

Vergaderjaar 1990-1991

21 062

Grote-stedenbeleid

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 juni 1991

Hierbij bieden wij u aan **het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden»**.¹

Dit standpunt is een vervolg op het kabinetsstandpunt «Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau» dat u op 27 september 1990 werd aangeboden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

¹ Een samenvatting is ter inzage gelegd op de bibliotheek.

INHOUD

1.	Inleiding	03
2.	Voorstellen uit de stedelijke gebieden	05
2.1.	Inleiding	05
2.2.	Toetsingskader	05
2.3.	Beschrijving voorstellen zeven stedelijke gebieden en reactie kabinet	07
2.3.1.	Stedelijk gebied Amsterdam	07
2.3.2.	Stedelijk gebied Rotterdam	10
2.3.3.	Stedelijk gebied Den Haag	13
2.3.4.	Stedelijk gebied Utrecht	17
2.3.5.	Stedelijk gebied Eindhoven/Helmond	21
2.3.6.	Stedelijk gebied Enschede/Hengelo	24
2.3.7.	Stedelijk gebied Arnhem/Nijmegen	26
2.4.	Overige stedelijke gebieden	30
2.4.1.	Stedelijk gebied Breda	30
2.4.2.	Stedelijk gebied Tilburg	32
2.4.3.	Stedelijk gebied Zwolle	33
2.4.4.	Stedelijk gebied Groningen	34
2.4.5.	Stedelijk gebied Maastricht/Heerlen	35
3.	Nadere beleidsontwikkeling	36
3.1.	Inleiding	36
3.2.	Brede consensus op alle bestuursniveaus	38
3.3.	Inhoud van beleid en vorm van bestuur	39
3.4.	Vervolgstappen in het proces	41
3.5.	Fasering van het proces	43
3.6.	Hoofdpijnen voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden	46
3.7.	Taken en bevoegdheden	50
3.8.	De provincies	59
3.9.	Advies WRR: «Van de stad en de rand»	60
3.9.1.	Inleiding	60
3.9.2.	Sectorale aanbevelingen	62
3.10.	Financiële aspecten van bestuur op niveau	66
3.10.1.	Inleiding	66
3.10.2.	De gemeenten	66
3.10.3.	De stedelijke gebieden	70
Bijlage 1:	Overzicht relevante rapporten en brieven	73

1. INLEIDING

Vervolgstandpunt «Bestuur op niveau»

Op 27 september 1990 bood het kabinet zijn standpunt «Bestuur en stedelijke gebieden: Bestuur op niveau» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan (TK 1990–1991, 21 062 nrs. 3 en 4).

Dat standpunt bevatte de reactie van het kabinet op de adviezen van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid en van de Raad voor het binnenlands bestuur.

In stedelijke gebieden is een aangepast bestuurlijk regiem nodig, zo stelde het kabinet in zijn standpunt. Het kabinet wees daarbij op het belang van de steden als kristallisatiepunten op sociaal, maatschappelijk, cultureel en economisch terrein. Uitersten in positieve én negatieve zin doen zich voor in de steden en het omliggende gebied. De aanpak daarvan kan slechts plaatsvinden op een schaal die de grenzen van de individuele gemeenten te buiten gaat. Daarbij gaat het vooral om de vergaande onderlinge verwevenheid van sturings- en verdelingsvraagstukken op het niveau van het stedelijk gebied als geheel op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkelingen, arbeidsmarkt en milieu.

In «Bestuur op niveau» (in dit standpunt aangehaald als «BoN-1») stelde het kabinet dat de problematiek en kansen in de diverse stedelijke gebieden vaak zeer verschillend zijn en dat niet in al die gebieden (en op hetzelfde moment) gelijke oplossingen getroffen dienen te worden. Daarom is, binnen de hoofdstructuur van het openbaar bestuur, selectiviteit en differentiatie nodig en dient een blauwdruk-aanpak te worden vermeden. Het kabinet stelde nadrukkelijk dat een groeiproces in de diverse gebieden mogelijk moet zijn. Het kabinet stelde vast dat de stedelijke gebieden daartoe belangwekkende initiatieven ondernemen, maar ook dat de discussies daarover tot een afronding moeten komen.

Om die reden werd met zeven stedelijke gebieden, die door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken voorafgaand aan «Bestuur op niveau-1» werden geconsulteerd, de afspraak gemaakt dat ze tot maart 1991 de gelegenheid kregen hun discussies af te ronden met conclusies. Tevens werd aangekondigd dat het kabinet in het voorjaar van 1991 in een vervolgstandpunt daarover een oordeel zou uitspreken en er naar zou streven dan tevens de eveneens aangekondigde «Interimwet» in ontwerp gereed te hebben. Voor u ligt thans het vervolgstandpunt («BoN-2»), terwijl in een bijlage een voorontwerp voor een «Interimwet bestuur stedelijke gebieden» is opgenomen.¹

Het kabinet stelt vast dat in de stedelijke gebieden soms goede voorde- ringen zijn gemaakt bij de discussie over de inhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische samenwerking op bovenlokaal niveau. Er is alle reden om te spreken van een belangrijke voortgang in het proces van bestuurlijke vernieuwing in de stedelijke gebieden. Duidelijk moet echter zijn dat er in de gebieden nog stevige stappen gezet moeten worden om de voornemens nu in concrete daden om te zetten. Het kabinet beklem- toont daarom nogmaals het procesmatige karakter van deze ontwikke- lingen. In dat kader is het voorliggend standpunt een nadere invulling van BoN-1 dat echter, gelet op het proceskarakter, nog niet in alle opzichten een gedetailleerd eindoordeel betekent. De komende periode zal worden benut om met de stedelijke gebieden te komen tot nauwkeurige afspraken over de eerstvolgende stappen, mede gelet op voorliggend kabinetsstandpunt. Een eindoordeel is bovendien niet goed mogelijk omdat «Bestuur op niveau» ook in andere gebieden heeft geleid tot initi- atieven en voorstellen. Het kabinet acht deze ontwikkeling positief en zal daarop in dit standpunt eveneens ingaan.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

In dit nadere standpunt staan de beoordeling van de voorstellen van de stedelijke gebieden én de vertaling daarvan in de vorm van een voorontwerp voor een «Interimwet bestuur stedelijke gebieden» centraal. In dit standpunt wordt bovendien ingegaan op een aantal adviezen dat het kabinet heeft ontvangen over het bestuur in stedelijke gebieden. Daarbij gaat het allereerst om het advies «Van de stad en de rand» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, althans voorzover daarop niet reeds in BoN-1 werd ingegaan. Ook reageert het kabinet op de adviezen die het heeft gevraagd aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en aan de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb). Ook aan adviezen en standpunten van andere instanties wordt, bij de verschillende onderdelen van dit standpunt, ingegaan.

Opzet van «Bestuur op niveau: deel 2»

In hoofdstuk 2 komen de voorstellen van de stedelijke gebieden aan de orde. De nadruk ligt daarbij op de voorstellen van de zeven in BoN-1 genoemde gebieden, maar ook wordt een overzicht gegeven van de voorstellen die in andere stedelijke gebieden zijn of worden ontwikkeld. In hoofdstuk 2 geeft het kabinet tevens een reactie per gebied.

In hoofdstuk 3 geeft het kabinet op basis van deze voorstellen en tegen de achtergrond van het in BoN-1 ontwikkelde toetsingskader aan op welke wijze de voortgang van het proces in zijn algemeenheid zal moeten plaatsvinden. In dit hoofdstuk gaat het kabinet ook in op de diverse ingekomen reacties en adviezen, waaronder adviezen van de WRR, de RARO en de Rbb. Ook komen in dit hoofdstuk de financiële aspecten van «bestuur op niveau» aan de orde, waarbij tevens zal worden ingegaan op dit onderdeel van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Het voorontwerp voor de Interimwet bestuur stedelijke gebieden is als bijlage opgenomen, evenals een artikelgewijze toelichting.

2. VOORSTELLEN UIT DE STEDELIJKE GEBIEDEN

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voorstellen die in de diverse stedelijke gebieden zijn ontwikkeld voor «bestuur op niveau» in hun gebied. Centraal staan daarbij de zeven gebieden die ook in «Bestuur op niveau» (BoN-1) werden genoemd, te weten de stedelijke gebieden rond de centrumsteden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen. Met deze gebieden werd voorafgaand aan het uitbrengen van BoN-1 reeds overleg gevoerd waarbij de afspraak werd gemaakt dat in deze gebieden in maart 1991 de discussie afgerond diende te worden met concrete voorstellen én bestuurlijke standpunten.

In BoN-1 heeft het kabinet aangegeven geen harde en definitieve afbakening te willen geven van het begrip «stedelijk gebied», maar daarbij in eerste instantie te denken aan de gebieden rond de stedelijke knooppuntgemeenten. BoN-1 is onder meer toegezonden aan alle gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies. Vanuit de eigen behoefte en gevoed door de impulsen die zijn uitgegaan van de aanwijzing in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening tot stedelijk knooppunt en van het kabinetsstandpunt over «Bestuur op niveau», hebben ook andere dan de genoemde stedelijke gebieden voorstellen ontwikkeld. Ook op de voorstellen in deze gebieden wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Overigens hebben de stedelijke knooppunten ook gezamenlijk gereageerd. Gelet op de meer algemene inhoud daarvan, komt deze reactie aan de orde in hoofdstuk 3. Op het standpunt van het Interprovinciaal Overleg wordt ingegaan in paragraaf 3.8. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft niet gereageerd op BoN-1.

Het onderscheid tussen de zeven genoemde gebieden en andere gebieden is primair een verschil in fasering in het proces. De zeven gebieden zijn in de ontwikkeling van voorstellen duidelijk «een stap voor». Het betreft bovendien gebieden rond de grotere steden, waar de inhoudelijke en bestuurlijke problemen en kansen met een grotere intensiteit aan de orde zijn. In het bijzonder geldt dat voor de stedelijke gebieden rond de vier grote steden. Bovendien is alleen met de zeven gebieden in de consultatieronde concreet afgesproken dat voorstellen voor maart 1991 dienden te zijn afgerond met bestuurlijke standpunten. Ook met andere gebieden zal in de komende periode, indien daaraan behoefte bestaat, overleg worden gevoerd zoals dat ruim een jaar geleden met de zeven in BoN-1 genoemde gebieden heeft plaatsgevonden.

In BoN-1 heeft het kabinet gesteld dat de ruimtelijke ontwikkeling van centrumsteden in betekenende mate moet plaatsvinden op het eigen grondgebied.

In enkele centrumsteden is sprake van een grote ruimtenood. Het kabinet meent dat hierover zo spoedig mogelijk duidelijkheid dient te komen. Zonodig zal het kabinet in dit verband zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.

2.2. Toetsingskader

In BoN-1 heeft het kabinet een toetsingskader geformuleerd, enerzijds om de ontwikkelingen in de gebieden te kunnen beoordelen, anderzijds om aan die ontwikkelingen in zekere mate richting te geven. Het toetsingskader bestaat uit een aantal elementen gericht op de voortgang (de procescriteria) en uit elementen gericht op de bestuurlijke vormgeving, zowel in functionele als in territoriale zin (de oplossingscriteria).

De *procescriteria* hebben betrekking op het draagvlak voor oplossingen, de vereiste bestuurskracht op bovenlokaal niveau, de aanwezigheid van tussenstappen en experimenten en op het democratisch gehalte van het proces.

De *functionele* aspecten van de *oplossingscriteria* hebben betrekking op de totstandkoming van samenwerking gekenmerkt door effectieve besluitvorming, integraal beleid, efficiënte bestuurlijke organisatie, vermindering van de bestuurlijke dichtheid en een democratische legitimatie.

De *territoriale* aspecten van de *oplossingscriteria* richten zich op een op maatschappelijke en functionele processen afgestemde gebiedsomvang die ten dienste kan staan van een efficiënt en effectief bestuur.

Belangrijk in dit kader is het uitgangspunt van het kabinet dat er geen ruimte is voor een vierde bestuurslaag. «Bestuur op niveau» mag niet leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid, integendeel. Het dient te gaan om het «uitzuiveren» van bestaande verhoudingen en sectorale verbanden, het leggen van verantwoordelijkheden op het daarvoor meest in aanmerking komende niveau en om een heldere taakverdeling tussen bestuurslagen, zonder onnodige overlappingsen en zonder nieuwe organen met een open huishouding. Ook zorgt «bestuur op niveau» voor een integratie van thans bestaande afzonderlijke regelingen en overlegstructuren in een meer geïntegreerd regionaal bestuur. De hoofdstructuur van het openbaar bestuur, met drie bestuurslagen, blijft gehandhaafd. Toevoegen van een nieuw orgaan met een open huishouding is alleen aanvaardbaar indien gelijktijdig een bestaand orgaan met een open huishouding komt te vervallen.

Zoals ook al in BoN-1 is gesteld, gaat het er vooral om dat de gebieden door het presenteren van een, ook bestuurlijk, helder perspectief op de langere termijn, het zetten van duidelijke en constructieve stappen op de kortere termijn én het aangeven van een tijdpad, vertrouwen weten te wekken dat er snel een goed antwoord wordt gegeven op de noodzaak van een sterk bestuur op het niveau van de stedelijke gebieden.

Het kabinet stelt vast dat aan deze bedoeling van het toetsingskader door de meeste stedelijke gebieden constructief vorm is gegeven door in de voorstellen zowel aandacht te besteden aan de korte en de langere termijn en aan duidelijke tussentijdse ijkpunten in de procesontwikkeling.

De periode na het publiceren van BoN-1 waren de stedelijke gebieden «aan zet».

Daarom staan de voorstellen van de gebieden in dit kabinetsstandpunt voorop. In dit hoofdstuk geeft het kabinet *per gebied* een samenvatting van de voorstellen zoals die door de gebieden zijn ontwikkeld. Tevens geeft het kabinet een reactie op de voorstellen. Daarbij ligt de nadruk op de voorstellen zoals die worden gedaan voor de korte respectievelijk voor de langere termijn en op de voornoemde elementen van fasering (termijnen en tussenstappen). Deze reactie kan mede besproken worden in nader overleg tussen Binnenlandse Zaken en de gebieden. Mede op basis van de voorstellen van de diverse gebieden formuleert het kabinet in het volgende hoofdstuk de meer *algemene* beleidslijnen die het nodig acht in de vervolgaanpak. De in de navolgende reactie van het kabinet op de voorstellen van de diverse gebieden genoemde termijnen, zijn afgestemd op de fasering zoals die in paragraaf 3.5 in meer algemene termen is beschreven.

