
Vergaderjaar 2000–2001

27 633

Bestuur in stedelijke gebieden

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2001

Hierbij zend ik u de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden». De beleidsnotitie bevat een analyse van ervaringen, standpunten en ontwikkelingen op basis waarvan de contouren van continuering van de regionale samenwerking in een aantal stedelijke gebieden na afloop van de Kaderwet bestuur in verandering worden geschetst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

«Regionale samenwerking na afloop van de Kaderwet bestuur in verandering»**Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	2
2.	De Kaderwet bestuur in verandering	3
2.1.	De instrumenten en de taken van de Kaderwet bestuur in verandering	4
2.2.	Ervaringen met de Kaderwet bestuur in verandering	6
3.	De inhoud in de toekomst: opgaven op regionaal niveau	8
3.1.	Strategische opgaven in stedelijke gebieden	8
3.2.	Beleidsontwikkelingen op rijksniveau	9
4.	De bestuurlijke vormgeving in de toekomst	13
4.1.	Standpunten over de bestuurlijke vormgeving	13
4.2.	Continuering van bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden	15
5.	Samenvatting: uitgangspunten en vervolg	17

1. Inleiding

Op 1 juli 1994 trad de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) in werking. Daarmee werd een mijlpaal bereikt in het beleid gericht op de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Dat beleid had na de intrekking van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur in 1983 vanaf 1990 een nieuw startpunt gekregen met het verschijnen van de nota Bestuur op niveau (BoN 1).¹ In een intensief proces van overleg en consultatie werd overeenstemming bereikt tussen het Rijk en de bestuurlijke en maatschappelijke actoren in de betrokken stedelijke gebieden over de noodzaak om tot een concrete, wettelijk gewaarborgde vorm van bovenlokale samenwerking te komen. Daarmee zouden de problemen en kansen, die in het stedelijk gebied door de scheve maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen tussen centrumgemeente(n) en het aangrenzende stedelijk gebied onvoldoende aandacht kregen, gezamenlijk en in samenhang kunnen worden aangepakt. Door de rijksoverheid in nota's geformuleerde opgaven voor deze stedelijke gebieden zouden in een dergelijk wettelijk gereguleerd samenwerkingsverband een bestuurlijke bedding kunnen vinden. Op basis van deze consensus, die mede het perspectief van een structurele wijziging van de bestuurlijke organisatie door de vorming van enkele stadsprovincies omvatte, ontstond een tijdelijke interbestuurlijke projectstructuur op wettelijke basis: de bij gemeenschappelijke regeling ingestelde regionale openbare lichamen op grond van de Kaderwet bestuur in verandering.²

¹ Deze nota was een vervolg op het voorlopige kabinetsstandpunt «Bestuur en grote steden», dat in 1989 werd uitgebracht naar aanleiding van het advies «Grote steden, grote kansen» van de commissie Montijn en het advies «Het bestuur in grootstedelijke gebieden» van de Raad voor het binnenlands bestuur.

² Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden (Kaderwet bestuur in verandering), kamerstukken II, 1992/1993/1994, 23 048.

Met voldoening kan worden geconstateerd dat de samenwerkingsverbanden die op grond van de Kaderwet in zeven stedelijke gebieden in het leven zijn geroepen bestuurlijk zijn geworteld en aan de verwachtingen hebben voldaan. Deze constatering mag zonder meer opmerkelijk worden genoemd, omdat sedert de inwerkingtreding van de Kaderwet de perspectieven voor een structurele wijziging van de bestuurlijke organisatie waarvoor de krachtens deze wet gevormde samenwerkingsverbanden als kwartiermakers zouden (kunnen) fungeren zijn weggevallen. Dat de huidige wettelijke samenwerking niettemin constructief voortgang heeft

kunnen vinden, onderstreept het belang van deze vorm van bestuurlijke samenwerking.

Het ontbreken van een bestuurlijk eindperspectief in de vorm van stadsprovincies laat echter onverlet dat het naderbij komen van de wettelijke einddatum van de krachtens de Kaderwet ingestelde regionale openbare lichamen op korte termijn besluiten vergt over de toekomst van de regionale samenwerking in een aantal stedelijke gebieden. De gemeenschappelijke regelingen op basis waarvan de regionale openbare lichamen zijn ingesteld lopen af in het jaar 2003. Hoewel dit tijdstip zich pas na deze kabinetsperiode voordoet, moeten nu – met het oog op het mogelijk treffen van wettelijke voorzieningen vóór die tijd – besluiten worden genomen.

Het kabinet is van mening dat het wegvallen van een eenduidig bestuurlijk eindperspectief in de vorm van stadsprovincies niets afdoet aan het belang van wettelijke regionale bestuurlijk-organisatorische voorzieningen in een aantal stedelijke gebieden. Integendeel, aan een stabiel bestuurlijk kristallisatiepunt in deze gebieden bestaat onverminderd behoefte. De verworvenheden van de voorbije periode moeten worden geconsolideerd en nieuwe impulsen moeten worden gegeven, opdat ook in de toekomst resultaten kunnen worden bereikt die voor een evenwichtige ontwikkeling van de stedelijke gebieden van belang zijn. Daarnaast dienen zich nieuwe opgaven aan, die zonder een regionale bestuurlijk-organisatorische infrastructuur niet adequaat tegemoet getreden kunnen worden.

Deze notitie bevat een analyse van ervaringen, standpunten en ontwikkelingen op basis waarvan vervolgens de contouren van continuering van de regionale samenwerking na 2002 in een aantal stedelijke gebieden geschetst worden. Conform het regeerakkoord is het afgelopen jaar in de kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam een evaluatie van de regionale samenwerking gehouden. Voorts heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de vijf andere kaderwetgebieden, de betrokken provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) verzocht hun (voorlopige) standpunten omtrent de voortzetting van niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking kenbaar te maken en daarbij ook gevraagd de toekomstige opgaven voor deze stedelijke gebieden in beeld te brengen.¹ Deze standpunten vormen een belangrijke basis voor deze notitie.

In hoofdstuk 2 van deze notitie wordt een beschrijving gegeven van de instrumenten en de taken van de Kaderwet en worden de ervaringen die ermee zijn opgedaan geschetst. In hoofdstuk 3 komen aan de orde de toekomstige opgaven die de kaderwetgebieden zelf onderkennen, de (rijks)opgaven die in de toekomst op regionaal niveau in de stedelijke gebieden uitwerking en invulling moeten gaan krijgen en de wijze waarop samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen gewaarborgd kan worden. Deze twee sporen, de ervaringen met de Kaderwet en de toekomstige (rijks)opgaven, worden verbonden in hoofdstuk 4. Hierin wordt geschetst op welke wijze het kabinet verder richting wil geven aan een niet-vrijblijvende vorm van bovenlokale samenwerking in de stedelijke gebieden na afloop van de op de Kaderwet gebaseerde gemeenschappelijke regelingen.

2. De Kaderwet bestuur in verandering

De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in een aantal stedelijke gebieden werd destijds beargumenteerd vanuit de erkenning van het economische belang van deze gebieden, de noodzaak van inhoudelijke afstemming en integratie van beleid op een aantal beleidsterreinen en de

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 25 287, nrs. 17, 18 en 19.

vaststelling dat stad en ommeland voor de uitvoering van beleid onderling van elkaar afhankelijk zijn.¹

Vanwege de verwevenheid van beleidsvraagstukken op het niveau van het stedelijk gebied als geheel en het feit dat de complexe opgaven die hiermee samenhangen de bestuurskracht van de individuele gemeenten te boven gaan, was het van belang te komen tot integrerende en besluitvormende mogelijkheden op het niveau van het stedelijk gebied. Omwille van de regionale belangen werd het mogelijk om op dat niveau een doorzettingsmacht in te zetten, zo nodig tegen de wens van een individuele gemeente in.

