast dienen ook gemeenten in meer landelijk gebied verstevigd te worden. Er wordt niet langer uitgegaan van een vast minimumaantal inwoners.

Er is in overleg met beide Kamers der Staten-Generaal ten aanzien van het gemeentelijk herindelingsbeleid derhalve sprake van een accentverschuiving en een zich ontwikkelende explicitering van het beleidskader. Overigens spoort deze accentverschuiving in het gemeentelijk herindelingsbeleid in de richting van schaalvergroting met de visie van het kabinet op de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de versterking van de positie van de gemeente in ons bestuurlijk stelsel door middel van schaalvergroting. In de notitie Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie van 13 maart 1995 (TK 1994–1995 21 427, nr. 107) zijn hierover ook richtinggevende uitspraken gedaan. Gelet op het grote aantal betrokken actoren bij gemeentelijke herindelingen is het gewenst het beleidskader dat daaraan ten grondslag ligt in lijn met de gesignaleerde ontwikkelingen opnieuw vast te leggen.

Bovendien is in de bestuurspraktijk gebleken dat het wenselijk is de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de procedure volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) duidelijker af te bakenen. Hieraan wordt in deze notitie eveneens aandacht geschonken.

2. Aanpassing beleidskader

Het kabinet heeft als uitgangspunt genomen dat de bestuurlijke inrichting van ons land gebaseerd dient te zijn op drie volwaardige bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Daarom wordt gestreefd naar voldoende sterke gemeenten met een breed takenpakket die hun lokale regisserende en uitvoerende rol kunnen vervullen, met daarnaast provincies met bovenlokale sturende, plannende en verdelende verantwoordelijkheden.

Voor sterke gemeenten die berekend zijn op hun functie nu en in de toekomst is het onder andere noodzakelijk dat deze een voldoende schaal hebben. Herindeling moet derhalve in belangrijke mate worden gezien in het licht van het (toekomstige) takenpakket van gemeenten. Wat dat betreft is van belang, dat in het regeerakkoord is vastgelegd dat de rol van gemeenten op maatschappelijk belangrijke gebieden (werkloosheid, veiligheid, leefbaarheid, preventief jeugdbeleid) verder moet worden versterkt. Dit betekent tevens dat gemeenten daartoe bestuurlijk, ambtelijk en financieel voldoende toegerust moeten zijn. Schaalvergroting door middel van gemeentelijke herindeling kan daartoe bijdragen. Een uniforme optimale schaal, gerelateerd aan het inwonertal, kan echter niet eenduidig worden vastgesteld. Deze is immers zowel afhankelijk van de

specifieke positie en functie van de desbetreffende gemeente als van haar «omgeving». Om die reden kiest het kabinet er uitdrukkelijk voor geen criterium vast te leggen met betrekking tot het inwonertal van gemeenten.

Overigens constateert het kabinet dat voor schaalvergroting van gemeenten in het algemeen een behoorlijk draagvlak bestaat. Zo heeft het bestuur van de VNG na raadpleging van de leden geconcludeerd dat als ondergrens de aanwezigheid van full-time bestuurders als een oriëntatiepunt zou kunnen gelden. Deze opvatting wordt ook door het IPO onderschreven. De wenselijkheid van schaalvergroting van gemeenten in meer landelijk gebied wordt mede ondersteund in een eindrapport van de Werkgroep Leefbaarheid Platteland. In het rapport van april 1995 onderstreepte de werkgroep, die door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is ingesteld, de wenselijkheid van bestuurlijke schaalvergroting.

Hoewel het gewenst is het beleidskader zo scherp mogelijk te formuleren is het onmogelijk dat op zodanige wijze te doen dat daar «automatisch» nieuwe begrenzingen of samenvoegingen uit af te leiden zijn. Het blijft een zaak van bestuurlijke weging en maatwerk. Specifieke, in het bijzonder geografische, factoren kunnen een gedifferentieerde aanpak nodig maken. Anders gezegd: het beleidskader is niet een soort wiskundige formule die bij een bepaalde invulling van variabelen tot een vaststaande uitkomst leidt.

Het kabinet zal de volgende uitgangspunten als beleidskader voor gemeentelijke herindelingen hanteren.

Beleidskadergemeentelijk herindelingsbeleid

1. Gemeentelijke herindeling dient betere mogelijkheden te bieden voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en voorwaarden te scheppen voor een passende bestuurlijke inrichting van gemeenten.