2.3. Beschrijving voorstellen zeven stedelijke gebieden en reactie kabinet¹

2.3.1. Stedelijk gebied Amsterdam

De voorstellen voor het stedelijk gebied Amsterdam staan in het rapport «De grenzen geopend» en een pre-advies van het dagelijks bestuur van het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA). De 17 ROA-gemeenten vormen, met uitzondering van de gemeente Almere, één Wgr-samenwerkingsgebied en werken sedert 1986 samen in het ROA op basis van een bestuursovereenkomst. Het ROA heeft het rapport «De grenzen geopend» onderschreven en inmiddels hebben de raden van de deelnemende gemeenten, met een aantal kanttekeningen, met de voorstellen ingestemd.

Als vervolg op de nota «De grenzen verkend» is in de structuurvisie «De grenzen verlegd» (oktober 1989) de samenwerking op ROA-schaal inhoudelijk uitgewerkt.

Nadat deze structuurvisie in februari 1990 werd vastgesteld, is het ROA gestart met het ontwikkelen van een voorstel voor de bestuurlijke samenwerking.

In het rapport «De grenzen geopend» wordt ingestemd met de analyse van de problematiek zoals beschreven in «Bestuur op niveau». Ook de noodzaak van een versterking van de samenwerking wordt onderschreven. Erkend wordt dat de bestaande intergemeentelijke samenwerking een onvoldoende bindend karakter heeft waar het gaat om plannende en sturende taken. Nadrukkelijk wordt ingestemd met de procesmatige aanpak die in BoN-1 wordt voorgestaan.

Voorgesteld is de samenwerking in het ROA in eerste instantie te richten op de ook in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen* met uitzondering van het arbeidsmarktbeleid en de grootschalige voorzieningen (die worden althans niet expliciet genoemd). Indicatief is een nadere detailering van het taken- en bevoegdhedenpakket aangegeven. Daarbij gaat het primair om gemeentelijke taken en bevoegdheden, maar ook om provinciale (en rijks-)taken. Een nader uit te werken structuurvisie dient de functie te hebben van een inhoudelijk beleidsprogramma, dat als regionaal plan de streekplanstatus zou moeten krijgen.

Het ROA wil op *korte termijn* komen tot versterkte samenwerking op basis van een elkaar bindend regionaal «Statuut» dat naar de vorm een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is. In het statuut voor het openbaar lichaam «Regionaal Orgaan Amsterdam» leggen de deelnemers onder meer vast:

- de (plannende en sturende) taken en bevoegdheden;
- dat besluiten bij gewone meerderheid worden genomen;
- dat de deelnemers gehouden zijn de regionaal genomen besluiten uit te voeren;
- dat eventuele geschillen worden voorgelegd aan een geschillencommissie uit eigen kring, waarbij partijen de uitspraak van deze commissie accepteren.

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van het Statuut c.q. de gemeenschappelijke regeling per 1-1-1992. In de eerste ontwikkelingsfase wordt de «Regio-raad» gekozen uit en door de gemeenteraden. De burgemeester van Amsterdam wordt de voorzitter. Er bestaat overeenstemming over de zetelverdeling in het nieuwe orgaan. Nader dient te worden onderzocht hoe tevens tot een partij-politieke afspiegeling kan worden gekomen.

Op de *langere termijn* wordt uitbreiding van de taken en bevoegdheden van het regionale orgaan denkbaar genoemd. Nadrukkelijk wordt gesteld dat zich gaandeweg een situatie kan gaan voordoen waarin het samenwerkingsverband zich ontwikkelt tot een algemeen vertegenwoor-

¹ Voor een overzicht van de voor de diverse beschrijvingen relevante rapporten en brieven zie bijlage 1.

digend lichaam waarvoor rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk zijn. Een besluit over rechtstreekse verkiezingen kan worden genomen bij de eerste *evaluatie* van de nieuwe samenwerking, in 1994.

In het voorstel wordt gevraagd om in de aangekondigde *Interimwet* de mogelijkheid te openen voor overdracht van provinciale en rijkstaken. De bestaande convenanten (mede gebaseerd op de zogenoemde «Raamovereenkomst») tussen de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam zouden tot het gehele ROA-gebied verruimd kunnen worden. Voorts zou de *Interimwet* de mogelijkheid moeten bieden voor geschilbeslechting in eigen kring, die bovendien een eindbeslissing oplevert (geen toepassing artikel 28 Wgr inzake geschilbeslechting door GS).

Het algemeen en het dagelijks bestuur zullen worden ondersteund door een klein eigen ambtelijk apparaat. Zoveel mogelijk wordt gebruik gemaakt van de apparaten van de deelnemers. In beginsel wordt onderschreven dat de kosten van de samenwerking voor rekening van de deelnemende gemeenten dienen te komen, maar voor de aanlooperperiode van ongeveer 3 jaar wordt een financiële bijdrage gevraagd (gedacht wordt aan drie maal fl. 100 000). Voorts meent het ROA dat de algemene financiële verhouding op korte termijn herzien dient te worden.

Op enige termijn kan worden overwogen de grenzen van het huidige ROA te herzien. Zo heeft het ROA duidelijke functionele en maatschappelijke relaties met een aantal omliggende gemeenten. Op dit moment hoeft de vorming van het ROA daarmee evenwel niet te worden belast, hetgeen overigens ook geldt voor de positie van de Amsterdamse deelraden, aldus het ROA. Nadrukkelijk wordt ook van de rijksoverheid aandacht gevraagd voor de elkaar deels overlappende indelingen van gebieden op specifieke beleidsterreinen, waarbij met name de indeling voor de politie en voor de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening wordt genoemd.

De *provincie Noord-Holland* geeft nog geen reactie op de voorstellen van het ROA. In een algemene reactie op BoN-1 onderschrijven provinciale staten de analyse van het kabinet en de noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing in de stedelijke gebieden. Ook de gekozen aanpak gebaseerd op differentiatie en maatwerk wordt gedeeld, al waarschuwt de provincie voor een te grote mate van differentiatie: de hoofdstructuur van het openbaar bestuur dient overeind te blijven.

Een groeiproces in de stedelijke gebieden kan volgens de provincie starten met bestuursovereenkomsten op vrijwillige basis, maar bij een verzwaring van het takenpakket zal toch tenminste een fundament in de Wgr gezocht moeten worden.

De provincie noemt het bezwaarlijk dat, als gemeenten zich gaan binden aan besluiten van een bovenlokaal orgaan met ingrijpende bevoegdheden, de burgers daarop slechts indirect invloed kunnen uitoefenen. Daarom bepleit de provincie om in de *Interimwet* de mogelijkheid te openen om het bestuur van een Wgr-orgaan rechtstreeks te kunnen kiezen.

De overdracht van sturende, coördinerende en toezichhoudende provinciale taken is voor de provincie ook alleen maar aanvaardbaar als dat gebeurt aan door rechtstreekse verkiezingen gelegitimeerde organen. Daaraan zijn wel grenzen verbonden: provincievrije regionale organen wijst de provincie af. Overigens zou ook een decentralisatie van rijks-taken en gedeconcentreerde rijksdiensten naar de provincie tot stand moeten komen.

De provincie noemt daarnaast een intensivering van de samenwerking tussen provincies van groot belang. De provincie wijst in dit verband op de gemeenschappelijke regeling «Regio Randstad Holland en Utrecht»

die onlangs is gesloten en op de wens van provinciale staten van Noord-Holland om zelfs tot een fusie van deze provincies te komen.

De provincie bepleit de eerdere voorstellen van het kabinet tot wijziging van de Wgr alsnog in de Interimwet op te nemen. Grote bezwaren heeft de provincie tegen het eventueel voorzien in een bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken om in overleg met de vakministers niet alleen rijkstaken (en gemeentelijke taken), maar ook provinciale taken aan samenwerkingsverbanden of regionale autoriteiten over te dragen. Kritiek heeft de provincie voorts op de veronderstelling in BoN-1 dat oplossingen van de grootstedelijke problematiek geen extra geld mogen en behoeven te kosten. De provincie bepleit onderzoek naar de mogelijkheden voor herschikking binnen het Gemeentefonds.

Reactie kabinet

Het kabinet heeft veel waardering voor het geleverde werk en meent met de deelnemende gemeenten dat de ingeslagen weg van bindende samenwerking begaanbaar is en verder kan worden gevolgd. Het kabinet kan instemmen met het voorstel voor de korte termijn. Wel dient meer duidelijkheid te worden gegeven over de verhouding tussen het voorgestelde Regionaal Orgaan Amsterdam en de thans bestaande samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr. Het kabinet bepleit in dit verband zo spoedig mogelijk te bezien welke van deze afzonderlijke regelingen kunnen worden geïntegreerd in de nieuwe gemeenschappelijke regeling.

Voorts meent het kabinet dat nog onvoldoende duidelijk is op welke wijze de uitvoering van genomen besluiten, al of niet na een geschillen-procedure, kan worden verzekerd. Ook een nadere detaillering van het door de gemeenten over te dragen taken- en bevoegdhedenpakket is nodig. Het kabinet gaat er van uit dat de vereiste duidelijkheid wordt gegeven in de gemeenschappelijke regeling die per 1-1-1992 van start gaat.

Het kabinet onderschrijft dat sprake is van een proces-ontwikkeling, maar acht het perspectief voor de langere termijn toch wat onderbelicht. Dat geldt met name voor wat betreft de eventuele uitbreiding van het taken- en bevoegdhedenpakket. Deze vraag dient aan de orde te komen bij het in het voorstel expliciet genoemde moment van evaluatie in 1994.

Voor wat betreft de territoriale schaal van de voorgestelde samenwerking meent het kabinet dat de schaal van het ROA-gebied een goede basis biedt, met name ook voor de gewenste geïntegreerde regionale uitvoering van de grote rijksnota's. Wel onderkent het kabinet de complicatie ten aanzien van de deelname van de gemeente Almere vanwege de ligging in een andere provincie. Nader overleg onder meer met en tussen de beide provincies zal hierover meer duidelijkheid moeten bieden. Vanwege de bestaande maatschappelijke en functionele relaties acht het kabinet het denkbaar dat ook de gemeenten Muiden, Weesp, Haarlemmerliede en Abcoude tot het ROA toetreden. Het kabinet verwacht van de betrokken besturen (provincies, ROA en gemeenten) initiatieven die uiterlijk per 1-1-1993 leiden tot duidelijkheid over de territoriale afbakening van dit gebied.

Het kabinet heeft waardering voor de opstelling van de provincie Noord-Holland.

De provincie erkent dat sprake zal zijn van een proces van herverdeling van taken en bevoegdheden in het openbaar bestuur en speelt daar positief op in. Het kabinet meent met de provincie dat ook in de toekomst een belangrijke rol voor de provincies weggelegd blijft en beziet in het kader van de Decentralisatie-impuls ook de mogelijkheid van overdracht van rijkstaken en -diensten naar de provincies. Intensieve samenwerking of, zoals provinciale staten van Noord-Holland zelfs bepleiten, fusie van provincies kan een belangrijke impuls vormen voor

dit proces. Het kabinet vertrouwt erop dat de provincie haar positieve en toekomstgerichte houding ten opzichte van de stedelijke gebieden én de provinciale samenwerking zal voortzetten. Overigens acht het kabinet het groeiproces zoals de provincie denkbaar acht, wel erg voorzichtig. Voor het kabinet, en ook voor het ROA, is in ieder geval de fase van volledige vrijwilligheid en vrijblijvendheid een gepasseerd station.

Voor wat betreft de wensen en opmerkingen van het ROA en de provincie ten aanzien van de Interimwet (waaronder de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen) verwijst het kabinet naar het gestelde in de paragrafen 3.5 tot en met 3.7 en naar de Interimwet zelf. Voor wat betreft de opmerkingen over de financiële aspecten wordt verwezen naar de paragrafen 3.9 en 3.10.

2.3.2. Stedelijk gebied Rotterdam

De voorstellen voor het stedelijk gebied Rotterdam staan in het rapport «De regio als nieuw perspectief», een strategische visie van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR). De 15 gemeenten in het OOR vormden voorheen het Openbaar Lichaam Rijnmond. De gemeenten bestrijken twee Wgr-gebieden en werken samen in het OOR, tot voor kort op basis van een algemene bestuursovereenkomst en specifieke afspraken en convenanten per beleidsterrein.

Inmiddels hebben de gemeenteraden van de OOR-gemeenten, met inachtneming van enkele (in moties aangegeven) opmerkingen ten aanzien van de nadere uitwerking van de strategische visie, ingestemd met de voorstellen en is een gemeenschappelijke regeling in werking getreden.

In de strategische visie «*De regio als nieuw perspectief*» stellen de gemeenten in het OOR dat voor hen de inhoud van beleid voorop stond en staat. De grondige probleemanalyse en de daarop gebaseerde strategische visie vormen daarvan een bewijs. De strategische visie is gericht op de in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen* alsmede op de grootschalige voorzieningen op het terrein van onderwijs en volksgezondheid.