Het oorspronkelijke doel van de Kaderwet was het creëren van een overgangssituatie gericht op de vorming van stadsprovincies. Ondanks de lange onzekerheid of dit doel haalbaar was, hebben de kaderwetgebieden sinds hun totstandkoming in 1995 ontwikkelingen op regionaal niveau in gang gezet en projecten uitgevoerd. Voor het maken van een afweging en keuze inzake de bestuurlijke vormgeving van een aantal stedelijke gebieden na 2002, acht het kabinet het van belang eerst na te gaan welke doelstellingen werden beoogd met het instrumentarium van de Kaderwet en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan.

2.1. De instrumenten en de taken van de Kaderwet bestuur in verandering

De volgende doelstellingen vormden de basis voor het instrumentarium van de Kaderwet.

- Een groot belang wordt toegekend aan de samenhang tussen de keuze van woningbouw- en bedrijfslocaties, de daarvoor benodigde infrastructuur, de daarbij behorende afweging van milieu- en economische doelstellingen en het verwezenlijken van (her)inrichting van landelijke gebieden (recreatie, landschap).
- De verwezenlijking van dit beleid moet op de lange termijn zijn gericht, dat wil zeggen een structureel karakter dragen.
- Belangrijke (rijks)doelstellingen moeten kunnen worden gerealiseerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een gedeconcentreerd verstedelijkingsbeleid nabij de grote steden (grote woningbouwlocaties), de daarmee samenhangende beperking van de mobiliteitsgroei en handhaving van landelijke gebieden.
- Voor het realiseren van de meest gewenste beleidsdoelstellingen is solidariteit tussen gemeenten nodig. Die solidariteit moet kunnen worden bereikt. Het creëren van schaarste (restrictief beleid) en het verdelen van de baten en lasten (verevening) zijn belangrijke elementen.
- Er moet een sterke stedelijke regio ontstaan die op nationaal en internationaal niveau kan concurreren.²

De Kaderwet verplicht de gemeenten, die behoren tot een aantal krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vastgestelde samenwerkingsgebieden met een stedelijk karakter, een gemeenschappelijke regeling te treffen. Hierbij wordt een openbaar lichaam ingesteld ten behoeve van de uitoefening van een aantal in de wet vastgelegde taken, die afgeleid zijn van de hierboven genoemde doelstellingen. Dit heeft geleid tot de instelling van de volgende regionale openbare lichamen: het Regionaal Orgaan Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, het Bestuur Regio Utrecht, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de Regio Twente.

Op grond van de knelpunten in de stedelijke omgeving, de doelstellingen van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de uitvoering van diverse rijksnota's voeren deze regionale openbare lichamen primair een aantal wettelijk verplichte taken uit, het zogeheten minimumtakenpakket.

¹ Kaderwet bestuur in verandering, tekst en uitleg, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, juli 1994, p. 20.

² Kaderwet bestuur in verandering, tekst en uitleg, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, juli 1994, p. 30.

Dit minimumpakket bestaat uit twee componenten: de taken die de deelnemende gemeenten krachtens de Kaderwet in de gemeenschappelijke regeling aan het openbaar lichaam moeten toekennen en de taken die door de Kaderwet zelf rechtstreeks aan de ingestelde openbare lichamen worden opgedragen. Het minimumpakket omvat de volgende taken:

- vaststellen van regionaal structuurplan;
- verdelen van woningbouwcontingenten;
- budgetteren van locatiegebonden subsidies;
- budgetteren van woninggebonden subsidies;
- vaststellen van huisvestingsverordening;
- vaststellen van regionaal verkeers- en vervoersplan;
- exploiteren van openbaar stads- en streekvervoer;
- vaststellen van regionaal grondbeleid;
- behartigen van regionaal-economische zaken;
- vaststellen van regionaal milieubeleid.¹

De meerwaarde die met deze taken en bevoegdheden gerealiseerd diende te worden is, mede gezien de eerder in deze paragraaf genoemde doelstellingen, gelegen in een aantal rijksnota's waarvan de bestuurlijke opgaven ook door de stedelijke gebieden werden onderkend.

Ten eerste werd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1990) aangegeven dat ten behoeve van de internationale positie van ons land vanuit de kwaliteiten van de regio's, vooral rond de stedelijke knooppunten, gewerkt moest worden. De regionale samenwerking in deze knooppunten moest zich concentreren op woningbouw, bedrijfsterrinen, grootschalige voorzieningen, infrastructuur en milieumaatregelen. Een regionaal bestuur moet hiervoor een regionaal structuurplan opstellen dat de ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen op regionaal niveau integraal en zo concreet mogelijk vastlegt. Omdat het regionaal belang voorop staat, houdt dit in zekere zin een beperking van de afwegingsruimte van de individuele gemeenten in. Één van de voorwaarden van een optimale ruimtelijke inrichting van de regio is vervolgens het voeren van een regionaal grondbeleid. Hiermee wordt beoogd de concurrentiepositie van de regio te versterken, strategische locaties optimaal te benutten en bovenlokale projecten op (financieel) verantwoorde wijze uit te voeren.

Ten tweede werd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) bij de afbakening van bevoegdheden en risico's binnen de volkshuisvesting aan gemeenten en lokale marktpartijen grotere bewegingsvrijheid toegekend. Omdat voorts woningmarkt-processen zich voornamelijk op regionaal niveau afspelen en in de Vinex taakstellingen aan de regionale besturen zijn opgelegd, is aan hen de bevoegdheid opgedragen om de regionaal toegekende woningbouwcontingenten te plannen, te verdelen en te programmeren zowel wat betreft locatie en woningsoort als in de tijd gezien. Tevens wordt aan deze besturen geldelijke steun verleend in de grondkosten van de ontwikkeling van woningbouwlocaties (Besluit locatiegebonden subsidies) en ten behoeve van de te bouwen woningen zelf (Besluit woninggebonden subsidies) om de uitvoering van de taakstellingen mogelijk te maken. Aangezien woningzoekenden zich veelal niet beperken tot het grondgebied van één gemeente, werd het regionaal bestuur opgedragen een regionale huisvestingsverordening op te stellen. Op deze wijze konden gemeenten gezamenlijk een evenwichtig, rechtvaardig en op doorstroming gericht woonruimteverdelingsbeleid voeren.

¹ In de Kaderwet zijn wijzigingen van specifieke wetten opgenomen, die het mogelijk moeten maken dat de genoemde taken ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Dit betreft de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet personenvervoer en de Tracéwet.

Ten derde werd met het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990) sterk de nadruk gelegd op het geleiden en het terugdringen van de mobiliteit op een geïntegreerd regionaal schaalniveau. Het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan vormde voor het regionaal bestuur het kader voor de verschillende onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid en de afstemming met andere ruimtelijke plannen, zoals onder andere

nieuwe infrastructuur, busvervoer, taxi, wegnnet, verkeersveiligheid, parkeerbeleid, goederenvervoer en fietsvoorzieningen. Voor wat betreft de exploitatie van het openbaar vervoer kreeg het regionaal bestuur primair de verantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden voor het voorzieningen-niveau van het openbaar vervoer.