2. De maatschappelijke problemen zijn niet voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten in stedelijke gebieden worden met meer en andere problemen geconfronteerd dan gemeenten in landelijke gebieden. Hetzelfde geldt voor gemeenten die een (regionale) centrumfunctie vervullen, in vergelijking met gemeenten die dat niet doen.

Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten dient met deze verschillen rekening te worden gehouden.

3. Gemeenten dienen in potentie over een zodanige (politieke en ambtelijke) bestuurskracht te beschikken dat zij, in principe voor een periode van ten minste 25 jaar, in staat zijn zelfstandig een substantieel pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen.

De schaal van de gemeenten dient hierop te worden afgestemd, zowel wat betreft inwonertal, draagvlak als oppervlakte.

4. Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten moet er voorts van worden uitgegaan dat het lokale takenpakket zal groeien. Het kabinetsbeleid inzake de bestuurlijke inrichting van ons land is daarop uitdrukkelijk gericht.

5. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen mede gericht te zijn op reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld de lokale taken zelfstandig uit te voeren.

6. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen, wat het gebied betreft waarop die voorstellen betrekking hebben, niet te beperkt te worden opgezet. In de meeste gevallen zullen de problemen die met behulp van herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich manifesteren in een samenhangend gebied dat het territoire van meerdere bestaande gemeenten beslaat.

In ieder geval moet worden voorkomen dat, door een te beperkte geografische opzet van herindelingsvoorstellen, problemen worden verschoven naar het aangrenzende gebied.

7. Gemeenten die in een regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren en woningbouw-, kantoor- of bedrijfslokaties op eigen grondgebied te verwezenlijken.

Toelichting op enkele uitgangspunten

Allereerst dient te worden opgemerkt dat deze uitgangspunten een uitwerking zijn van de eerder genoemde accentverschuiving in het herindelingsbeleid. Dat impliceert dat de knelpuntencriteria van het in 1986–1987 geformuleerde beleid in voorkomende gevallen een rol blijven spelen. Uit een oogpunt van continuïteit van beleid is dat van belang.

Er zij overigens op gewezen dat de knelpuntencriteria aangevuld met de zeven genoemde uitgangspunten, niet limitatief zijn bedoeld. Soms zullen ook andere, met een specifieke situatie samenhangende argumenten, kunnen leiden tot wijziging van gemeentegrenzen. Bovendien zullen de uitgangspunten bij beoordeling van herindelingsvoorstellen zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

De uitgangspunten 2 en 7 zullen leiden tot een zekere «hiërarchie» in de afweging bij herindelingsvoorstellen. Indien bijvoorbeeld binnen één gebied de afweging aan de orde is tussen vergroting van landelijke gemeenten enerzijds of versterking van een centrumgemeente anderzijds, dan zal toepassing van deze uitgangspunten ertoe leiden dat versterking van gemeenten met een (regionale) centrumfunctie prioriteit krijgt.

Dat neemt niet weg dat ook voor gemeenten in landelijke gebieden schaalvergroting een belangrijke bijdrage kan leveren aan een versterking van het lokale bestuur.

Het gaat er bij de uitgangspunten 3, 4 en 5 om gemeenten in staat te stellen een pakket van lokale taken zoveel mogelijk zelfstandig uit te voeren. Reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen draagt daar tevens toe bij. Gemeenten moeten in staat zijn tot integraal bestuur om de burger van dienst te zijn. Dit betekent dat de gemeenten op de terreinen die de burger het meest direct raken over wezenlijke, onderling samenhangende en elkaar versterkende bevoegdheden moeten beschikken. Niet voor niets neemt in het regeerakkoord de regiefunctie van het lokale bestuur een belangrijke plaats in. Dit betekent dat de gemeenten in staat gesteld moeten worden tot o.a.:

- het vergroten van de sociale samenhang door economische, sociale en bestuurlijke vernieuwing;
- het verbeteren van de dienstverlening aan de burger;
- het zorg dragen voor en bevorderen van werkgelegenheid in publieke sector en marktsector;
- het bevorderen van een veilige leefomgeving;
- het bevorderen van de sociale integratie en participatie van nieuwkomers.