De noodzaak om op regionaal niveau zaken meer geïntegreerd aan te pakken wordt in de visie van het OOR erkend, mede gelet op de toenevende internationale concurrentie en de complexiteit en samenhang van problemen. De meerwaarde van de strategische visie is volgens het OOR juist het integrale karakter, niet alleen in de probleembeschrijving maar ook in de formulering van oplossingsrichtingen en streefdoelen. Die integraliteit dient volgens het OOR echter ook op rijksniveau vorm te krijgen: «Als uitsluitend per sector samenwerkingsafspraken tussen het Rijk en een bepaald regionaal orgaan tot stand komen, wordt de beruchte Haagse verkokering voortgezet op regionaal niveau». De hoofdlijnen van het in de diverse grote rijksnota's beschreven beleid, waaronder «Bestuur op niveau», worden door het OOR onderschreven «maar daarmee is de kous niet af: de prioriteiten die het Rijk terecht stelt, kunnen nadrukkelijker in daden worden omgezet». Vastgesteld wordt dat invulling kan worden gegeven aan de ook door het Rijk onderschreven functie van mainport en «motor van de nationale economie», maar dat de bereidheid van de regio om daaraan inhoud te geven mede afhankelijk is van de bereidheid van Rijk en provincie om de voorwaarden daarvoor te vervullen in financiële zin, maar ook door overdracht van taken, bevoegdheden en middelen aan regionale organen. Als provincie en Rijk daartoe bereid zijn kan ook het karakter van de strategische visie en de samenwerking in het OOR wijziging ondergaan en zullen ook de deelnemende gemeenten zich moeten bezinnen op de vraag of ze taken en bevoegdheden willen overdragen aan het regionaal orgaan.

Voor wat betreft de bestuurlijke samenwerking wordt vooral een

perspectief voor de *korte termijn* geschetst. Voorgesteld wordt om spoedig de samenwerking binnen het OOR om te zetten in een (lichte) gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr en op de schaal van de gezamenlijke Wgr-gebieden c.q. van het OOR-gebied. Inmiddels is een dergelijke regeling reeds in werking getreden. Met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling verbinden de OOR-gemeenten zich om samen te zoeken naar oplossingen voor de beschreven problematiek en naar een adequate bestuurlijke vormgeving van de regionale samenwerking. Het Wgr-orgaan heeft drie taken:

- verder concretiseren en uitwerken van de (inhoudelijke) oplossingsrichtingen zoals geschetst in de strategische visie;
- uitwerken van voorstellen voor de bestuurlijke vormgeving van de regionale samenwerking, zowel op de korte als de langere termijn, waarbij naast de vorm ook de omvang van het samenwerkingsgebied ter discussie staat;
- namens de gemeenten fungeren als overlegplatform en aanspreekpunt op regionaal niveau.

Een volgende *tussenstap* moet per 1-1-1993 zijn gezet. Daarvóór moeten de gemeenteraden zich uitspreken over de uitwerking van de strategische visie en over de toekomstige bestuurlijke vormgeving. Het voorstel voldoet volgens de OOR-gemeenten aan de eisen die het kabinet in BoN-1 formuleert. Specifieke opmerkingen over of wensen voor de aangekondigde Interimwet zijn in het rapport niet opgenomen.

De gemeenten *Bergschenhoek, Bleiswijk en Berkel en Rodenrijs* hebben zeer onlangs bij brief aan de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangegeven een aansluiting bij de Rotterdamse regio voor de hand liggend te achten. Een dergelijke aansluiting wordt in het belang van de gemeenten en haar inwoners genoemd vanwege de bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie op Rotterdam en vanwege de uitgangspunten van de Vierde Nota Extra en BoN-1.

De provincie Zuid-Holland wijst erop dat de OOR-gemeenten inhoudelijk gezien ver gevorderd zijn, maar in bestuurlijk-juridische zin een nogal bescheiden stap zetten. In het licht van het doel van het OOR, de totstandkoming en uitvoering van de gezamenlijke strategische visie, kan volgens de provincie niet worden volstaan met een vrijblijvend samenwerkingsverband waaraan geen bevoegdheden worden overgedragen. Een nadere verduidelijking en aanscherping op dit punt acht de provincie wenselijk. De provincie meent overigens dat vastgesteld moet worden dat de OOR-gemeenten «een ontwikkeling naar een rechtstreeks gekozen bestuurlijke autoriteit met eigen sturingsbevoegdheden feitelijk niet zien zitten».

In het algemene deel van haar reactie stellen provinciale staten dat «Bestuur op niveau» een helder overzicht geeft van de problematiek van de stedelijke gebieden. De provincie onderschrijft de gedifferentieerde aanpak van onderop al wordt ook gesteld dat deze nieuwe aanpak vragen oproept die op dit moment nog niet beantwoord kunnen worden. Zo is niet duidelijk wat het kabinet denkt te gaan doen indien de gemeenten het niet met elkaar eens zouden worden. Als daarbij wordt gedacht aan het opleggen van de opvattingen van een meerderheid van gemeenten in een gebied aan een minderheid, dan heeft de provincie daartegen geen bezwaar.

De provincie Zuid-Holland is bereid tot het overdragen van provinciale taken en bevoegdheden aan regionale besturen, mits die door rechtstreekse verkiezingen gelegitimeerd zijn. Gelet op de ervaringen met Rijnmond zal bovendien sprake moeten zijn van een zeer duidelijke en eenduidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de diverse

organen. Wezenlijk noemt de provincie het dat beslissingen over beleid en uitvoering in één hand komen.

De provincie besteedt in haar reactie veel aandacht aan de taken die het kabinet in het proces naar «bestuur op niveau» ziet voor de provincies en geeft aan op welke wijze daaraan invulling is gegeven. Zo heeft de provincie het voornemen te komen tot een herziening van de Wgr-gebiedsindeling waarbij de gedachten uitgaan naar het bespreekbaar maken van een samenvoeging van de huidige 12 Wgr-regio's in de provincie tot 4 regio's, analoog aan de politieregio's. Ook provinciale staten van Zuid-Holland verwachten een verschuiving van taken en bevoegdheden. Zeker als op langere termijn in de stedelijke gebieden rechtstreeks gekozen organen ontstaan, is een samenvoeging van de Randstadprovincies een logische stap. Dan ligt ook, meer nog dan nu al het geval is, een overdracht van rijkstaken aan de provincie in de rede, aldus de provincie.

De provincie bepleit alsnog te voorzien in de wijziging van de Wgr zoals eerder door het kabinet voorgesteld. Overigens ziet de provincie die wijziging liever opgenomen in de Wgr zelf dan alleen in de Interimwet. Van een verscherping van het aanwijzingsinstrumentarium moet overigens niet te veel worden verwacht. Een grote verbetering zal volgens de provincie vooral uitgaan van een zekere beperking van de beroepsmogelijkheden van overheden. De provincie bepleit hiervoor «noodwetgeving».

De provincie betreurt het zeer dat het kabinet een zo afwachtende houding aanneemt ten aanzien van een volgens de provincie op korte termijn beslist noodzakelijke fundamentele verbetering van de financiële positie van de centrumsteden door een herschikking binnen het Gemeentefonds of een externe financiële injectie.

Reactie kabinet

In BoN-1 sprak het kabinet twijfel uit over de basis die de gemeenten in het OOR tot dusver hebben gehanteerd voor hun samenwerking. Het kabinet wees op het risico dat voorbij wordt gegaan aan de noodzaak op regionaal niveau te komen tot een integrale afweging van belangen. De door de ROTOR (Ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam) geformuleerde kritiek werd door het kabinet onderschreven. Vooral daarom meent het kabinet dat de in de strategische visie nadrukkelijk onderschreven noodzaak tot inhoudelijke integratie en bestuurlijke samenwerking voor het gebied een duidelijke stap vooruit betekent. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkeling en waardert de probleemanalyse die voor het stedelijk gebied is gemaakt. Het kabinet meent met de provincie dat hiermee in bestuurlijk-organisatorische zin een allereerste, maar nog bescheiden, stap is gezet op weg naar een bestuur op niveau zoals het kabinet dat noodzakelijk acht en zoals dat door de inhoudelijke problematiek wordt ingegeven.

Het OOR stelt dat verdergaande betrokkenheid van het Rijk in financiële en decentraliserende zin zal leiden tot een verdere ontwikkeling in het OOR. Het kabinet verwacht dat het voorliggende kabinetsstandpunt en het voorontwerp voor een Interimwet daarvoor voldoende aanknopingspunten biedt en verwijst voorts naar het gestelde in de paragrafen 3.9 en 3.10. Het kabinet meent dat de nu genomen eerste stap aanvaardbaar is omdat de gemeenten in het OOR zich hebben gebonden om op korte termijn nadere besluiten te nemen. Deze eerste stap voorziet naar het oordeel van het kabinet echter nog niet in de structurele en krachtige voorziening die het kabinet zeker ook voor dit gebied noodzakelijk acht. De datum van 1-1-1993 die het OOR noemt voor de volgende stap valt samen met de beoogde datum van inwerkingtreding

van de Interimwet. Het kabinet verwacht dan ook dat het OOR de voorstellen voor de toekomstige samenwerking beziet in het licht van de in dit standpunt en het voorontwerp van wet vervatte mogelijkheden én verwachtingen. Ook verwacht het kabinet dat de voorstellen voor de toekomstige bestuurlijke vormgeving voorzien in een integratie van de thans sterk versnipperde afspraken in onder andere diverse convenanten en afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen die op dit moment binnen het OOR bestaan.

Voor wat betreft de territoriale schaal van de voorgestelde samenwerking meent het kabinet dat de schaal van het OOR-gebied, aangevuld met de drie zogenoemde «B-gemeenten» (Bergschenhoek, Bleiswijk en Berkel en Rodenrijs), als startpunt een goede basis biedt voor de gewenste geïntegreerde regionale uitvoering van de grote rijksnota's, maar dat een verdere uitbreiding daarvan gewenst kan zijn met het oog op de wat langere termijn. Daarbij moet de functionele samenhang in het stedelijk gebied goed in acht worden genomen. Het onderzoeken van de mogelijkheden daartoe behoort overigens tot de opdracht van het nieuwe OOR. Ook de provincie Zuid-Holland heeft daarbij een belangrijke functie. De provincie kondigt aan een schaalvergroting van de huidige Wgr-gebieden te willen bespreken. Met het oog op de uitvoering van de Vierde Nota Extra en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer beschouwt het kabinet de toevoeging van de drie «B-gemeenten» als een waardevolle aanvulling van het OOR-gebied. Zowel in functionele als territoriale zin wordt hiermee de bestuurlijke samenhang in dit gebied bevorderd. Tegen die achtergrond dient tevens de positie van de gemeenten Maasland, Moerhuizen en Nieuwerkerk aan den IJssel nader te worden gezien.

Ook de verhouding tot de afbakening van het stedelijk gebied Den Haag vereist een nadere bezinning, met name waar het gaat om de toekomstige positie van de gemeenten die zijn gelegen in het huidige Wgr-samenwerkingsgebied Delftse regio en Westland. Het kabinet verwacht hiervoor op korte termijn initiatieven van de provincie Zuid-Holland, mede in het kader van de door de provincie overwogen aanpassing van de indeling van de Wgr-gebieden in deze provincie. Het kabinet meent dat per 1-1-1993 duidelijkheid dient te bestaan over de territoriale gebiedsafbakening. Overigens heeft het kabinet waardering voor de wijze waarop de provincie, niet alleen op dit punt, inhoud geeft aan haar eigen taak in het proces. Het kabinet onderschrijft in zijn algemeenheid de opmerking van de provincie dat beleid en uitvoering zo veel mogelijk in één hand moeten liggen en dat er een goed onderscheid moet bestaan tussen taken en bevoegdheden die door de gemeenten respectievelijk door bovenlokale autoriteiten behartigd worden.

Voor wat betreft de opmerkingen van de provincie over de financiële positie van de centrumsteden verwijst het kabinet naar paragraaf 3.10.2. De door de provincie bepleite wijzigingen van de Wgr zijn in belangrijke mate opgenomen in het voorontwerp voor de Interimwet (zie hiervoor paragraaf 3.6). Voor wat betreft de opmerkingen van de provincie over de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen verwijst het kabinet naar het gestelde in de paragrafen 3.5 en 3.6.

2.3.3. Stedelijk gebied Den Haag

De voorstellen voor het stedelijk gebied Den Haag staan in de notitie «Regionale problemen, regionaal (be)sturen» van het dagelijks bestuur van het Gewest 's-Gravenhage. Het voorstel is voorgelegd aan de raden van de gemeenten die thans deel uitmaken van het op de Wgr gebaseerde Gewest 's-Gravenhage.

De beraadslagingen in de diverse gemeenteraden hebben geleid tot een aantal amenderingen op het voorstel van het dagelijks bestuur van

het Gewest, al wordt de strekking van het voorstel in 5 van de 7 raden onderschreven. De raden van de gemeenten Den Haag en Rijswijk hebben een definitieve standpuntbepaling uitgesteld totdat door het Gewest een nader voorstel is voorgelegd. Het dagelijks bestuur van het Gewest heeft inmiddels een herzien voorstel voorgelegd aan de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten. In het herziene voorstel wordt met name aangegeven dat veel waarde wordt gehecht aan de mogelijkheid op niet te lange termijn te komen tot een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur. De realisering daarvan is echter afhankelijk van wetgeving om dit mogelijk te maken, van de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het bestuur en van de beoogde evaluatie van de voortgang van het groeiproces.

Voorts wordt een aantal onderdelen van het eerdere voorstel nader toegelicht.

Het dagelijks bestuur van het Gewest spreekt uit dat het herziene voorstel «ongewijzigd moet kunnen worden geaccepteerd als basis voor de tot stand te brengen gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur is zich ervan bewust dat dit betekent dat men in het belang van het geheel hier en daar moet terugkomen op eerder ingenomen standpunten». Verwacht wordt dat spoedig na het zomerreces tot vaststelling van het convenant kan worden overgegaan. Overigens blijft de planning dat per 1-1-1992 een nieuwe gemeenschappelijke regeling in werking treedt. Per saldo is in dit gebied derhalve nog geen sprake van een definitieve afronding van de discussie met eenduidige bestuurlijke standpunten.

In het navolgende gaat het kabinet uit van het herziene voorstel van het dagelijks bestuur van het Gewest.