Ten vierde werd in de Nota Regio's zonder grenzen (1990) benadrukt dat de afstemming van belangen van ruimtelijke ordening, milieu en mobiliteit in toenemende mate de economische structuur en de groei-mogelijkheden van de regio bepaalt. Concurrentie tussen gemeenten in een regio werkt meestal contraproductief. In de Kaderwet is de algemene taakopdracht ten aanzien van regionaal-economische belangen ruim omschreven. Het regionaal bestuur heeft onder meer de verplichting een regionale ontwikkelingsstrategie op te stellen alsmede regionaal-economisch onderzoek te bevorderen.

Tot slot werden in het Nationaal Milieubeleidsplan (1989) extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor een intensivering van het bovenlokaal milieubeleid en bijvoorbeeld ook voor bodemsanering bij woningbouwlocaties. Via een verplicht op te stellen regionaal milieubeleidsplan moest dit in de kaderwetgebieden vorm worden gegeven.

De verplichte samenwerking op de bovengenoemde beleidsterreinen op basis van de Kaderwet laat de vrijheid van de deelnemende gemeenten onverlet om bij dezelfde gemeenschappelijke regeling ook andere taken en bevoegdheden aan het regionaal lichaam op te dragen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de regionale brandweer en GGD in Twente, de regionale milieudienst in de kaderwetgebieden Utrecht, Twente en Eindhoven en het streekarchief in Eindhoven.

De regionale openbare lichamen in de kaderwetgebieden kunnen op grond van de Kaderwet en/of een andere wet/besluit ook enkele facultatieve taken en bevoegdheden uitoefenen, zoals woningmarktonderzoek, woningzoekendenregistratie, duurzaam bouwen, Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening, volwasseneneducatie en huisvesting van statushouders.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de kaderwetgebieden waarvan Amsterdam, Rotterdam en Den Haag deel uitmaken in de Wet op de jeugdhulpverlening (en op termijn in de nieuwe Wet op de jeugdzorg) een provinciale status hebben. Dit betekent dat de kaderwetbesturen de taken en bevoegdheden uitoefenen die buiten deze gebieden aan de provincie zijn opgedragen.

De verplichting om het minimumtakenpakket uit te voeren betekent niet dat er voor het bestuur van het kaderwetgebied geen beleidsvrijheid meer zou bestaan. De wijze waarop dit pakket wordt uitgevoerd is in belangrijke mate ter beoordeling aan het regionaal bestuur. Voor andere taken en bevoegdheden geldt het principe van een aanpak van onderop, omdat de samenwerkende gemeenten zelf dit takenpakket kunnen samenstellen. Op deze wijze is per samenwerkingsgebied differentiatie in het pakket van taken en bevoegdheden en dientengevolge in de uitvoering ontstaan. Dit betekent ook dat een vergelijking tussen de kaderwetgebieden onderling of een objectieve beschrijving van de kaderwetgebieden en hun ervaringen en resultaten moeilijk te maken is. Nog afgezien van het feit dat de gebieden verschillen qua ligging, economische en ruimtelijke ontwikkeling, demografie, historie en cultuur.

2.2. Ervaringen met de Kaderwet bestuur in verandering

Met de bovenstaande relativering wordt in deze paragraaf ingegaan op de ervaringen van de kaderwetsamenwerking, zoals die door de kaderwet-

gebieden, de betrokken provincies, de VNG en het IPO in hun standpunten zijn verwoord. De standpunten van deze actoren omtrent de vormgeving van de bestuurlijke samenwerking in de toekomst komen in paragraaf 4.1 aan de orde.

Het kabinet spreekt waardering uit voor de wijze waarop en de snelheid waarmee de standpunten door alle betrokkenen kenbaar zijn gemaakt. Er zijn richtinggevende uitspraken gedaan waarop het kabinet verder kan bouwen. De bijbehorende rapporten bevatten tevens waardevol materiaal voor gedachtevorming omtrent de toekomstige bestuurlijke samenwerking. In sommige gevallen is de discussie over de bestuurlijke toekomst van de regio nog niet afgerond, omdat tijdschema's van enkele kaderwetgebieden niet parallel lopen met het verzoek van de minister van BZK of omdat het evaluatieproces een min of meer permanent onderdeel van de samenwerking vormt. Ook andere betrokkenen hebben hun visie gegeven: afzonderlijke gemeenten, particulieren, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het kabinet stelt dit op prijs en heeft alle reacties betrokken bij zijn afwegingen.

De decentrale bestuurlijke partners zijn vrijwel unaniem van oordeel dat de samenwerking op basis van de Kaderwet de afgelopen jaren nuttige resultaten heeft opgeleverd. Het takenpakket van de Kaderwet is, zoals blijkt uit de beschrijving van het instrumentarium in de vorige paragraaf, gericht op de ontwikkeling en positionering van de stedelijke gebieden in fysieke zin. De belangrijkste resultaten in de kaderwetgebieden zijn, samen met verschillende partners, dan ook geboekt op de beleids-terreinen ruimtelijke en economische ontwikkeling, volkshuisvesting en verkeer en vervoer.

Vanaf 1988, na het verschijnen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, is het rijksbeleid gericht op de totstandkoming van verstedelijkingsprocessen rondom stedelijke knooppunten. De besturen van de kaderwetgebieden zijn de afgelopen periode belangrijke partners voor het Rijk geweest als het gaat om de uitvoering van de Vinex-contracten. Overigens varieert per kaderwetgebied de wijze waarop de uitvoering, de risicodeling en de verevening van de Vinex-afspraken plaatsvindt. Onderdeel van deze afspraken is de ontsluiting van de Vinex-locaties, waarin de kaderwetgebieden een verantwoordelijkheid hebben. Ook bij andere verkeers- en vervoerszaken zijn projecten in gang gezet en uitgevoerd, zoals maatregelen gericht op de doorstroming van verkeer en op verkeersveiligheid. In de kaderwetgebieden zijn regionale structuurplannen of beleidsvisies vastgesteld, die dienen als integrerend kader voor andere ruimtelijke plannen, maar ook als uitvoeringskader voor regionale ontwikkelingen. De groei van de werkgelegenheid, het duurzaam bouwen, het creëren van een aanbodmodel in de woningmarkt, de exploitatie van het openbaar vervoer, de aanleg van nieuwe bedrijfsterrains en groen- en recreatie voorzieningen, het zijn – ondanks het relatief korte bestaan – enkele van de resultaten die in de kaderwetgebieden zijn bereikt.

De kaderwetgebieden vormen niet alleen een ruimtelijke en economische realiteit. Er is veelal ook een stevige bestuurlijke en maatschappelijke samenwerking tussen de centrumgemeente(n), omliggende gemeenten ontstaan die zijn weerslag in de regio heeft gevonden. Dat kan bijvoorbeeld zijn als partner voor het bedrijfsleven, als exploitant van tramlijnen of in samenwerking met woningcorporaties als wegbereider voor een evenwichtige woningmarkt. Alle partijen zijn zich meer bewust geworden van en zijn gaan werken aan gemeentegrensoverstijgende belangen, regionale ontwikkelingsmogelijkheden, het uitruilen van belangen, het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheden voor planning, uitvoering en financiering van taken en het voeren van integraal beleid bij

verstedelijingsopgaven. De kaderwetgebieden zijn ondanks de voortdurende onzekerheid over het bestuurlijk eindperspectief slagvaardig, efficiënt, projectmatig en met een relatief kleine organisatie aan het werk gegaan. De wettelijke verplichting om samen te werken is daarbij zowel een stimulans als in veel gevallen een noodzakelijke voorwaarde geweest.