De initiatieven tot decentralisatie op het terrein van het onderwijs, het jeugdbeleid, het beleid ten aanzien van nieuwkomers en het additionele werkgelegenheidsbeleid moeten mede in dit kader worden gezien. Het schrappen van belemmerende regelgeving behoort hier eveneens toe. Onder andere in het kader van het grote-stedenbeleid worden op al deze terreinen concrete initiatieven genomen.

Integraal bestuur op lokaal niveau kan het best functioneren wanneer dat lokale niveau bestaat uit een samenhangend gebied en wanneer het bestuur voldoende bestuurskracht en draagvlak kan hebben. Gemeentelijke herindeling levert een essentiële bijdrage aan het vervullen van deze randvoorwaarden.

Onder draagvlak wordt in dit verband onder andere verstaan economisch en sociaal-maatschappelijk draagvlak. Voor het laatste is het in elk geval noodzakelijk dat gemeenten -en dit geldt met name voor centrumgemeenten- de mogelijkheid hebben om een voldoende gedifferentieerde samenstelling van de bevolking te krijgen of te houden. De mate van invloed van de gemeente op de woningvoorraad is daarvoor een indicatie.

De uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling moeten er evenwel niet toe leiden dat centrumgemeenten uitgroeien tot zéér grootschalige agglomeratiegemeenten, dat wil zeggen dat alle gemeenten die een vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied vormen worden samengevoegd. Dit soort verstedelijkte gebieden bestaat vooral rond steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Daarmee komt een bovengrens in zicht waarbij andere oplossingen dan herindeling de voorkeur verdienen.

3. Wijziging van de wettelijke procedure

De bestuurspraktijk heeft geleerd dat de huidige procedure volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) te veel «beslismomenten» op verschillende bestuurlijke niveaus kent, terwijl de definitieve besluitvorming met betrekking tot opheffing en instelling van gemeenten bij de wetgever is gebleven.

Als «beslismomenten» kunnen worden aangemerkt de adviezen van een commissie aan gedeputeerde staten, het overleg van GS met betrokken gemeenten waarbij alle herindelingsvarianten aan bod komen («open overleg»), vaststelling door GS van een herindelingsplan, het geven van een oordeel door de gemeenteraden over het herindelingsplan, het door GS doen van een voorstel aan PS, het geven van een oordeel door de minister als bedoeld in artikel 285 Gemeentewet (commissie van onafhankelijke deskundigen), vaststelling door PS van de ontwerp-regeling in de vorm van een concept-wetsvoorstel, vaststelling van een wetsvoorstel door minister van BiZa/ministerraad, behandeling van en stemming over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

De toekomst van de betrokken gemeenten is gedurende dit langlopende proces onzeker, omdat bepaalde verwachtingen ontstaan die tot in de laatste fase ongedaan kunnen worden gemaakt. Dit wordt, zoals hiervoor is opgemerkt, mede veroorzaakt doordat elk beleidskader altijd ruimte zal laten voor specifieke afwegingen.

De wettelijk voorgeschreven procedure bij gemeentelijke herindelingen dient naar het oordeel van het kabinet te worden aangepast. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de wettelijke (arhi-)procedure dienen duidelijker te worden afgebakend.

Met name de voorbereidende rol van de provincie in relatie tot de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de wetgever in dit proces verdient

aandacht. Doordat provinciale staten als politiek gekozen orgaan als sluitstuk in de procedure op provinciaal niveau een advies in de vorm van een concept-wetsvoorstel vaststellen, krijgt dit een zware politieke lading. De wetgever kan vervolgens, op grond van zijn eigen verantwoordelijkheid, tot andere keuzen komen. Deze procedure bergt het risico in zich van dubbel werk en frustraties op lokaal en provinciaal niveau, en dient mede daarom te worden aangepast. Die aanpassing dient tevens meer ruimte te scheppen voor een meer initiërende rol van de minister van Binnenlandse Zaken, indien hij van oordeel is dat voorstellen tot herindeling wenselijk zijn. De bevoegdheden van de provincie voor de voorbereidingsprocedure in relatie tot de grondwettelijk verankerde verantwoordelijkheid van de wetgever voor de definitieve besluitvorming moeten duidelijker worden onderscheiden. Daarbij is het kabinet van mening dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de wetgever in dezen moet worden versterkt. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in een wijziging van de voorbereidingsprocedure.

Het kabinet zal -na overleg met onder andere VNG en IPO- met voorstellen komen tot wijziging van de Wet arhi waarbij ook dit onderdeel zal worden aangepast.