De voorstellen zijn in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoeksrapport «Regionale problemen, regionale oplossingen» (W. Derksen c.s.) waarin een probleemanalyse voor dit stedelijke gebied is opgenomen, onder meer op basis van een beschrijving van de bestuurlijke problematiek bij een aantal concrete regionale projecten in dit gebied. Volgens de onderzoekers is een oplossing dringend gewenst voor twee centrale problemen: de regionale sturingsvraagstukken en het geringe financiële draagvlak van centrumgemeente Den Haag. Het onderzoeksrapport sluit in hoge mate aan bij de analyse van de bestuurlijke problematiek zoals beschreven in BoN-1. Veel aandacht wordt besteed aan het ook in BoN-1 gesignaleerde dilemma waarin lokale bestuurders zich bevinden waar het gaat om de weging van regionale respectievelijk gemeentelijke belangen bij sturingsvraagstukken op regionaal niveau. Het rapport zoekt de oplossingen vooral in het creëren van instrumenten, zoals bestuurlijke dwang, financiële boetes en materiële schadeloosstellingen, waarmee inhoudelijke «package-deals» kunnen worden gesloten. Dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt door een in te stellen «Aggloraad» die regionale besluiten neemt, terwijl de uitvoering in gemeentelijke handen blijft. De onderzoekers schetsen een ontwikkelingsmodel in fasen waarbij wordt gestart met de genoemde Aggloraad, gevolgd door opdeling van Den Haag in zeven stadsdelen (fase 2), waarna de Aggloraad (nog met een gesloten huishouding) rechtstreeks verkozen kan worden (fase 3).

In de (herziene) notitie «*Regionale problemen, regionaal (be)sturen*» van het dagelijks bestuur van het Gewest 's-Gravenhage wordt vastgesteld dat tussen de deelnemende gemeenten verschillen van opvatting bestaan over het te bereiken eindresultaat, maar ook dat er overeenstemming bestaat over de noodzaak verbeteringen aan te brengen in de huidige intergemeentelijke samenwerking op de in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen*. Aan de Gewest-gemeenten wordt voorgesteld op zeer *korte termijn* een convenant te ondertekenen waarmee een harde, niet

vrijblijvende, verbintenis wordt aangegaan over de hoofdlijnen van de toekomstige samenwerking. Het convenant legt als eerste stap vast dat per 1-1-1992 een op de Wgr gebaseerde gemeenschappelijke regeling tot stand komt, waarbij het huidige Gewest 's-Gravenhage wordt omgezet in een «Stadsgewest Haaglanden». Het voorstel bevat een concept-convenant als start voor een groeiproces op weg naar een regionaal bestuur dat bevoegdheden krijgt om regionale belangen te behartigen op de genoemde beleidsterreinen.

De gemeenschappelijke regeling zou moeten starten met deelname van de huidige Gewest-deelnemers, maar uitbreiding van het aantal deelnemers 'wordt actief nagestreefd, waarbij met name de gemeenten Delft en Pijnacker worden genoemd.

In de nieuwe gemeenschappelijke regeling moet worden aangegeven welke beslissingsbevoegdheden in de eerste fase concreet aan het Stadsgewest zullen worden overgedragen. In het concept-convenant zijn deze (sturende) bevoegdheden aangegeven. In de regeling zal tevens worden bepaald dat de door het Stadsgewest genomen besluiten voor de deelnemers bindend zijn. Het Stadsgewest zal bevoegd zijn termijnen te stellen waarbinnen besluiten moeten zijn uitgevoerd. In de regeling wordt opgenomen met welke voorzieningen uitvoering van besluiten zonodig kan worden afdgedwongen. Voorgesteld wordt dat de provincie (op basis van artikel 28 Wgr) als geschillenbeslechter optreedt, waarbij GS dan echter slechts een keuze zullen kunnen maken uit door het Stadsgewest zelf voorgelegde alternatieven. Daarmee wordt een mogelijk te grote beleidsbeïnvloeding door de provincie voorkomen. Van de in het onderzoeksrapport voorgestelde instrumenten in de sfeer van boetes, schadeloosstellingen e.d. wordt afgezien. Wel wordt met het oog op een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en vooralsnog op experimentele basis, voorzien in de totstandkoming van een regionaal grondprijns-egaliseringsfonds voor belangrijke regionale, nieuw te ontwikkelen projecten. In de diverse gemeenten wordt hierover overigens verschillend gedacht.

Het algemeen bestuur van het Stadsgewest wordt gekozen uit en door de raden van de deelnemende gemeenten. De gemeente Den Haag zal daarin geen meerderheidspositie hebben.

In het concept-convenant is tenslotte neergelegd dat op korte termijn overleg zal worden gestart met de provincie en het Rijk. Het overleg met de provincie dient onder meer te gaan over de mogelijke toekenning van de streekplanstatus aan een intergemeentelijk structuurplan en over de marginale toetsing van bestemmingsplannen daaraan. Het overleg met het Rijk zou vooral moeten gaan over ondersteunende maatregelen in de financiële sfeer en in het kader van de aangekondigde Interimwet, waarbij het openen van de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen op de langere termijn expliciet wordt genoemd.

Met het ondertekenen van het convenant en daarna de nieuwe gemeenschappelijke regeling, worden de eerste stappen gezet in een groeiproces. Een volgende *tussenstap* wordt gezet met een evaluatie van de nieuwe samenwerking die uiterlijk per 1 mei 1994 moet zijn afgerond. Uitspraken over de *langere termijn* worden ten principale niet nu al gedaan met één aantekening, namelijk dat voortdurend aan de orde dient te zijn het aspect van de democratische legitimatie.

De *gemeente Den Haag* heeft, samen met de gemeenten Utrecht en Nijmegen, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken verzocht de behoefte aan de door deze steden in verband met ruimtenood bepleite grenswijzigingen te ondersteunen en erop toe te zien dat de colleges van gedeputeerde staten daaraan inhoud geven.

Eerder werd door de gemeente Den Haag overigens al bij de provincie

het verzoek gedaan de procedure te starten om te komen tot een grenswijziging tussen de gemeenten Den Haag en Wateringen.

Provinciale staten van *Zuid-Holland* kunnen zich in grote lijnen vinden in de voorstellen voor het stedelijk gebied Den Haag. Overigens ligt volgens de provincie een start met de huidige Gewest-gemeenten in de rede, maar lijkt een uitbreiding op korte termijn met andere gemeenten geboden. Een samenvoeging met de Delftse regio en het Westland noemt de provincie niet ondenkbaar.

Ook zal de provincie voor 1 juli 1991 aangeven hoe ze denkt te reageren op het verzoek van de gemeente Den Haag om te komen tot een grenswijziging tussen de gemeenten Den Haag en Wateringen om hiermee een oplossing te bieden voor de ruimtenood van Den Haag.

Voor de meer algemene aspecten van de reactie van de provincie Zuid-Holland verwijst het kabinet naar de beschrijving van de ontwikkelingen in het stedelijk gebied Rotterdam.

Reactie kabinet

Het kabinet heeft waardering voor de probleemanalyse die voor het stedelijk gebied is gemaakt in het rapport «Regionale problemen, regionale oplossingen».

Het rapport is een goede basis gebleken voor de discussie in het gebied. Het kabinet heeft tevens waardering voor de wijze waarop het dagelijks bestuur van het Gewest dit onderzoeksrapport en de discussie daarover heeft omgezet in een voorstel voor de korte termijn en nu ook heeft voorzien in een nader voorstel.

Niettemin betreurt het kabinet dat het gebied er niet in is geslaagd binnen de daarvoor gestelde termijnen tot definitieve bestuurlijke standpunten te komen, al gaat het er vanuit dat in september 1991 alsnog een convenant kan worden gesloten met instemming van de raden van de deelnemende gemeenten. Voorts heeft het kabinet uitdrukkelijk en met instemming kennis genomen van het feit dat de termijn van 1-1-1992 voor een nieuwe gemeenschappelijke regeling is gehandhaafd.

Het kabinet kan met het voorstel 'voor de korte termijn instemmen, maar beschouwt het convenant en de op basis daarvan op te stellen gemeenschappelijke regeling wel als een eerste stap. Het kabinet acht het dringend noodzakelijk dat het convenant nu ook, zoals beoogd, snel wordt omgezet in een gemeenschappelijke regeling. Daarin dient naar het oordeel van het kabinet, zeker gelet op de ervaringen in dit gebied in het verleden, meer duidelijkheid te worden geboden over de wijze waarop regionaal genomen besluiten ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht.

Anderzijds erkent het kabinet dat deze eerste stap ook moet worden beschouwd als het, op dit moment en in dit gebied, maximaal haalbare. Het kabinet kan er daarom ook enig begrip voor opbrengen dat op dit moment slechts indicatieve uitspraken worden gedaan over het perspectief voor de langere termijn, maar verwacht dat de betrokken besturen verder groeien in het gezamenlijk aanpakken van de evident gebleken sturings- en verdelingsproblemen. Juist daarom acht het kabinet het noodzakelijk dat de stappen voor de korte termijn helder en concreet worden geformuleerd en dat ook wordt aangegeven welke aspecten bij de aangekondigde evaluatie vooral aan de orde zullen zijn.

Overigens acht het kabinet het gewenst dat al eerder dan mei 1994 duidelijkheid bestaat over enkele aspecten. Allereerst is daarbij aan de orde op welke wijze de deelnemers aan de voorgestelde gemeenschappelijke regeling gebruik denken te maken van de door de Interimwet geboden mogelijkheden.

Daarnaast dient al eerder duidelijkheid te bestaan over de (toekom-

stige) territoriale schaal van de samenwerking. Het kabinet kan instemmen met de start die wordt voorzien met de huidige Gewestgemeenten, maar acht het gewenst dat reeds per 1-1-1993 duidelijkheid bestaat over een eventuele uitbreiding van het gebied. Daarvoor komen naar het oordeel van het kabinet allereerst de gemeenten Delft en Pijnacker in aanmerking. De positie van de gemeenten in het Westland dient in het kader van de evaluatie van de Wgr-gebiedsindeling nader te worden gezien, mede in relatie tot besluiten over de omvang van het stedelijk gebied rond Den Haag en Rotterdam. Het kabinet verwacht hiervoor op korte termijn initiatieven van de provincie Zuid-Holland, mede in het kader van de door de provincie overwogen aanpassing van de indeling van de Wgr-gebieden.

Voor wat betreft de aangepaste wijze waarop, volgens het voorstel, de provincie zou moeten optreden als geschillenbeslechter, zal overigens overleg nodig zijn met de provincie.

Hoewel in het convenant van de «Haagland»-gemeenten daarover niets wordt opgemerkt, acht het kabinet het noodzakelijk dat op korte termijn oplossingen worden gevonden voor de dringende ruimtenood van de gemeente Den Haag. De provincie Zuid-Holland stelt het overleg met de betrokken gemeenten over een grenswijziging tussen de gemeenten Den Haag en Wateringen spoedig te willen starten en kondigt aan voor 1 juli 1991 een plan aan provinciale staten te zullen voorleggen. Het kabinet gaat er vanuit dat de uitvoering daarvan op korte termijn door de provincie wordt geëffectueerd en waardeert de daadkrachtige opstelling van de provincie ook op dit punt.

2.3.4. *Stedelijk gebied Utrecht*

De voorstellen voor het stedelijk gebied Utrecht staan in het «Startconvenant Regionaal Beraad Utrecht» waarvan het «Plan van aanpak Intergemeentelijk Structuurplan» deel uitmaakt. De 10 gemeenten die deel uitmaken van het «Regionaal Beraad Utrecht» (RBU) liggen thans nog in twee verschillende Wgr-samenwerkingsgebieden. Met de voorstellen is inmiddels ingestemd door de raden van 9 van de 10 RBU-gemeenten. De raad van de gemeente Zeist heeft nog geen definitief standpunt bepaald. Aangezien het Startconvenant volgens de gemeente Utrecht op een aantal punten nog te weinig duidelijkheid biedt, heeft de stad, hoewel akkoord met het startconvenant, ook een eigen voorstel ontwikkeld in de nota «Regio Utrecht, dynamiek in de Randstad».

In het «Startconvenant Regionaal Beraad Utrecht» wordt gesteld dat het gewenst is te komen tot een gezamenlijke beleidsontwikkeling, vooral ten aanzien van grootschalige projecten op de in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen*. Voorgesteld wordt op de *korte termijn* (vóór 1 juli 1991) voorstellen te ontwikkelen voor een tijdelijk bestuursmodel voor het RBU-gebied op basis van de Wgr. Daarvoor moet per 1-1-1992 (en vooralsnog tot 1997) een gemeenschappelijke regeling in werking treden. Alle daarbij relevante elementen (als wijze van betrokkenheid gemeenteraden, ambtelijke en financiële ondersteuning, wijze van besluitvorming, geschillenregeling, wijze van afstemming beleidsterreinen e.d.) dienen deel uit te maken van de te ontwikkelen voorstellen en zijn in het startconvenant nog niet uitgewerkt. Wel is reeds vastgelegd dat het algemeen bestuur zal worden samengesteld uit vertegenwoordigers uit de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten en ook de samenstelling van het dagelijks bestuur is aangegeven.

Belangrijkste concrete taak die in het Startconvenant wordt genoemd

is de nadere uitwerking van de bestaande structuurvisie in een intergemeentelijk structuurplan. «Aan de hand van dat structuurplan wordt de op uitvoering gerichte samenwerking van majeure projecten door genoemde gemeenten geregeld».

Provinciale staten van Utrecht zouden, aldus het Startconvenant, bereid zijn de nader geconcretiseerde structuurvisie onder overeengekomen randvoorwaarden «als zwaarwegend advies mee te nemen bij de vaststelling van het nieuwe streekplan».

Het RBU wordt in het Startconvenant opgedragen gedeputeerde staten «te verzoeken op korte termijn aan te geven onder welke randvoorwaarden dit kan geschieden». Gedeputeerde staten zouden bereid zijn de huidige indeling in Wgr-samenwerkingsgebieden aan te passen aan de ontwikkelingen in het RBU.

De volgende *tussenstap* die wordt voorzien ligt rond 1-1-1994 wanneer een onderzoek afgerond zou moeten zijn naar het in het RBU meest passende integraal bestuursmodel. De voorgestelde gemeenschappelijke regeling geldt tot 1-1-1997.

Gezien het voorgaande wordt voor de *langere termijn* geen perspectief geschetst, maar wordt volstaan met het vastleggen van het moment van nadere besluitvorming.