Overigens constateren de betrokkenen zelf dat op sommige beleids-terreinen de samenwerking beperkt is gebleven tot zaken waarover overeenstemming te bereiken was of waar de problemen het meest urgent gevoeld werden dan wel waar samenwerking werd beloond met het beschikbaar komen van financiële middelen. De groei in de regionale samenwerking was ook voor een deel afhankelijk van de politiek-bestuurlijke omstandigheden, zoals de beoogde vorming van de stads-provincie of herindelingsprocedures. Deze werden als een wenkend perspectief, maar ook wel als een bedreiging gezien. De reeds aanwezige samenwerkingscultuur, de taakoverdracht van bijvoorbeeld milieu-vergunningen aan gemeenten of subregio's, het tekort aan middelen of eenvoudigweg het stellen van prioriteiten door het bestuur van het kaderwetgebied kunnen ook mede een verklaring bieden voor het al dan niet uitvoeren van taken uit de Kaderwet of de inzet bij facultatieve taken. Overigens signaleren de betrokkenen dat het hun ter beschikking staande instrumentarium van de Kaderwet zich leent voor uitputtender gebruik in de komende jaren.

Over het geheel genomen constateert het kabinet dat de zeven kaderwet-gebieden, de betrokken provincies, de VNG en het IPO aangeven dat met de uitvoering van de taken uit de Kaderwet en met de afspraken die hieruit met het Rijk zijn voortgevloeid een belangrijke bijdrage is geleverd aan de aanpak van de stedelijke en regionale problematiek in de betrokken gebieden.

3. De inhoud in de toekomst: opgaven op regionaal niveau

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de ervaringen met de kaderwet-samenwerking in de afgelopen jaren. Daarbij ligt een duidelijk accent op het fysieke terrein. De verstedelijking via de Vinex, de investeringen in infrastructuurprojecten, de exploitatie van het openbaar (stads- en streek-)vervoer kregen vanaf 1995 vorm via de samenwerking op basis van de Kaderwet. In dit hoofdstuk wordt ten eerste bekeken welke opgaven op regionaal niveau door de decentrale bestuurlijke partners worden aangegeven. Ten tweede worden de opgaven en beleidsvoornemens, die het kabinet in diverse beleidstrajecten heeft geformuleerd, op een rij gezet.

3.1. Strategische opgaven in stedelijke gebieden

Uit de beschrijving van de strategische opgaven voor de toekomst die de kaderwetgebieden en de provincies geven, blijkt dat de noodzaak van regionale samenwerking onverminderd aanwezig is. De argumenten die destijds bij de totstandkoming van de Kaderwet zijn aangevoerd hebben aan kracht gewonnen.

Het gaat nog steeds om behoud en versterking van de concurrentiepositie van de grote steden en de stedelijke gebieden, het tegengaan van tweedeling tussen de centrumgemeente(n) en omliggende gemeenten en het behoud en versterking van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat in stedelijke gebieden. Daarnaast zijn door een aantal factoren de regionale opgaven de afgelopen jaren nog groter geworden: de groei van het bebouwde gebied in zijn totaliteit, de sterk groeiende mobiliteit, de afweging van herstructurering binnen stedelijke gebieden ten opzichte van nieuwe uitleglocaties, de moeizame realisatie van groenstructuren en het

feit dat diverse maatschappelijke organisaties zich regionaal zijn gaan organiseren.

Om hieraan te werken vereisen de opgaven, die zich op de beleids-terreinen volkshuisvesting, ruimtelijke en economische ontwikkeling en verkeer en vervoer voordoen, gezien hun aard en omvang de komende jaren handhaving en zelfs versterking van de regionale samenwerking. Dat betekent onder meer: de uitvoering van de Vinex- en Vinac-afspraken, de vormgeving en uitvoering van nieuwe opgaven uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de aanleg en herstructurering van bedrijven-terreinen en industriegebieden ten behoeve van werkgelegenheid, de ontwikkeling en herstructurering van (nieuwe) woon- en werkgebieden, het toewerken naar woonmilieudifferentiatie, de planning en uitvoering van (rail)infrastructuurele projecten ter oplossing van mobiliteitsproblemen, de exploitatie van het openbaar vervoer, de planning en uitvoering van recreatieve, toeristische en grote commerciële voorzieningen, de aanleg en inrichting van groengebieden en het groenblauwe raamwerk, het behouden van de kwaliteit van het landelijk gebied, stimuleren van (technologische) vernieuwingen in de agribusiness (glastuinbouw, landbouw) en het plannen van opslagcapaciteit voor water. Overigens zijn door de kaderwetgebieden al omvangrijke financiële verplichtingen of meerjarige prestatie-afspraken voor de komende jaren aangegaan.

De betrokken provincies onderkennen het belang om in samenhangende grootstedelijke gebieden een aantal taken gezamenlijk door gemeenten te laten behartigen. Deze taken zijn ook geconcentreerd in de fysieke sfeer: regionaal structuurplan, regionaal verkeers- en vervoersplan, regionaal grondbeleid en regionaal huisvestingsbeleid.

3.2. Beleidsontwikkelingen op rijksniveau

Ruimtelijke ordening

Het kabinet hecht onverminderd aan een goede samenwerking en afstemming in het ruimtelijk beleid, waarbij elk van de overheidslagen vanuit een eigen, duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid opereert. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is het verstedelijkingsbeleid uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. Het gaat daarbij om sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied. De stedelijke netwerken zijn zeer uiteenlopend van schaal en problematiek. De bestuurlijke samenwerking van de gemeenten zal daarom een kwestie van maatwerk moeten zijn. Sommige stedelijke netwerken hebben de schaal van de huidige kaderwetgebieden, andere – bijvoorbeeld Deltametropool en Brabantstad – gaan daar aanzienlijk bovenuit.

Gemeenten en provincies hebben een belangrijke rol in de keuzen die moeten worden gemaakt om de ruimtelijke opgaven in deze gebieden te realiseren. De noodzakelijke flexibiliteit in de bestuurlijke samenwerking betekent overigens niet dat de samenhangende, gebiedsgerichte visie een vrijblijvend karakter kan hebben. De uitvoeringsstrategie van de Vijfde Nota is er op gebaseerd dat kaders, programma's en belangrijke bestuurlijke afspraken worden vastgelegd in richtinggevende ruimtelijke plannen, in ieder geval in de provinciale streekplannen. Op de schaal van de stedelijke gebieden kan de niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking van grote betekenis zijn voor bovenlokale afwegingen, naast de rol die de provincies daarin spelen. Ook bij het trekken van de rode contouren kunnen deze samenwerkingsverbanden een belangrijke rol vervullen. Het regionaal structuurplan kan ook in de toekomst een noodzakelijk integratiekader blijven voor de talrijke (fysieke) afwegingen die op het niveau van het stedelijk gebied moeten worden gemaakt. De vraag of deze

planfiguur zal moeten worden opgenomen in een «minimum-pakket» en hoe dit structuurplan zich zal moeten verhouden tot het provinciaal streekplan, zal mede afhangen van de vraag of het de functie kan vervullen van richtinggevend (en ten dele juridisch bindend) ruimtelijk plan ten opzichte van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Grondbeleid

De recent verschenen Nota Grondbeleid (2000) streeft naar een versterking van de bovenlokale samenhang in het grondbeleid. De ruimtelijke problematiek in de stedelijke gebieden vereist een niet-vrijblijvend instrumentarium om die samenhang te waarborgen. De huidige Kaderwet geeft een dergelijk instrumentarium, maar de ervaring leert dat voor een effectief gebruik extra (positieve) prikkels noodzakelijk zijn. Bij de vormgeving van het grondinstrumentarium in stedelijke gebieden moeten dergelijke positieve prikkels worden ingebouwd.

Verkeer en vervoer

Verkeers- en vervoersproblemen zijn bij uitstek regionale problemen die zich juist in stedelijke gebieden zwaar doen voelen. In de huidige kaderwetgebieden zijn op dit terrein goede resultaten behaald. Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) waarvan voor de zomer deel 3 verschijnt zet in op een versterking van de decentrale aanpak met de aangekondigde decentralisatie van middelen voor infrastructuur, verkeersveiligheid en vervoermanagement naar provincies en stedelijke gebieden. Daarbij is uiteraard de samenhang met de exploitatie van het openbaar vervoer en de planvorming op het niveau van de provincies en de stedelijke gebieden van belang.

Wonen

In de Nota Mensen, wensen, wonen; wonen in de 21e eeuw (2000) is het kabinet ingegaan op de regionale samenhang op dit beleidsterrein. Het regionale karakter van de woningmarkten en de samenhang in ontwikkeling en opbouw van woonlocaties in en om de stad nopen tot een samenhangend beleid in stedelijke gebieden. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt toegedeeld aan dertig grote steden en aan de provincies die zorgdragen voor allocatie naar de kleinere gemeenten. In de nota is nog eens bevestigd dat de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten ook in de toekomst onverkort het uitgangspunt blijft. De systematiek van het ISV, waarbij dertig gemeenten door middel van meerjarige ontwikkelingsprogramma's prestatie-afspraken maken met het Rijk, blijft gehandhaafd. Wel zal in toekomstige GSB/ISV-ontwikkelingsprogramma's het vraagstuk van de regionale woonmilieudifferentiatie en de mate van bovengemeentelijke afstemming daarover zwaarder in de beoordeling worden meegenomen. Het rijksbeleidskader stedelijke vernieuwing zal daartoe worden aangepast. De dertig rechtstreekse gemeenten stellen ieder vanuit regionaal perspectief een woonvisie vast. Deze visie kan onderdeel zijn van bredere visies ten aanzien van ruimte, economie, wonen, welzijn en zorg, zoals bij de stadsvisies en ontwikkelingsprogramma's in het kader van GSB/ISV. Wanneer in een stedelijk gebied stad en omliggende gemeenten, vanuit een gezamenlijk geformuleerd regionaal woonbeleid het zelf wenselijk achten en bereid zijn de beschikbare budgetten gezamenlijk op regionaal niveau in te zetten, moet dit mogelijk zijn.

Economie

In de Nota Ruimtelijk-economisch beleid (1999) wordt aangegeven dat de netwerkeconomie de bedrijven noopt tot wereldwijde en regionale netwerken. De regio is de dagelijkse omgeving die het functioneren van bedrijven sterk bepaalt. Het creëren van een goed vestigingsklimaat in een stedelijk gebied gaat de bestuurlijke en financiële draagkracht van individuele gemeenten vaak te boven. Daarom is regionale samenwerking tussen publieke (en private) partijen steeds harder nodig. Bovendien is de samenhang van het economisch beleid met het ruimtelijke ordeningsbeleid, het verkeers- en vervoersbeleid en het milieubeleid van belang.

Milieu

In de praktijk van de kaderwetsamenwerking van de afgelopen jaren is relatief weinig invulling gegeven aan een regionaal milieubeleid. Toch hangt milieubeleid ten aanzien van de leefomgeving nauw samen met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en verkeers- en vervoersbeleid. Nader wordt bezien in hoeverre het wenselijk is een regionaal milieubeleid (meer) invulling te geven en zo ja, op welke wijze dat vorm zou kunnen krijgen.

Groen en recreatie

In de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) is aangegeven dat ten behoeve van de kwaliteit van het landelijk gebied in stedelijke omgevingen zogenoemde «rode» ontwikkelingen, zoals infrastructuur, bedrijventerreinen en woningbouw, in samenhang met «groene» ontwikkelingen tot stand moeten worden gebracht. In het kader van het in 2001 op te stellen Structuurschema Groene Ruimte (2) zal, mede gelet op de afspraken met de grote steden (G30) omtrent groen in en om de stad, worden nagegaan in hoeverre regionaal groenbeleid onderdeel kan uitmaken van de nieuwe bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden. Voor zover het de stedelijke gebieden betreft, moet bezien worden welke afstemming kan worden aangebracht met de recent gesloten bestuurs-overeenkomst «Gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2001–2004» tussen het Rijk en de provincies.

Sociale opgaven

In opdracht van de bewindslieden van VWS, Justitie, BZK en GSI is onderzocht wat de voor- en nadelen zijn van het overdragen van beleidsverantwoordelijkheden op het terrein van jeugdzorg van enkele provincies naar de betreffende kaderwetgebieden. Op grond van onder andere de criteria bestuurlijke continuïteit, schaalgrootte, daadkracht en instrumenten op het gebied van jeugdzorg hebben de bewindslieden besloten geen beleidsverantwoordelijkheden over te dragen in het kader van de nieuwe wet op de jeugdzorg. Voorgesteld wordt om, binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, een aantal initiatieven gericht op de bestuurlijke versterking van de aansluiting van jeugdzorg op lokaal jeugdbeleid te ondersteunen en waar nodig te versterken. Ook op andere niet-fysieke terreinen doen zich op dit moment geen dringende redenen voor om bepaalde taken of bevoegdheden verplicht bij stedelijke gebieden neer te leggen. Dat neemt niet weg dat taken en bevoegdheden op sociaal terrein in principe onderdeel kunnen gaan uitmaken van de samenwerking in stedelijke gebieden. In voorkomende gevallen kan bij gewenste geclusterde taken een stedelijke regio wel een handig en logisch aanspreekpunt zijn. Dat zal echter op maat, en eventueel gedifferentieerd voor verschillende gebieden, worden ontwikkeld.

Ook in het kader van het grotestedenbeleid is regionale afstemming van belang, vooral als het gaat om zaken als wonen, werken en bereikbaarheid. Dergelijke afstemming heeft onder meer tot doel om de trend van het wegtrekken van midden en hoge inkomens uit de stad te keren, om de onderlinge concurrentie van bedrijfslocaties op prijs en/of bereikbaarheid tegen te gaan en om buurgemeenten aan de ontsluiting van de centrumstad te laten meewerken. Op deze terreinen bestaat er een grote, natuurlijke verwevenheid, om niet te zeggen een lotsverbondenheid, tussen de centrumstad enerzijds en omliggende gemeenten anderzijds. Buurgemeenten (en de provincie) worden over het algemeen zelf niet geconfronteerd met de negatieve gevolgen van afwenteling van maatschappelijke problemen op de centrumstad. Daarom is in het kader van het grotestedenbeleid een afstemming over ontwikkeling van de regio als geheel en over een evenwichtige verdeling van lusten en lasten van belang. Blijkens rijksbeoordeling van de stedelijke ontwikkelingsprogramma's en de ex-ante evaluatie door de planbureaus gaat die afstemming bij een aantal steden redelijk tot goed, maar bij andere steden gaat die afstemming zeer moeizaam.¹ Versterking van de regionale afstemming is nodig voor een grotere effectiviteit van het grotestedenbeleid.