De gemeente Utrecht onderschrijft in de nota «*Regio Utrecht, dynamiek in de Randstad*» zowel het rapport van de commissie-Montijn als het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau» van harte. De gemeente Utrecht noemt in deze nota het startconvenant een stap in de goede richting: «Maar met deze stap wordt niet optimaal recht gedaan aan de toekomst van de economische en culturele motor van onze regio (gedoeld wordt op de centrumstad), en daarmee ook niet aan de toekomst van onze regio als geheel». De vraag wordt gesteld of de potentieel goede kansen van de regio kunnen worden benut of dat de regio die kansen zal laten lopen. De gemeente Utrecht stelt vast dat in de RBU-visie:

- geen expliciete duidelijkheid bestaat inzake de uitvoering van het intergemeentelijk structuurplan;
- andere beleidsterreinen dan ruimtelijke ordening niet of nauwelijks aan de orde komen;
- overdracht van taken en bevoegdheden niet bespreekbaar is;
- de toekomstige bestuursstructuur onvoldoende van de grond komt;
- geen oplossing wordt geboden voor een reëel ruimtelijk perspectief van de gemeente Utrecht.

De gemeente bepleit daarom met name de concretisering én realisering van het intergemeentelijk structuurplan, alsmede de ontwikkeling van een rechtstreeks gekozen agglomeratieraad met een open huishouding en belast met een breed pakket van (sturings)taken, bij voorkeur nog binnen de huidige raadsperiode.

Voorts acht de gemeente Utrecht een grenswijziging met de gemeente Vleuten-de Meern nodig om aan de basisvoorwaarden voor haar motorfunctie te kunnen voldoen. Bij brief van 11 april 1991 heeft de gemeente Utrecht de provincie concreet verzocht aan te willen geven of de provincie bereid is het verzoek tot grenswijziging te willen ondersteunen met gebruikmaking van de Wet Algemene regelen herindeling (Wet Arhi) zodra deze in werking is getreden.

In het voorstel van de gemeente krijgen de RBU-gemeenten uiteindelijk een gesloten huishouding. Opsplitsing van de gemeente Utrecht in deelgemeenten wordt denkbaar geacht na de totstandkoming van de rechtstreeks verkozen agglomeratieraad. De gemeente stelt in de nota medewerking te verwachten van het Rijk door in de Interimwet de voorwaarden te scheppen voor de realisering van de bedoelde agglomeratieraad.

De provincie Utrecht waardeert BoN-1 vooral omdat wordt gestreefd naar bestuurlijk maatwerk in plaats van naar blauwdrukken. Met betrekking tot de specifieke situatie in de provincie Utrecht stelt de provincie nadrukkelijk dat de regionale planning al door de provincie wordt verzorgd en dat de belangrijkste knelpunten in het stedelijk gebied Utrecht zich vooral voordoen op (inter)gemeentelijk niveau met betrekking tot de afstemming en uitvoering van beleid.

De provincie acht het ongewenst dat in de discussie over de problematiek van de stedelijke gebieden de overdracht van taken en bevoegdheden wordt betrokken, omdat dit een autonoom proces is dat in de provincie al plaatsvindt op basis van akkoorden met de VNG-afdeling en de stad Utrecht. Ook noemt de provincie het onnodig complicerend de discussie te relateren aan de mogelijkheden voor sturing en afdwingbaarheid van beleid. Het huidige instrumentarium is daarvoor onvoldoende effectief. Daarom bepleit de provincie wetswijziging, overigens liever in de Wgr en sectorale wetgeving dan in de Interimwet.

Wel van belang voor de discussie acht de provincie de overdracht van rijksdiensten en -taken naar de provincie, alsmede de verbetering van de interprovinciale samenwerking. De provincie wijst in dat verband op de gemeenschappelijke regeling die daarvoor is gesloten met de provincies Noord- en Zuid-Holland.

De provincie onderschrijft het standpunt van het kabinet dat centrumstad en randgemeenten van elkaar afhankelijk zijn. De provincie meent dat de RBU-gemeenten moeten komen tot intensieve samenwerking op basis van een versterkt Wgr-regime en geeft daarvoor een aantal randvoorwaarden aan. De samenwerking zou in eerste instantie beperkt moeten blijven tot de 10 RBU-gemeenten, maar op termijn moet aansluiting van andere gemeenten niet worden uitgesloten. De provincie stelt dat dit zou pleiten voor het creëren van een Wgr-gebied voor het RBU. Complicerende factor hierbij is echter dat er dan voor de restanten van Zuidoost Utrecht en West Utrecht onvoldoende draagvlak zou resteren. Daarom noemt de provincie het een evenwichtige oplossing de samenwerkingsgebieden Midden en West Utrecht en Zuidoost Utrecht samen te voegen tot één Wgr-gebied, waarbinnen de RBU-gemeenten dan eerst op subregionaal niveau tot een versterkte samenwerking kunnen komen.

De provincie is bereid om haar toetsende rol in het kader van de ruimtelijke ordening nader af te stemmen na vaststelling van het intergemeentelijke structuurplan en na wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening en mits het structuurplan spoort met het nieuwe streekplan.

De provincie meent dat de ruimtenood van de stad Utrecht in RBU-kader moet worden opgelost. «Annexatie» van randgemeenten wijst de provincie af als oplossing voor de bestuurlijke problematiek. Het levert bovendien voor de korte termijn geen wezenlijke bijdrage aan oplossing van de financiële problematiek van de stad Utrecht, aldus de provincie. De sanering van oude schulden zal door het Rijk opgelost moeten worden en de extra financiële lasten die voortvloeien uit de centrumfunctie van de stad zullen hun vertaling moeten vinden in een andere verdeelsleutel van het Gemeentefonds. Pas wanneer de diverse pogingen die thans worden gedaan in zowel ruimtelijke als financiële zin niet de gewenste resultaten opleveren, zou volgens de provincie gemeentelijke herindeling ongewild in discussie kunnen komen. Op het concrete verzoek van de gemeente Utrecht inzake de bereidheid tot grenswijziging met de gemeente Vleuten-De Meern (zie hiervoor) heeft de provincie bij brief van 23 april 1991 bovenstaand standpunt c.q. voorbehoud herhaald en heeft de provincie gesteld, gegeven de huidige stand van zaken in de verschillende relevante beleidsprocessen, de gevraagde ondersteuning van het verzoek niet te kunnen geven.

Daarop heeft de gemeente Utrecht de bewindslieden van Binnenlandse Zaken bij brief van 16 mei 1991 verzocht, zodra de Wet Arhi in werking is getreden, zelf de benodigde stappen te nemen op grond van artikel 80 van het wetsvoorstel.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt vast dat in het stedelijk gebied Utrecht een zeer gecompliceerd proces gaande is. Kijkend naar de stand van zaken van een jaar geleden, kan worden vastgesteld dat daarin wel voortgang wordt geboekt, mede gelet op de bestuurlijke historie van het gebied. Maar met de thans voorliggende voorstellen wordt naar het oordeel van het kabinet een te beperkt uitzicht geboden om op korte termijn op een samenhangende wijze uitvoering te kunnen geven aan de in BoN-1, Vierde Nota Extra en Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer beschreven opgaven voor deze regio. Het kabinet wenst een veel duidelijker keuze voor het gezamenlijke regio-belang boven de eigen deel-belangen. Ook in de nota van de stad Utrecht bespeurt het kabinet nog een zekere onevenwichtigheid, terwijl in BoN-1 juist de samenhang tussen centrumstad en omliggend gebied is benadrukt. Dat neemt niet weg dat het kabinet, zeker met het oog op de iets langere termijn, de door de gemeente Utrecht genoemde bezwaren tegen het Startconvenant kan delen. Het kabinet heeft twijfels over het voorstel om het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling slechts te recruteren uit de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemers, waarmee wordt afgeweken van de bepalingen die in de Wgr zijn gesteld op het punt van de samenstelling van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband.

Het kabinet heeft kennis genomen van het verzoek van de gemeente Utrecht aan de provincie voor een grenswijziging tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-de Meern en van het standpunt van de provincie dat daarvoor thans nog geen reden bestaat. In BoN-1 heeft het kabinet gesteld dat de ruimtelijke ontwikkeling van centrumsteden in betekende mate moet plaatsvinden op het eigen grondgebied en meent dat hierover zo spoedig mogelijk duidelijkheid dient te komen.

Het kabinet stelt ook vast dat de provincie Utrecht er helaas niet in is geslaagd om het proces zodanig te stimuleren dat er een helder voorstel op tafel ligt. Zoals in BoN-1 gesteld, wordt van de provincies juist in dit opzicht een stimulerende rol verwacht. Waar een dergelijke opstelling geen resultaat oplevert, wordt een opstelling verwacht waarbij knopen worden doorgemaakt en beslissingen worden genomen. Het kabinet vraagt zich af of de provincie door een consistente en daardoor meer stimulerende rol, niet vruchtbaarder had kunnen interveniëren in het proces. Het denkt in dat verband ook aan de tweeslachtigheid van het standpunt van de provincie over de territoriale afbakening bij de RBU-samenwerking. Enerzijds bepleit de provincie te starten met de 10 RBU-gemeenten, anderzijds bepleit de provincie samenvoeging van de twee huidige Wgr-gebieden met gelijktijdige subregionalisatie. Voor het kabinet wordt echter niet duidelijk wat dit betekent ten aanzien van de overdracht van taken en bevoegdheden aan het samenwerkingsverband op het niveau van het RBU respectievelijk van twee samengevoegde Wgr-gebieden. Onduidelijk is ook of de provincie daarbij voor ogen heeft dat bepaalde gemeenten binnen één en hetzelfde samenwerkingsverband verdergaande afspraken maken dan andere gemeenten waar het gaat om de overdracht van taken en bevoegdheden. Een dergelijke constructie draagt volgens het kabinet niet bij aan het langs heldere lijnen oplossen van de bestuurlijke problematiek in dit gebied. Eerder vergroot het de dilemma's waarvoor de bestuurders in dit gebied nu staan. Evenmin

wordt met het provinciale voorstel de ondoorzichtigheid en verdichting van het bestuur verminderd.

Nu de regio nog tijd nodig heeft om te komen tot duidelijke en gezamenlijk gedragen voorstellen voor een effectief, efficiënt, meer integraal en daadkrachtig bestuur «op niveau», meent het kabinet dat door alle betrokkenen op korte termijn stappen moeten worden genomen die daaraan bijdragen en die duidelijkheid scheppen.

Het kabinet verwacht dat de RBU-gemeenten, zoals voorgesteld in het Startconvenant, per 1-1-1992 toetreden tot en voorzien in een gemeenschappelijke regeling en dat in die regeling uitsluitel wordt gegeven omtrent tenminste de volgende punten:

- welke concrete sturende taken en bevoegdheden zullen worden overgedragen aan het samenwerkingsverband;
- welke uitbreiding daarvan in de eerstvolgende drie jaren wordt voorzien, inclusief vastgelegde data voor nadere evaluatie en besluitvorming;
- op welke wijze uiterlijk 1-1-1993 duidelijkheid kan worden verkregen omtrent de meest adequate territoriale afbakening van het stedelijk gebied Utrecht;
- op welke wijze het bestuur van het samenwerkingsverband wordt samengesteld.

Voorts verwacht het kabinet van de provincie initiatieven alvorens rijksmaatregelen in beeld komen. Daarbij denkt het kabinet met name aan:

- aansluitend op de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling van de RBU-gemeenten een voorstel tot wijziging van de indeling van Wgr-samenwerkingsgebieden in de provincie Utrecht;
- dan ook aan te geven hoe het hiervoor door het kabinet gesignaleerde probleem inzake de voorgestelde subregionalisatie wordt opgelost;

- duidelijkheid te scheppen over de provinciale bereidheid een voorstel tot grenswijziging tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern nog dit jaar in procedure te brengen. Dit tegen de achtergrond van het standpunt dat het kabinet inneemt in deel 3 van de Vierde Nota Extra over de bouwlocaties in het stedelijk gebied Utrecht en de verwachting dat nog dit jaar de parlementaire behandeling daarvan zal plaatsvinden. Zonodig zal het kabinet zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.

Het kabinet wil er geen misverstand over laten bestaan dat de Interimwet van toepassing zal worden verklaard voor het stedelijk gebied Utrecht en dat, indien de regio zelf niet op korte termijn tot verdergaande stappen bereid of in staat blijkt, gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot oplegging van een gemeenschappelijke regeling.

2.3.5. *Stedelijk gebied Eindhoven/Helmond*

De voorstellen voor het stedelijk gebied rond de gemeenten Eindhoven en Helmond staan in twee rapporten. Juli 1990 werd het rapport «Besturen op maat» gepubliceerd. Maart 1991 volgde het rapport «Van tweeën één». Beide rapporten zijn gericht op de knelpunten en kansen op de schaal van Zuidoost-Brabant i.c. van twee samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr: het Gewest Helmond (10 gemeenten) en de Regio Eindhoven-Kempenland (22 gemeenten). Slechts een deel van de gemeenten heeft zich op dit moment expliciet uitgelaten over het rapport «Van tweeën één».

In het rapport «*Besturen op maat*» wordt de noodzaak van een versterking van de samenwerking onderschreven. Per beleidsterrein is een zeer heldere analyse gegeven van de in het gebied relevante

sturings- en verdelingsvraagstukken op de in BoN-1 genoemde *beleids-terreinen*, alsmede de terreinen onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en openbare orde en veiligheid. Op basis van de analyse worden drie mogelijke bestuurlijke opties beschreven:

- vorming bij *lex specialis* van één gewest op de schaal van Zuidoost-Brabant, rechtstreeks gekozen en met een brede taakstelling;
- vorming van 4 «agglomeratiegemeenten», rechtstreeks gekozen, waarbij alle gemeenten taken overdragen aan de 4 centrumgemeenten;
- de vorming van 4 grote gemeenten door gemeentelijke herindeling, met daarbij binnengemeentelijke decentralisatie/deconcentratie.

Een keuze uit deze modellen wordt in het rapport niet gemaakt, omdat die in hoge mate afhankelijk wordt genoemd van de uitkomst van de gemeentelijke herindeling die voor Zuidoost-Brabant in voorbereiding is.