Regionale samenhang

In de stedelijke gebieden is de verdichting van de opgaven in onze samenleving het meest zichtbaar (werken, wonen, voorzieningen, leefbaarheid, milieu), terwijl tegelijkertijd ook de schaarste aan fysieke ruimte het grootst is. Op het regionale niveau, waar de opgaven spelen, moeten in de stedelijke gebieden ook beslissingen kunnen worden genomen. Hier moet tevens de politieke verantwoording worden afgelegd, omdat de «pijn» van de beslissingen op dit niveau direct wordt gevoeld en gedragen.

Het beeld van toekomstige ruimtelijke opgaven dat de kaderwetgebieden en de provincies schetsen wordt bevestigd door de beleidsvoornemens van het kabinet. Ruimtelijke ontwikkelingen in stad en rand kennen een samenhang, die zich in verhevigde mate voordoet in stedelijke gebieden met een grote bevolkingsdichtheid. Een samenhangende aanpak is – met name op het brede ruimtelijke terrein – cruciaal; dat wordt ook in alle afzonderlijke trajecten benadrukt. De opgaven in de stedelijke gebieden vereisen een stevige, niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten, waarbij uitvoering van beleid of afspraken in het belang van de regio worden gegarandeerd.

Tevens is continuïteit in de samenwerking nodig: ruimtelijke ontwikkelingen en de investeringen die daaraan zijn gekoppeld kennen een lange doorlooptijd. Onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in haar advies over «Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek» (1998) erop gewezen dat concrete investeringen bepalend zijn voor de daadwerkelijke realisering van gewenste plannen. In zekere zin is dat ook één van de leerpunten van de afgelopen periode van kaderwetsamenwerking waar enerzijds de Vinex-opgaven en anderzijds de (investerings-)middelen op verkeer- en vervoerterrein sterk sturend zijn geweest. Bij de toekomstige vormgeving van de samenwerking in stedelijke gebieden zal worden gezocht naar manieren om de uitvoeringspraktijk van investeringsprojecten en grondbeleid (beter) te koppelen aan de gezamenlijke beleids- en planvorming.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat het huidige minimum-takenpakket van de Kaderwet, mede gezien de samenhang, een goed referentiekader vormt voor de toekomstige invulling van het takenpakket van het bestuur in stedelijke gebieden.

¹ Centraal Planbureau, Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid, 2000.

4. De bestuurlijke vormgeving in de toekomst

De kaderwetgebieden vormen een bijzondere bestuurlijke hulpstructuur:

- ze nemen een belangrijke positie in stedelijke gebieden in,
- hebben een wettelijke status,
- worden bestuurd door samenwerkende gemeenten en
- voeren bepaalde aan hen opgedragen taken uit.

Met de bovengenoemde kenmerken is een niet-vrijblijvende vorm van bovenlokale samenwerking ontstaan. Het kabinet constateert een breed draagvlak voor de voortzetting van deze vorm van samenwerking. De noodzaak tot afstemming en samenwerking op bovenlokaal niveau is nog verder toegenomen en de samenwerking van de afgelopen jaren heeft positieve resultaten opgeleverd. De opvatting over de structuur waarin dit na 2002 zou moeten geschieden varieert per actor. Tussen de diverse wensen inzake bijvoorbeeld de vorm, de taken en de bevoegdheden zal een evenwicht moeten worden gevonden. Mede op basis van de toegezonden standpunten formuleert het kabinet in dit hoofdstuk een aantal uitgangspunten, die het hanteert bij de uitwerking en verdere vormgeving van de bestuurlijke samenwerking in de stedelijke gebieden na afloop van de gemeenschappelijke regelingen in 2003.

4.1. Standpunten over de bestuurlijke vormgeving

In deze paragraaf wordt beknopt op de standpunten van de kaderwetgebieden, de provincies, de VNG en het IPO ingegaan. Hierbij zijn verschillen tussen de kaderwetgebieden en de provincies over de door hen gewenste bestuurlijke vormgeving voor de toekomst te constateren. Ook tussen de kaderwetgebieden onderling en de provincies onderling bestaan diverse opinies.

De **Stadsregio Rotterdam** heeft een verlenging van de Kaderwet zonder tijdshorizon voor ogen. Deze regio wil via drie pijlers de regionale samenwerking op een steviger fundament zetten: continuering uitvoering kaderwettaken, intergemeentelijke samenwerking op nieuwe terreinen in de sociale sfeer en het bieden van een platform voor uitwisseling van informatie en ervaring. De regio wil het haar ten dienste staande kaderwetinstrumentarium uitputtend gaan gebruiken. Dit zou moeten worden aangevuld met de bevoegdheden met betrekking tot het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. De regio heeft voorts verzocht om bij de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening rekening te houden met de positie van de stadsregio. Een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur in 2006 ziet men als eindperspectief van de regionale samenwerking.

Het **Regionaal Orgaan Amsterdam** bepleit een voortzetting van de samenwerking met het kaderwetinstrumentarium in dezelfde samenstelling als het huidige ROA zonder dat daaraan een bestuurlijk eindperspectief in de vorm van een stadsprovincie is gekoppeld. De regio verzoekt daarbij uitbreiding van het takenpakket mogelijk te maken op de terreinen regionaal groen, stedelijke vernieuwing, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening. In aanvulling hierop acht men samenwerking op een flexibele manier met andere partners zoals de provincie Noord-Holland en gemeenten die buiten het Regionaal Orgaan Amsterdam liggen van belang. Voortzetting van de huidige functionele samenwerking via de Regionale Samenwerking Amsterdam als bestuurlijk platform voor een zogenoemde bovenregionale agenda biedt volgens de betrokkenen hiervoor een kader.

De besturen van de overige kaderwetgebieden geven meer in het algemeen aan dat de continuering van een van rijkszijde vastgesteld samen-

hangend wettelijk instrumentarium voor ruimtelijke beleidsterreinen met bijbehorende budgetten in hun gebieden wenselijk en noodzakelijk is. Het algemeen bestuur van het **Stadsgewest Haaglanden** is voorstander van voortzetting van de samenwerking als een functioneel regionaal bestuur waaraan exclusief een aantal taken en bevoegdheden is toegekend. Dat betekent dat dit bestuur op basis van wetgeving moet worden ingesteld, voldoende middelen moet hebben en ook van instrumenten moet worden voorzien om, waar nodig, aan doorzettingsmacht invulling te kunnen geven. Voor de langere termijn houdt deze regio een groei-model à la de regio Rotterdam open. De bestuurlijke positie van beide regio's moet volgens Haaglanden gelijkwaardig zijn, gelet op de posities in de Zuidvleugel en de ruimtelijk-economische samenhangen.

Het dagelijks bestuur van het **Bestuur Regio Utrecht** heeft een voorlopig standpunt uitgebracht. Het bestuur is van mening dat het in de Kaderwet verankerde instrumentarium een uitstekend kader biedt voor niet-vrijblijvende regionale samenwerking, gericht op een uitvoeringsgerichte en integrale aanpak van de grootstedelijke problematiek. De nieuwe bestuurlijke constructie moet na 2003 dan ook over substantiële bevoegdheden en budgetten op een aantal samenhangende beleids-terreinen met betrekking tot de fysieke infrastructuur kunnen beschikken. Voorts wordt gemeld dat het territoire van het Utrechtse kaderwetgebied in het algemeen als te ruim wordt ervaren.

In het **Knooppunt Arnhem-Nijmegen** (KAN) is een evaluatieproces met een brede consultatieronde aan de gang. In een voorlopig standpunt geeft het KAN aan dat de samenwerking in betrekkelijk korte tijd zijn waarde heeft bewezen. Men acht, gelet op nieuwe speerpunten van beleid, continuering van de niet-vrijblijvende samenwerking in het KAN-gebied en het daarbij behorende wettelijk instrumentarium van de Kaderwet gewenst. In samenspraak met de provincie Gelderland en de gemeenten wordt gezien of het huidige takenpakket met andere provinciale of gemeentelijke taken kan/moet worden uitgebreid.

In het **Samenwerkingsverband Regio Eindhoven** (SRE) is vanaf 1998, uitgaande van de beperkte werkingsduur van de Kaderwet, een inhoudelijke discussie met de gemeenten gevoerd over de gewenste samenwerking. Een discussie over de structuur of de vorm waarin die samenwerking gestalte moet krijgen, is daar vooralsnog niet aan de orde geweest. Het dagelijks bestuur van het SRE concludeert uit deze discussie dat er op dit moment onvoldoende draagvlak bestaat voor verlenging van de Kaderwet zoals deze thans luidt. Wel dienen volgens de betrokken gemeenten de bestaande regionale taken en bevoegdheden ten aanzien van verkeer en vervoer uit de Kaderwet voor de regio gehandhaafd te blijven.

Het dagelijks bestuur van de **Regio Twente** is van mening dat, op grond van de ervaringen van de afgelopen vijf jaren en kijkend naar de toekomstige opgaven, de uitgangspunten van de Kaderwet nog van toepassing zijn. Het bestuur acht zich verder niet gelegitimeerd om, vóór de vorming van de nieuwe gemeenten in Twente, uitspraken over de toekomstige samenwerking te doen. Hier bestaat overigens een samenhang met de ontwikkeling van nieuwe vormen van bovenlokale samenwerking tussen de gemeenten in het centraal stedelijk gebied in Twente als alternatief voor de vorming van Twentestad.

Volgens de **Vereniging van Nederlandse Gemeenten** biedt voortzetting van de Kaderwet in enigerlei vorm als instrument voor bovenlokale samenwerking ook voor de toekomst perspectieven voor het oplossen van regionale vraagstukken in stedelijke gebieden. De VNG benadrukt dat het gewenst is dat ook andere gebieden vrijwillig maar niet-vrijblijvend van dit instrumentarium gebruik kunnen maken wanneer dat vanuit de inhoud van de vraagstukken nodig is. Voorts stelt de VNG dat de schaal, de taken

en bevoegdheden en de bestuurlijke structuur van de samenwerking per samenwerkingsgebied moeten kunnen verschillen.

Het **Interprovinciaal Overleg** onderkent de wenselijkheid van niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten in samenhangende stedelijke gebieden en constateert dat daarmee in de afgelopen periode nuttige resultaten zijn geboekt. Dit betekent echter voor de provincies nadrukkelijk geen voortzetting van de Kaderwet, omdat naar hun mening het eindperspectief van deze tijdelijke wet, namelijk de stadsprovincie, niet meer aanwezig is. Voorts biedt deze wet volgens de provincies onvoldoende ruimte voor de eveneens noodzakelijke vormen van samenwerking met andere gemeenten en/of provincies.

Ook bij de provincies bestaan verschillende opinies over de vormgeving van de niet-vrijblijvende samenwerking. Het IPO en met name de provincies Noord-Holland, Utrecht en Gelderland zijn van mening dat het wettelijk kader hiervoor primair dient te worden geschapen door aanvulling en aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de sectorwetgeving zou vervolgens de afstemming met het provinciaal beleid gewaarborgd moeten worden, zoals dat nu met het regionaal structuurplan in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geschiedt. Voorts zien de provincies en het IPO een ontwikkeling waarbij de provincie in stedelijke gebieden de rol van partner vervult en waarbij maatwerk per regio belangrijk is. Zo wil de provincie Zuid-Holland dat bij het treffen van wettelijke voorzieningen recht wordt gedaan aan de verschillen tussen de regio's Rotterdam en Haaglanden. De provincie Noord-Brabant heeft al in een eerder stadium de minister van BZK verzocht om voor de regio Eindhoven-Helmond de Kaderwet te verlengen dan wel bij een vernieuwing van die wet rekening te houden met de specifieke problemen van het stedelijke gebied Zuidoost-Brabant.

4.2. Continuering van bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er brede steun bestaat voor het op enigerlei wijze continueren van een wettelijke regeling voor niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking in een aantal stedelijke gebieden. Wel bestaan er verschillen van mening tussen de betrokken decentrale bestuurlijke partners over de wijze waarop dit wettelijk wordt vormgegeven. Wettelijke regulering is nodig om de continuïteit van de samenwerking en de op regionaal niveau noodzakelijke taakuitoefening te waarborgen.

Het kabinet is daarom van oordeel dat de Kaderwet bestuur in verandering moet worden vervangen door een nieuwe wettelijke voorziening voor onbepaalde tijd die in hoofdlijnen op dezelfde grondslagen berust.

Bestuurlijke structuur

Het kabinet is van oordeel dat de bestuurlijke organisatie in Nederland gebaseerd dient te blijven op drie bestuurslagen. De inhoudelijke opgaven en de specifieke bestuurlijke constellatie rechtvaardigen alléén in een aantal stedelijke gebieden een bestuurlijke hulpstructuur in de vorm van voortgezette niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten op wettelijke grondslag. De keuze voor deze vorm van bovenlokale samenwerking garandeert directe zeggenschap van de betrokken gemeenten in de regionale bestuursvorm. Er is dus sprake van een bestuurlijke hulpstructuur ten dienste van de gemeenten waarbij de interne bestuursstructuur met een zekere afdwingbaarheid van beslissingen, zoals dat is geregeld in de Kaderwet, uitgangspunt is. Dit kan dus betekenen dat het belang van de regio boven het belang van een individuele gemeente gaat. Gemeenten dienen hierbij te beschikken over voldoende instrumenten voor het waar-

borgen van de democratische controle van de deelnemers op het samenwerkingsverband.

Stedelijke gebieden en takenpakket

Gezien de aard en omvang van de regionale problematiek in stedelijke gebieden is het aan de wetgever om beslissingen te nemen ten aanzien van het aantal gebieden en het takenpakket. Mede op basis van de wensen, het draagvlak en de ontwikkelingen in de verschillende stedelijke gebieden alsmede de beleidsontwikkelingen op rijksniveau moet een heldere identificatie plaatsvinden van de stedelijke gebieden die van de nieuwe wettelijke regeling gebruik kunnen maken. Vooralsnog zijn de huidige zeven kaderwetgebieden hiervoor het uitgangspunt. Dat neemt niet weg dat op basis van een beoordeling van de hierboven genoemde elementen tot een ander aantal stedelijke gebieden kan worden besloten. De gemeenten binnen de aangewezen gebieden krijgen een wettelijke opdracht tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, zodat zij verplicht bepaalde lokale taken op regionaal niveau gezamenlijk uitvoeren. Tevens zullen door wijziging van sectorale wetgeving rechtstreeks bevoegdheden aan het regionaal bestuur worden toegekend. Het huidige minimumtakenpakket van de Kaderwet, dat uitgaat van samenhang in beleid, vormt ook voor de periode na 2002 een goed referentiepunt. Dat pakket kent een logische opbouw van taken en bevoegdheden op ruimtelijk terrein, zoals ruimtelijke en economische ontwikkeling, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu. Op het regionaal bestuur rust dan ook de verplichting die taken daadwerkelijk uit te voeren.