In het rapport «*Van tweeën één*» worden de (voorlopige) reacties van de gemeenten en samenwerkingsverbanden op het rapport «Besturen op maat» geanalyseerd.

Vastgesteld wordt dat in het gehele gebied overeenstemming bestaat over de probleembeschrijving, de criteria voor beoordeling van de verschillende modellen en over de hoofdlijnen van het takenpakket voor de toekomstige bovenlokale autoriteit zoals beschreven in «Besturen op maat». Ook wordt algemeen erkend dat er een sterke samenhang bestaat op de schaal van Zuidoost-Brabant, overigens met de erkenning dat daarbinnen onderscheid kan worden gemaakt tussen een stedelijke en een landelijke problematiek. Over de geschetste modellen bestaat evenwel geen overeenstemming, reden voor de instelling van de Stuurgroep die «*Van tweeën één*» heeft uitgebracht.

In «*Van tweeën één*» wordt voorgesteld om *op korte termijn* de beide samenwerkingsverbanden samen te voegen. Deze stap wordt voor de hand liggend genoemd en kan bovendien een rol vervullen in de verdere voortgang van het proces, zonder de uitkomst daarvan te bepalen. Daarbij kan tevens de regionale brandweer Zuidoost Noord-Brabant worden geïntegreerd, evenals diverse andere bestaande overlegvormen.

Voor de *langere termijn* worden nog twee hoofdrichtingen aangegeven.

In de «*grootstedelijke*» oplossingsrichting gaan tenminste de centrumgemeenten en hun randgemeenten op in één of twee grote gemeenten, gevolgd door binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie. Op de schaal van Zuidoost-Brabant wordt aanvullend een lichte bestuurlijke voorziening getroffen. Sturing en uitvoering van beleid liggen in dit model in één hand.

In de «*regionale*» oplossingsrichting wordt een zware regionale autoriteit op de schaal van Zuidoost-Brabant ingesteld waaraan zowel gemeentelijke als provinciale taken en bevoegdheden worden overgedragen. Zowel rechtstreekse verkiezing van het bestuur als verkiezing door en uit de gemeenteraden is denkbaar. Binnen deze autoriteit wordt een commissie voor het stedelijk gebied gevormd. In dit model blijft de uitvoering in beginsel bij de deelnemende gemeenten.

In beide oplossingen wordt gemeentelijke herindeling noodzakelijk geacht.

Aan de gemeenten en samenwerkingsverbanden is gevraagd zich voor medio mei uit te spreken over het voorstel tot spoedige samenvoeging van beide verbanden en over de te verkiezen oplossingsrichting.

De *gemeenteraad van Eindhoven* heeft inmiddels het standpunt ingenomen dat alleen de «*grootstedelijke*» oplossingsrichting voor Eindhoven aanvaardbaar is.

De «regionale» oplossing wordt afgewezen om verschillende redenen. De indirecte legitimatie van een regionaal bestuur wordt ongeschikt geacht voor uitoefening van zware sturende en ordenende taken. Bovendien wordt gewezen op de te grote omvang en heterogeniteit van het totale gebied van Zuidoost-Brabant, waarvoor ook een rechtstreeks verkozen regionaal orgaan geen adequate oplossing biedt.

Voorts wordt gewezen op het risico van een problematische afbakening van taken tussen regionaal orgaan en gemeenten (risico vergroting bestuursdichtheid).

Tegen het voorstel de beide verbanden op korte termijn te integreren bestaat geen bezwaar, mits aan het nieuwe orgaan geen essentiële beleidsverantwoordelijkheden van de gemeenten behoeven te worden overgedragen.

De *randgemeenten* van Eindhoven en een deel van de Helmondse randgemeenten, verenigd in het Overleg Randgemeenten Zuidoost-Brabant, hebben in hun reactie op het rapport «Van tweeën één» een «Proeve voor een samenwerkingsregeling» uitgewerkt die kan gelden bij een keuze voor de «regionale» oplossing.

Bestuurlijke standpunten op dit voorstel zijn echter nog niet ingenomen.

Het college van gedeputeerde staten van de *provincie Noord-Brabant* geeft in een brief als reactie op BoN-1 zonder verder commentaar een korte samenvatting van de voorstellen die zijn gedaan in de diverse stedelijke gebieden in deze provincie. Voorts verwijzen gedeputeerde staten naar de door de provincie in januari 1991 uitgebrachte «Schets op hoofdlijnen van het provinciaal beleid gemeentelijke herindeling». In deze zogenoemde «Contourennota» wordt gesteld dat de provincie als oplossingsrichting voor de bestuurlijke problematiek in zowel het stedelijk als het landelijk gebied primair kiest voor het instrument van de gemeentelijke herindeling en dat daarbij intergemeentelijke samenwerking fungeert als aanvullende oplossingsrichting. Overigens heeft de provincie al laten weten een eventueel verzoek tot samenvoeging van beide samenwerkingsverbanden positief te willen beoordelen.

Reactie kabinet

Aangezien tot dusver helaas slechts een deel van de gemeenten zich heeft uitgesproken, reageert het kabinet op dit moment met enige terughoudendheid.

Het kabinet waardeert de helderheid en degelijkheid van de probleem-analyse die voor dit gebied is gemaakt. Het stelt echter ook vast dat in de regio Zuidoost-Brabant de discussie vooral wordt gevoerd over eindmodellen, terwijl het kabinet kiest voor een aanpak vanuit een groeiperspectief in plaats van een «modellendiscussie». Daarom is het kabinet positief over de nu voorgestelde samenvoeging op korte termijn van beide Wgr-verbanden. Daarmee lijkt een logische en begaanbare eerste stap gezet die het gebied de mogelijkheid biedt om de voorstellen van de provincie voor de gemeentelijke herindeling in Zuidoost-Brabant af te wachten, maar daarmee tegelijkertijd een eerste concrete stap zet om vorm te geven aan het gewenste «bestuur op niveau». Van het voorstel van de provincie in het kader van de gemeentelijke herindeling zal het nu in hoge mate afhankelijk zijn welke van de geschetste oplossingsrichtingen voor de langere termijn op een voldoende draagvlak kan rekenen. De erkenning dat Zuidoost-Brabant gezien wordt als een feitelijke eenheid, biedt volgens het kabinet in ieder geval een schaal die met name ook voor langere termijn zeer bruikbaar is.

Het kabinet wil, na de besluitvorming in de gemeenteraden, gaarne

overleggen op welke wijze de samenwerking in het samengevoegde verband kan plaatsvinden op basis van en ondersteund door de Interimwet. Daarmee kan de samenwerking krachtig ter hand worden genomen tot het moment dat meer zicht bestaat op de wijze waarop de gemeentelijke herindeling in Zuidoost-Brabant zijn beslag krijgt.

Overigens stelt het kabinet vast dat het takenpakket voor de bovenlokale autoriteit in beide oplossingsrichtingen een grote mate van overeenstemming vertoont, zij het dat in de regionale oplossing tevens een aantal provinciale taken is opgenomen. Overleg daarover met de provincie zal nodig zijn. Ook acht het kabinet het noodzakelijk dat meer duidelijkheid wordt gegeven over de termijnen voor de stappen die in het vervolgproces kunnen worden gezet. Het kabinet acht het noch noodzakelijk noch gewenst te wachten met vervolgstappen tot het moment dat de gemeentelijke herindeling volledig is afgerond. Uitgaande van de verwachting dat begin 1992 een voorontwerp herindelingsplan voor Zuidoost-Brabant wordt uitgebracht, meent het kabinet dat het mogelijk moet zijn om uiterlijk 1 juli 1992 besluiten te nemen over de nodige vervolgstappen c.q. over het perspectief voor de langere termijn.

2.3.6. Stedelijk gebied Enschede/Hengelo

De voorstellen voor het «dubbelknooppunt» Enschede/Hengelo staan in het rapport «*Beter samen*». Op basis van deze voorstellen werken de beide steden sinds maart 1990 samen in een «blote» gemeenschappelijke regeling op basis van artikel 1 van de Wgr. De steden zijn ieder centrumgemeente in twee afzonderlijke Wgr-samenwerkingsverbanden, te weten het Samenwerkingsverband Enschede (6 gemeenten) en de Gemeentekring Midden Twente (8 gemeenten).

Een reactie op «Bestuur op niveau» is neergelegd in brieven van de beide gemeenten, van de beide samenwerkingsverbanden en van de provincie.

De voornoemde gemeenschappelijke regeling van beide steden is een bindende en afdwingbare bestuursovereenkomst over de wederzijdse uitoefening van bevoegdheden, die overigens bij de gemeentelijke organen blijven berusten. In BoN-1 stelde het kabinet dat de gekozen constructie uniek was en ondersteuning verdiende.

De inhoudelijke grondslag voor de samenwerking ligt in de «Kaderregeling Enschede/Hengelo». Op basis daarvan worden thans uitwerkingsregelingen voorbereid op de *beleidsterreinen* ruimtelijke ordening, mobiliteit, milieubeleid, cultuurbeleid en economisch beleid. Per regeling wordt aangegeven welke bevoegdheden in onderlinge overeenstemming, in wederzijdse afstemming danwel in onderling overleg zullen worden uitgeoefend. Gedacht wordt tevens aan een uitgroei via een gemeenschappelijk bedrijfsterreinen- en grondaanbiedingsbeleid naar een lokale ontwikkelingsmaatschappij, inclusief een gemeenschappelijk grondbedrijf. Parallel aan deze inhoudelijke samenwerking wordt inhoud gegeven aan het proces van bestuurlijke vernieuwing.

Voor wat betreft de *korte termijn* is derhalve een hechte samenwerking op basis van de Wgr gestart, die nu nader vorm krijgt in uitwerkingsregelingen. Belangrijke *tussenstappen* worden voorzien in 1992, wanneer de «Kaderregeling» wordt geëvalueerd en in 1994, wanneer de gemeenteraden zich moeten uitspreken over de stappen voor de *langere termijn*. In hun reactie op BoN-1 noemen beide steden een rechtstreeks gekozen orgaan in ieder geval een voor de hand liggende optie, zonder zich nu al te willen uitspreken of dat het bestuur van één samengevoegde gemeente danwel van een agglomeratie boven beide steden zal zijn. Die keuze is in 1994 aan de orde.

In het gehele proces speelt de *provincie* Overijssel heel nadrukkelijk een ondersteunende, stimulerende en coördinerende rol. Zowel de beide steden als de beide samenwerkingsverbanden sluiten zich in hun reacties aan bij de reactie van de provincie op «Bestuur op niveau».

In zijn brief spreekt het college van gedeputeerde staten van Overijssel waardering uit voor het kabinetsstandpunt dat «grondig en goed beargumenteerd» wordt genoemd. Ook de «maatwerk»-aanpak wordt onderschreven. De beide steden onderschrijven de noodzaak van de totstandkoming van een «bestuur op niveau» en het daarvoor geformuleerde toetsingskader.

Gedeputeerde staten stellen dat de Wgr, zonodig aangevuld met gemeentelijke herindeling, althans in Overijssel voldoende mogelijkheden biedt voor de aanpak van de bestuurlijke knelpunten als bedoeld in BoN-1. Alleen voor de stedelijke agglomeratie Enschede/Hengelo zou het bestaande wettelijke instrumentarium ontoereikend kunnen blijken. Instelling van zelfstandige bestuurlijke autoriteiten op regionaal niveau achten gedeputeerde staten voor hun provincie niet gewenst, mede omdat het college voor regionale taken met een sturend en ordenend karakter een blijvende rol ziet voor de provincie.

In de brief wordt tevens erkend dat de ontwikkelingen in het dubbelknooppunt niet los kunnen worden gezien van de ontwikkeling naar een bestuur op het niveau van de gehele regio. In dat kader wordt opgemerkt dat de beide samenwerkingsverbanden een fusie voorbereiden die in 1994 moet worden afgerond.

Gedeputeerde staten sluiten niet uit dat op langere termijn ook de gemeenten in de Gemeentekring Almelo daarin gaan deelnemen. De provincie wil dit proces waar nodig en mogelijk stimuleren maar attendeert het kabinet erop dat «de samenwerking op Twentse schaal, mede in het licht van ervaringen die hiermee in het verleden zijn opgedaan, een complex groeiproces is, dat de nodige tijd zal vergen en dat niet onnodig door externe factoren mag worden geforceerd». Ook de beide steden wijzen erop dat bij de verdere samenwerking tussen gemeenten in de regio zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij de schaal van de huidige Wgr-gebieden.

Voorts wijzen de steden op het belang van de Euregio-ontwikkelingen en het onderzoek naar de samenwerking van Enschede/Hengelo met de steden Münster en Osnabrück. In samenwerking met Duitse onderzoeksinstituten zal de TU Twente een ontwikkelingsschets opstellen van de mogelijkheden voor samenwerking in het gebied tussen Enschede, Hengelo, Münster en Osnabrück. Daarnaast hebben Enschede en Hengelo aan de TU Twente opdracht gegeven te onderzoeken hoe de samenwerking in dit gebied en tussen dit gebied en het omliggende Euregiogebied bestuurlijk-juridisch vorm kan worden gegeven op basis van de op 23 mei j.l. ondertekende Nederlands-Duitse Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking.

Aan het laatste onderzoek, dat inmiddels is gestart, verleent het ministerie van Binnenlandse Zaken financiële ondersteuning. De resultaten van het onderzoek worden in het voorjaar van 1992 verwacht.

Gedeputeerde staten noemen de stelling van het kabinet dat samenhang en samenwerking in de stedelijke gebieden leidt tot efficiëncywinst en kostendaling en derhalve budgettair neutraal kan verlopen, niet realistisch. Een tijdelijke bijdrage, bijvoorbeeld voor de frictiekosten, zal nodig zijn, terwijl ook een aanpassing van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW 1984) serieus moet worden bezien, mede ten behoeve van de vorming van één gemeente of een agglomeratiebestuur voor Enschede/Hengelo. Ook de beide steden hebben kritiek op dit onderdeel van BoN-1 en noemen een aanpassing van de FVW 1984 op langere termijn onontkoombaar.