Op welke plaats een en ander wettelijk geregeld wordt, namelijk in één aparte wet of als onderdeel van de Wet gemeenschappelijke regelingen, wordt nader bezien. Deze keuze is echter niet van invloed op de inhoud of het functioneren van de samenwerking.

Uiteraard laat de concrete uitoefening van het takenpakket de samenwerkende gemeenten ruimte om in te spelen op de specifieke regionale situatie. Voor andere taken, buiten de verplichte taken om, zijn gebieden in principe vrij om keuzes te maken die men in het gebied opportuun acht. Dat laatste veronderstelt een gedifferentieerd stelsel waarin bepaalde taken voor regionale behartiging in aanmerking kunnen worden gebracht indien daarvoor bestuurlijk draagvlak aanwezig is. Uit de ervaringen die zijn opgedaan met het instrumentarium van de Kaderwet blijkt ook dat binnen een zekere uniformiteit verschillen in de uitvoering van het takenpakket ontstaan. Regionaal maatwerk blijft dus mogelijk.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincie en Rijk

Gegeven de hiervoor geschetste bestuursvorm voor een aantal stedelijke gebieden blijven Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanpak van de regionale problematiek. Elk van de drie bestuurslagen moet dan ook bij de verdere uitwerking een deel van de oplossing leveren.

Gelet op het feit dat de regionale problematiek een gemeentegrens-overschrijdende problematiek is, moeten primair de gemeenten in staat worden gesteld om de regionale problemen aan te pakken en de regionale kansen te benutten. Zij staan het dichtst bij oplossing van deze problematiek en bovendien zal lokaal het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak moeten worden gevonden voor het regionale beleid. Hiervoor is onder meer vereist dat gemeenten over voldoende bestuurskracht en een breed takenpakket beschikken. Op deze wijze kunnen zij zowel hun lokaal registrerende en uitvoerende rol zelfstandig vervullen als op regionaal niveau een volwaardige partner zijn. Dit betekent voor het kabinet dat de herindelings, zoals in de stedelijke gebieden Utrecht, Haaglanden en Zuidoost-Brabant, gericht op de beantwoording van de ruimtenood en de grootste-

delijke problematiek van centrumsteden, de noodzaak tot regionale samenwerking onverlet laat.

Ook blijft samenwerking en afstemming tussen provincies en (samenwerkende) gemeenten van belang. Zoals ook nu bij het huidige instrumentarium van de Kaderwet het geval is, kan dit op verschillende manieren worden geregeld. Per beleidsterrein verdient de relatie tussen de rol van de provincie enerzijds en die van de samenwerkende gemeenten in stedelijke gebieden anderzijds nadere invulling.

Voorts wil het kabinet in de beschouwingen betrekken dat de regio naar zijn aard een vlottend schaalniveau is, hetgeen bijvoorbeeld moge blijken uit het feit dat in een aantal gebieden de regionale samenwerking niet tot het kaderwetgebied beperkt blijft. Ook de samenhang in stedelijke netwerken in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is daarvan een voorbeeld, evenals het Bereikbaarheidsoffensief voor de Randstad. Een zekere flexibiliteit is gezien de dynamiek van de regio zowel territoriaal als functioneel gewenst.

Het kabinet acht het echter niet mogelijk én niet gewenst voor elk vraagstuk een eigen bestuurlijk orgaan te creëren. De kracht van de huidige bovenlokale samenwerking op basis van de Kaderwet is volgens het kabinet dat gemeenten door de wetgever ten behoeve van het regionaal belang een basisstructuur wordt aangereikt met een minumpakket aan taken en de mogelijkheid tot het uitoefenen van een doorzettingsmacht. Opgaven worden opgedragen en financiële bijdragen worden verstrekt. Hierdoor zijn de gemeenten in zekere zin aan elkaar gebonden. Flexibiliteit betekent niet dat de inhoud en het karakter van het regionale bestuurlijke verband diffuus en open wordt. Hiermee zou het risico van vrijblijvendheid kunnen ontstaan. De ervaring heeft geleerd dat in stedelijke gebieden dit geen optie is. De uitdaging is juist om in de stedelijke gebieden, naast een vaste bestuurlijke constellatie van samenwerkende gemeenten in een afgebakend gebied, ook op maat en flexibel samenwerking te zoeken met andere partners.

De regionale samenwerking van de laatste jaren is mede tot stand gekomen als bestuurlijk vervolg op rijksbeleid. Ook nu weer mag van het Rijk worden verwacht dat het zijn eigen visie op de regionale vraagstukken duidelijk omschrijft en dat door middel van wetgeving, waarbij bevoegdheden en middelen worden toegedeeld, voorwaarden worden geschapen voor een succesvolle aanpak. De regionale beleidsopgaven kunnen globaal of gedetailleerd worden beschreven, afhankelijk van de aard van het onderwerp en de urgentie van de vraagstukken. Van belang is dat het Rijk provincies en betrokken gemeenten bij de beschrijving van de probleemopgaven betreft. Alleen op deze wijze kunnen lokale, provinciale- en rijksbelangen worden samengesmeed tot regionale belangen. Dat laat onverlet dat de wetgever uiteindelijk het aantal gebieden en het taken- en bevoegdhedenpakket bepaalt.

5. Samenvatting: uitgangspunten en vervolg

De aanleiding voor de standpuntbepaling van het kabinet omtrent de continuering van de bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden is gelegen in drie factoren. Ten eerste is er het gegeven dat de gemeenschappelijke regelingen op basis waarvan in zeven kaderwetgebieden regionale openbare lichamen zijn ingesteld in het jaar 2003 aflopen. De Kaderwet bestuur in verandering maakt verlenging daarvan niet mogelijk. Het op enigerlei wijze voortzetten van deze regelingen is alleen mogelijk via nieuwe wettelijke voorzieningen. Ten tweede zijn er op rijksniveau beleidsinhoudelijke ontwikkelingen die om een bestuurlijk-organisatorische inbedding vragen. Voor een groot deel zijn de voornemens hieromtrent reeds in verschillende beleidstrajecten uiteengezet. Ten derde onderkennen een aantal stedelijke gebieden zelf ook opgaven die

het beste via een bijzondere bestuurlijke voorziening kunnen worden opgepakt.

Vanuit deze drie factoren heeft het kabinet voor de toekomst van het bestuur in stedelijke gebieden de volgende uitgangspunten geformuleerd.

- Grote inhoudelijke opgaven en de specifieke bestuurlijke constellatie rechtvaardigen alléén in stedelijke gebieden een bestuurlijke hulpstructuur in de vorm van voortgezette niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten.
- Daartoe zal een (nieuwe) wettelijke voorziening voor onbepaalde tijd worden getroffen.
- De bestuurlijke organisatie blijft gebaseerd op drie bestuurslagen.
- Het huidige minimum-takenpakket van de Kaderwet vormt, mede gezien de samenhang, een goed referentiekader voor de toekomstige invulling van het takenpakket.
- Op basis van de wensen, het draagvlak en de ontwikkelingen in de verschillende stedelijke gebieden alsmede de beleidsopgaven op rijksniveau wordt in de komende periode bezien welke stedelijke gebieden van dit instrumentarium gebruik kunnen maken.

Op basis van deze notitie en de genoemde uitgangspunten bereidt het kabinet op korte termijn een wetsvoorstel voor met betrekking tot de voortzetting van niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking in een aantal stedelijke gebieden. Bij de voorbereiding hiervan worden de kaderwetgebieden, de VNG en het IPO betrokken.