Reactie kabinet

Het kabinet herhaalt zijn respect voor de moedige koers die de beide steden volgen en heeft veel waardering voor de rol van de provincie Overijssel daarin.

Het kabinet acht het een goede zaak dat in de diverse reacties nu ook een relatie wordt gelegd met de schaalvergroting en samenwerking op de ruimere schaal van de gehele regio. Het kabinet is het met de provincie eens dat forceren van dit groeiproces moet worden voorkomen. Voor het kabinet staat het ontwikkelingsproces in het dubbelknooppunt op dit moment voorop. De steden vormen de motoren, ook in bestuurlijke zin, voor de ontwikkelingen in het gehele gebied. Maar het kabinet acht het ook noodzakelijk dat gelijktijdig de gesprekken op regionaal niveau worden voortgezet. De voorgenomen fusie tussen de twee samenwerkingsverbanden is een zeer positieve ontwikkeling, maar kan volgens het kabinet al eerder dan in 1994 zijn beslag krijgen. Immers de uitkomst van de keuze die de steden in 1994 denken te maken tussen fusie of een «agglomeratiebestuur» laat onverlet dat de voorgenomen schaalvergroting op regionaal niveau zeker ook in deze regio, mede met het oog op de internationale ontwikkelingen, zinvol is. Een zekere versnelling van datgene waarover men het feitelijk eens lijkt te zijn, beschouwt het kabinet dan ook niet als het forceren van ontwikkelingen in dit gebied. Daarbij acht het kabinet een verdere uitbreiding met de gemeenten in de Gemeentekring Almelo op termijn zeker wenselijk. Het kabinet verwacht van de provincie initiatieven op dit terrein en vraagt hierover uiterlijk per 1-1-1993 duidelijkheid te verschaffen.

Het kabinet wacht met grote belangstelling de keuze af die de beide steden uit de twee geschetste opties zullen maken. Het kabinet vraagt de steden daarbij wel om tevens te bezien of een keuze voor een agglomeratiebestuur een verdere regionalisering niet in de weg zal staan. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zal met de provincie en beide samenwerkingsverbanden overleg voeren over een mogelijke vervroeging van de voorgenomen fusie tussen beide verbanden. In het gesprek met de provincie zal tevens aan de orde dienen te komen of ook, zoals wordt gesuggereerd, de provincie aan een toekomstig (gefuseerd) samenwerkingsverband dient deel te nemen. Het kabinet acht een dergelijke deelname bezwaarlijk gelet op de vermenging van functies die dan optreedt tussen de provincie als deelnemer en de toezichthoudende rol van de provincie ten aanzien van in die gemeenschappelijke regeling op te nemen gemeentelijke taken en bevoegdheden.

Met belangstelling wacht het kabinet tevens op de ontwikkelingsschets en het onderzoek naar de bestuurlijk-juridische inkadering van de samenwerking op basis van de Nederlands-Duitse Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking.

In het licht van de voortgaande Europese integratie is grensoverschrijdende samenwerking op het niveau van de mede-overheden van groot belang. De resultaten van het onderzoek kunnen tot voorbeeld dienen voor andere Euregio's en stedenverbanden voor wat betreft de inhoud en vormgeving van samenwerking.

Voor wat betreft de opmerkingen die de beide steden en de provincie hebben gemaakt ten aanzien van de financiële aspecten verwijst het kabinet naar paragraaf 3.10.

2.3.7. Stedelijk gebied Arnhem/Nijmegen

De voorstellen voor het stedelijk gebied rond het «dubbelknooppunt» Arnhem/Nijmegen staan in een brief van de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN) en de daarbij gevoegde concept-«Intentieverklaring». De Intentieverklaring is

voorgelegd aan de in de IBBC deelnemende gemeenten. Deze gemeenten zijn gelegen in twee samenwerkingsgebieden, te weten de Regio Arnhem (18 gemeenten) en de Regio Nijmegen (11 gemeenten).

De «Intentieverklaring» is mede gebaseerd op het rapport «Bestuurlijke vernieuwing in het knooppunt Arnhem-Nijmegen: kleine stappen en/of grote sprongen?» van de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Daarnaast zijn met het oog op de gezamenlijke knooppunt-ontwikkeling en de ruimtenood van de gemeente Nijmegen nadere studies verricht naar de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied.

In de *brief van de IBBC* wordt gesteld dat BoN-1 in het knooppunt Arnhem-Nijmegen met enthousiasme is ontvangen en een forse impuls heeft gegeven aan de discussie over de toekomstige bestuurlijke structuur in het gebied. Het merendeel van de gemeenten onderschrijft de noodzaak van een versterking van de onderlinge samenwerking. Ook met de uitgangspunten van differentiatie en een procesmatige aanpak wordt nadrukkelijk ingestemd. De IBBC stelt vast dat, mede door de korte reactietermijn die is gegund, in korte tijd essentiële stappen zijn gezet op weg naar een bestuurlijke vernieuwing in het gebied. Over een aantal hoofdpunten daarvoor bestaat in het gebied consensus. Anderzijds wordt gesteld dat door deze tijdsdruk een aantal verschillen van inzicht nog niet kon worden overbrugd. Het is niet mogelijk gebleken in het gebied tot volledig eensluidende bestuurlijke standpunten over de Intentieverklaring te komen. In de brief geeft de IBBC een overzicht van de verschillende standpunten.

In de «*Intentieverklaring*» wordt voorgesteld op korte termijn (1-1-1993 of zoveel eerder als mogelijk is) te komen tot een voorlopige bestuurlijke structuur met een gesloten huishouding voor het gebied op basis van de Wgr of op basis van de aangekondigde Interimwet. De bestaande gemeenschappelijke regelingen in beide regio's blijven in beginsel ongewijzigd. De relatie tussen het nieuwe orgaan en de bestaande regelingen wordt nader bezien. Aan het nieuwe samenwerkingsverband worden besluitvormende bevoegdheden overgedragen door de gemeenten en door de provincie op de in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen*, wellicht met uitzondering van het arbeidsmarktbeleid (dat niet expliciet wordt genoemd). Om welke exacte bevoegdheden het daarbij gaat, is nog onderwerp van nadere besluitvorming. Wel is al een meer gedetailleerde opsomming opgenomen in de Intentieverklaring. Het bestuur wordt gekozen door en uit de besturen van de deelnemende gemeenten én van provinciale staten. De besluitvorming zou zo geconstrueerd moeten worden dat blokkades door één of enkele gemeenten onmogelijk zijn, waarbij tevens een geschillenregeling moet worden vastgesteld. Bij de exacte vormgeving daarvan kan gebruik worden gemaakt van de voorzieningen die het Rijk eventueel aanbiedt in de Interimwet, zo wordt in de Intentieverklaring gesteld.

Vóór 1-1-1997 wordt een *evaluatie* afgerond naar aanleiding waarvan besloten moet worden over voorstellen voor de *langere termijn*. Daarbij staat uitdrukkelijk de mogelijkheid van een rechtstreeks gekozen bestuurlijke autoriteit met een open huishouding voor ogen zonder dat een extra bestuurslaag mag ontstaan.

De brief van de IBBC geeft een overzicht van de nog bestaande meningsverschillen. Vier gemeenten menen dat ze niet behoren tot het (gebied van het) stedelijk knooppunt, terwijl twee andere gemeenten zich hierop nog beraden. Anderzijds heeft de gemeenteraad van Wageningen gevraagd om toetreding tot de IBBC.

Vooraf over het perspectief voor de langere termijn wordt nog

verschillend gedacht. De centrumsteden Arnhem en Nijmegen, alsmede negen «Arnhemse» gemeenten willen reeds nu aangeven dat het toekomstige takenpakket zodanig zal zijn dat rechtstreekse verkiezingen vereist zijn. Zeven andere gemeenten, met name in de Over-Betuwe, willen reeds nu afzien van mogelijke opties zoals de vorming van een agglomeratiegemeente of stadsprovincie en het houden van rechtstreekse verkiezingen. De provincie Gelderland en zeven andere gemeenten willen, conform de Intentieverklaring een dergelijke keuze pas in 1997 maken.

De *gemeente Nijmegen* heeft, zowel afzonderlijk als samen met de gemeenten Utrecht en Den Haag, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken verzocht de behoefte aan de door deze steden bepleite grenswijzigingen te ondersteunen en erop toe te zien dat de colleges van Gedeputeerde Staten daaraan inhoud geven.

De gemeente heeft inmiddels aan de provincie meegedeeld een grenswijziging nodig te achten voor de beoogde «Sprong over de Waal». Daarbij is in elk geval een deel van het grondgebied van de gemeente Elst betrokken. Van een formeel verzoek als bedoeld in artikel 157 van de gemeentewet is hiermee overigens nog geen sprake, zo stelt de gemeente Nijmegen.

De *provincie Gelderland* heeft geen expliciet standpunt ingenomen over BoN-1, maar reageert uitgebreid op de ontwikkelingen in het stedelijk gebied Arnhem-Nijmegen. De reactie van de provincie getuigt echter van gelijkgezindheid met de opvattingen van het kabinet. De aanpak van BoN-1 wordt realistisch genoemd en ook wordt wijziging van de Wgr bepleit.

Als voorzitter van de IBBC is de provincie nadrukkelijk betrokken bij de ontwikkelingen in het gebied. De provincie stelt vast dat in korte tijd zeer grote vorderingen in de discussie zijn gemaakt. De provincie stelt van harte bereid te zijn de Intentieverklaring te ondertekenen. Mede gelet op de dreiging dat een aantal gemeenten de Intentieverklaring niet zal ondertekenen, biedt de provincie op een aantal voor het proces belangrijke thema's maximale openheid over het eigen standpunt en doet de provincie handreikingen aan de betrokken gemeenten om bestaande geschillen door duidelijke procedurele afspraken te overbruggen. De provincie wijst erop dat met de Intentieverklaring nog geen definitieve besluiten worden genomen. Die zijn aan de orde in de uitwerkingsfase tot 1-1-1993.

De provincie bepleit niet nu al, maar pas per 1-1-1993 te besluiten over de exacte gebiedsafbakening, waarbij met name de deelname van de Limburgse gemeenten Gennep en Mook en Middelaar aan de orde is.

De provincie stelt vast dat de discussie sterk gefixeerd wordt op het punt van het al of niet rechtstreeks kiezen van het knooppuntbestuur en het voorkomen van een vierde bestuurslaag. De provincie bepleit ook daarbij een groeimodel en neemt afstand van diegenen die al bij voorbaat rechtstreekse verkiezingen als uitgangspunt nemen. Democratische legitimatie heeft volgens de provincie ook te maken met de afstand tussen burgers en bestuurders, een heldere taakafbakening en de effectiviteit waarmee het bestuur maatschappelijke problemen evenwichtig weet op te lossen. Afstand wordt genomen van de gedachte van één agglomeratiegemeente of provinciale schaalverkleining, maar de provincie meent dat deze alternatieven wel een rol mogen spelen in de verdere discussie. De provincie stelt voor om de discussie over het uiteindelijke eindperspectief, in de Intentieverklaring af te ronden per 1-1-1997, eveneens te voeren én af te ronden in de komende uitwerkingsfase tot 1-1-1993. Daarmee wordt een langdurige onzekerheid voor vele gemeenten voorkomen.

Hoewel de provincie van harte de Intentieverklaring steunt, betwijfelt de provincie of ze er goed aan doet ook zelf deel te nemen in de komende gemeenschappelijke regeling, zoals wordt voorgesteld. Daarmee komt het toezicht (inclusief de geschillenbeslechting) immers bij het rijk te liggen en vallen diverse mogelijkheden weg voor de provincie om stimulansen te geven aan het proces. Een definitief standpunt zal de provincie hierover innemen voor 1-1-1993.

Tenslotte wijst de provincie erop dat naast de regionale inspanningen ook het rijk zelf een belangrijke taak heeft, bijvoorbeeld in wetgevende en financiële zin en door decentralisatie van taken. Verder zal het rijk volgens de provincie aan moeten geven in hoeverre gemeentelijke herindelingen die bijdragen aan de versterking van de centrumgemeenten, mogelijk zijn. Van het rijk mag bovendien worden verwacht dat zij de gebieden niet verder belast met regio-indelingen die niet zijn afgestemd op de Wgr-regio's.

Reactie kabinet

Het kabinet heeft grote waardering voor de inzet en vorderingen die in dit gebied worden gemaakt. Wel moet worden vastgesteld dat de voorstellen nog niet kunnen rekenen op de instemming van alle betrokken gemeenten. Bovendien meent het kabinet dat het, vooruitlopend op de beoogde datum van 1-1-1993 waarop de samenwerking definitief vorm moet krijgen, aanbeveling verdient de Intentieverklaring nog dit jaar een meer bindend karakter te geven door deze om te zetten in een gemeenschappelijke regeling op het niveau van de beide regio's (ook al zijn die dan nog niet samengevoegd tot één Wgr-gebied).

Voor wat betreft de territoriale schaal van de voorgestelde samenwerking meent het kabinet dat de samenwerking vanaf 1-1-1993 in beginsel moet gelden voor het grondgebied van beide regio's. De exacte afbakening van het gebied is thans nog onderwerp van discussie, maar hierover dient per 1-1-1993 meer duidelijkheid te bestaan. De provincie kan, zowel vanuit de wettelijke bevoegdheden in het kader van de Wgr als vanuit de positie als voorzitter van de IBBC, in dit proces van omzetten van regelingen en samenvoeging van beide regio's een belangrijke stimulerende en coördinerende rol spelen. Het kabinet acht het overigens noodzakelijk dat in ieder geval bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling per 1-1-1993 de bestaande algemene samenwerking daarin wordt geïntegreerd.

Het kabinet onderstreept de aarzelingen van de provincie omtrent de deelname van de provincie in de gemeenschappelijke regeling. Daarmee ontstaat een vermenging van functies die het kabinet minder gewenst acht, omdat op een dergelijke wijze met name de toezichthoudende rol van de provincie ten aanzien van in de gemeenschappelijke regeling in te brengen gemeentelijke taken en bevoegdheden in het gedrang komt. De provincie geeft daarmee aan een goed oog te hebben voor het belang van een heldere afbakening van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen.

Het kabinet heeft waardering voor het feit dat in de Intentieverklaring concrete evaluatiedata zijn opgenomen. Met de provincie acht het kabinet het noodzakelijk dat de beoogde evaluatie wordt vervroegd. Met het oog op de in het voorontwerp voor de Interimwet genoemde data is in ieder geval een vervroeging tot ongeveer twee jaar na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling (i.c. in 1995) gewenst.

Met het oog op de versnelling die het kabinet bepleit én het feit dat nog geen eenstemmigheid bestaat in het gebied, zal de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de komende periode, in goed overleg met de provincie, het overleg met de betrokken besturen intensiveren om daarmee de beoogde datum van 1-1-1993 voor de nieuwe geïntegreerde

regeling voor het gebied van de gezamenlijke regio's te bevorderen en dan tevens duidelijkheid te hebben over de territoriale afbakening van dit gebied. Daarbij kan worden bezien in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van de bepalingen in het voorontwerp voor een Interimwet, ook voor wat betreft het eventueel opheffen van patstellingen. Tevens zal aan de orde moeten zijn op welke wijze de besluitvormingsprocedures in de nieuwe gemeenschappelijke regeling vorm zullen krijgen. Dit onderdeel is in de Intentieverklaring naar het oordeel van het kabinet nog onvolgende uitgewerkt.

Het kabinet waardeert de open en constructieve wijze waarop de provincie in het proces opereert, onder meer door een duidelijke standpuntbepaling zonder daarbij het eigen oordeel heilig te verklaren. Ook de suggesties die de provincie doet over de verdere voortgang bij het overbruggen van de nog bestaande verschillen van inzicht, acht het kabinet waardevol. Het kabinet deelt de opvatting van de provincie dat het bij het thema van de democratische legitimatie om méér gaat dan alleen rechtstreekse verkiezingen. Het kabinet is het met de provincie niet eens dat allereerst het rijk moet aangeven in hoeverre gemeentelijke herindelingen, ter versterking van de centrumgemeenten, mogelijk zijn. De provincie heeft daarin een eerste verantwoordelijkheid.

Samenvattend meent het kabinet dat in dit gebied in zeer korte tijd grote vorderingen gemaakt zijn, maar dat het tevens noodzakelijk is op tempo te blijven door nog enkele noodzakelijke beslissingen te nemen en die vervolgens ook helder vast te leggen.

2.4. Overige stedelijke gebieden

«Bestuur op niveau» is ook voor andere stedelijke gebieden rond de in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening opgenomen knooppunten aanleiding geweest voor een bezinning op hun positie in dit verband. In een gezamenlijke reactie hebben de 13 stedelijke knooppunten op BoN-1 gereageerd (zie ook paragraaf 3.1). Voor de knooppunten staat vast dat de in BoN-1 beschreven problematiek ook voor hen geldt en dat daaraan ook bestuurlijk consequenties moeten worden verbonden.

Alle knooppunten (met uitzondering van Leeuwarden) hebben daarvoor, meestal samen met andere gemeenten in hun gebied, ook afzonderlijk voorstellen gedaan.

In het navolgende wordt een overzicht gegeven van de officieel aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken toegezonden voorstellen. Overigens verschilt de fase van voorbereiding en uitwerking van de diverse voorstellen.

Het kabinet beoordeelt deze uitstraling van het beleid naar een aantal andere gebieden zeer positief en zal, indien daaraan behoefte bestaat, ook met deze gebieden bestuurlijk overleg voeren over hun voorstellen en over de condities waaronder de Interimwet in deze gebieden kan worden toegepast.

2.4.1. Stedelijk gebied Breda

Voor een gedeelte van het samenwerkingsgebied rond Breda zijn voorstellen ontwikkeld in het rapport «De Bredase stadsregio: samen verder» van de Adviescommissie Bestuurlijke Organisatie Stadsregio Breda. De voorstellen hebben betrekking op de gemeente Breda en zeven direct aanliggende gemeenten en is daarmee een voorstel aan 8 van de 21 gemeenten die op basis van de Wgr samenwerken in het Stadsgewest Breda. De raden van deze 8 gemeenten hebben de bewindslieden van Binnenlandse Zaken verzocht om in de Interimwet enkele voorzieningen te treffen die nodig worden geacht om van start te kunnen gaan met de voor het gebied voorgestelde «Stadsregio Breda».

Of het daar van zal komen, is daarmee niet gezegd. Bestuurlijke standpunten over het rapport worden eind juni/begin juli verwacht.

In het rapport «*De Bredase stadsregio: samen verder*» wordt gesteld dat de voorstellen allereerst worden gedaan met het oog op het adequaat benutten van toekomstkansen. Een uitgebreide probleem-analyse wordt in dit rapport dan ook niet gegeven. Alleen het vinden van een oplossing voor de ruimtenood van de stad Breda en voor de herverdelingsproblematiek tussen centrumstad en randgemeenten worden in het rapport als dringende knelpunten genoemd. Een combinatie van oplossingen (o.a. wijziging verdeelmaatstaven Gemeentefonds, een regionaal herverdeelfonds, gemeentelijke herindeling) zou de evenwichtige bestuurlijke ontwikkeling van de regio als geheel sterk bevorderen, zo wordt gesteld.

De noodzaak van een versterking van de samenwerking wordt onderschreven. Vastgesteld wordt dat het huidige Stadsgewest goed voorziet in de overwegend verzorgende taken, maar voor sturende en ordenende taken worden zowel de Wgr als het daarop gebaseerde Stadsgewest veel minder geschikt genoemd. Gewezen wordt op het in BoN-1 genoemde dilemma van vertegenwoordigers in Wgr-organen, in het rapport beschreven als het «ambassadeursmodel» van de Wgr. Bovendien maken het grote aantal deelnemers en de grote verscheidenheid van het gebied van het Stadsgewest een effectieve besluitvorming inzake sturende en ordenende taken niet goed mogelijk, aldus het rapport. Gesteld wordt dat de verschillende onderwerpen en problemen zodanig gedifferentieerd zijn, dat ze een verschillende schaal en structuur vereisen en daarom «geen integrale oplossing voor deze veelkoppige problematiek ... moet worden geforceerd».

Voorgesteld wordt om op de *kortere termijn* (1993) met de 8 gemeenten een experimentele «Stadsregio Breda» te vormen op basis van de Interimwet. Aan deze stadsregio wordt een aantal concrete sturende en ordenende taken en bevoegdheden exclusief overgedragen op de *beleidsterreinen* ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling. Op de andere in BoN-1 genoemde terreinen volstaat een «platformfunctie» voor de stadsregio.

In deze beginperiode worden de leden van de «Regioraad» gekozen door de gemeenteraden en uit de raden en burgemeesters.

Na een jaar of zes dient een *evaluatie* plaats te vinden. Dan ook is aan de orde welk perspectief er is voor de *langere termijn*. In dat kader zullen besluiten genomen moeten worden over de mogelijkheid van rechtstreekse en algemene verkiezingen, over de wijze waarop de samenwerking een meer definitieve vorm dient te krijgen en over de eventuele uitbreiding van het takenpakket en van het aantal deelnemende gemeenten.

Voor het standpunt van de *provincie Noord-Brabant* wordt verwezen naar de beschrijving van de voorstellen voor het gebied Eindhoven-Helmond (verwijzing naar de provinciale Contourennota herindelingsbeleid).

Reactie kabinet

Het kabinet acht het niet juist om op dit moment reeds standpunten in te nemen over de onderscheiden onderdelen van het voorstel. Eerst moeten nu de raden van de deelnemende gemeenten tot een oordeel komen. Overigens hebben de door de Stadsregio gevraagde voorzieningen in de Interimwet een plaats gekregen in het voorontwerp, omdat ze ook vanuit andere stedelijke gebieden naar voren zijn gebracht (zie paragraaf 3.6).

Het kabinet beoordeelt de voorstellen als een duidelijk veelbelovend initiatief, maar wil ten aanzien van één aspect, te weten de in het voorstel gekozen schaalgrootte, zijn twijfel uitspreken. Hoewel op dit moment een groter draagvlak voor de voorstellen dan de 8 in de stadsregio deelnemende gemeenten wellicht illusoir lijkt, meent het kabinet dat de instelling van een stadsregio naast het bestaande Stadsgewest Breda uit inhoudelijk en bestuurlijk oogpunt niet gewenst is omdat hiermee een ongewenste bestuursverdichting plaatsvindt.

Het kabinet zou dan ook graag zien dat de inspanningen gericht worden op een uitbreiding van dit initiatief naar het Stadsgewest Breda. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken wil hierover graag in overleg treden met de diverse betrokken besturen en wil ook het oordeel van de provincie hierover vernemen.

2.4.2. Stedelijk gebied Tilburg

Voor het samenwerkingsgebied rond Tilburg zijn voorstellen ontwikkeld in het rapport «Met het oog op Midden-Brabant» van de werkgroep Bestuurlijke Organisatie Midden-Brabant. De werkgroep is ingesteld door het Samenwerkingsverband Midden-Brabant (SMB) waarin 20 gemeenten samenwerken op basis van de Wgr. Het voorstel is met een pré-advies van het SMB toegezonden aan de deelnemende gemeenten met het verzoek voor 1 juli 1991 te reageren. In oktober 1991 wordt nadere besluitvorming, op basis van de reacties van de deelnemende gemeenten, mogelijk geacht.

In het rapport «Met het oog op Midden-Brabant» wordt de noodzaak van een versterking van de intergemeentelijke samenwerking voor sturingstaken onderschreven en nader uitgewerkt in een beknopte en op Midden-Brabant toegespitste probleemanalyse. Vastgesteld wordt dat de Wgr in beginsel voldoende mogelijkheden biedt voor samenwerking mits alle betrokkenen hiertoe bereid zijn. Ook in dit rapport wordt evenwel gewezen op de in BoN-1 beschreven dilemma-positie van bestuurders. Voorts wordt gesignaleerd dat het SMB wordt beschouwd als een constructie die in onvoldoende mate is gebaseerd op democratische controle en verantwoording en dat in het licht van de grote integrale vraagstukken die op de agenda moeten komen, het SMB onvoldoende effectief is in de zin van bindend en verplichtend.

Op basis van de probleemanalyse wordt in het rapport voorgesteld om te komen tot een geleidelijke uitbouw van de intergemeentelijke samenwerking tot een volwaardige bestuursstructuur voor regionale sturingsvraagstukken op de in BoN-1 genoemde *beleidsterreinen*. In het rapport wordt nader aangeduid om welke taken en bevoegdheden het dient te gaan. Daarmee is volgens het rapport tevens de «politieke agenda» voor een regionaal bestuur in Midden-Brabant aangeduid.

Voorgesteld wordt op *korte termijn* (1992) te komen tot versterkte samenwerking op basis van een nader door het SMB uit te werken «regionaal beleidsprogramma» en een «intergemeentelijke samenwerkingsconstitutie» als «koepelconvenant».

Daarin worden onder meer vastgelegd de inspanningsverplichtingen van de participanten, de stapsgewijze overdracht van bevoegdheden aan het SMB als regionaal bestuur in wording, afspraken over (onderzoek naar) de (gezamenlijke) financiering (van projecten, centrumfuncties e.d.), alsmede over de wijze van conflictbeslechting (door het SMB zelf). Tegelijkertijd dient een proces van «politieke regionalisering» te starten omdat *op de langere termijn* een verdere overdracht van taken en wellicht ook rechtstreekse verkiezingen aan de orde zouden kunnen komen. In 1994 dient een *evaluatie* van de ontwikkelingen plaats te vinden.

Het rapport noemt het wenselijk te streven naar een integrale ontwik-

keling van stadsregio én buitengebied vanwege de onderlinge samenhang. Die samenhang dient dan ook onder gezamenlijke bestuurlijke (eind)verantwoordelijkheid c.q. op de schaal van het gehele Wgr-gebied vorm te krijgen. De werkgroep adviseert de regionalisering van het bestuur te laten plaatsvinden naast de voorziene gemeentelijke herindeling voor Midden-Brabant. Op korte termijn kunnen beperkte grenswijzigingen voorzien in een oplossing van de ruimtenood van centrumstad Tilburg. Het dagelijks bestuur van het SMB heeft de provincie verzocht de provinciale commissie die zal adviseren over de gemeentelijke herindeling in Midden-Brabant, haar werkzaamheden pas te laten starten nadat in oktober 1991 meer helderheid is verkregen over de bestuurlijke standpunten over de toekomstige bestuurlijke vormgeving in dit gebied.

Voor het standpunt van de *provincie Noord-Brabant* wordt hier verwezen naar de beschrijving van de voorstellen voor het gebied Eindhoven-Helmond (verwijzing naar de provinciale Contourennota herindelingsbeleid).

Reactie kabinet

Het kabinet heeft waardering voor de initiatieven die ook in dit gebied zijn genomen en wacht op dit moment eerst de besluitvorming van de SMB-gemeenten af.

Dan ook zal wellicht meer zicht ontstaan op de wijze waarop inhoudelijk en juridisch de voorgestelde bindende en verplichtende samenwerking tot stand kan komen. In het voorstel ontstaat die duidelijkheid in feite pas in 1992 wanneer besluiten genomen zouden moeten worden over zowel het regionaal beleidsprogramma als de samenwerkingsconstitutie. Dat in het rapport nog geen duidelijk beeld wordt geschetst van het perspectief op de langere termijn, acht het kabinet begrijpelijk gelet op het feit dat de discussie in het gebied Midden-Brabant pas onlangs van start is gegaan. Voor wat betreft de territoriale schaal van de voorgestelde samenwerking stemt het kabinet in met de keuze voor samenwerking op de schaal van het SMB als geheel en onderschrijft het de argumentatie daarvoor.

2.4.3. Stedelijk gebied Zwolle

De gemeenten in het samenwerkingsverband Regio IJssel-Vecht hebben bij brief van het dagelijks bestuur van de Regio op «Bestuur op niveau» gereageerd. In de Regio werken 19 gemeenten samen op basis van de Wgr.

In de brief van de Regio IJssel-Vecht wordt de tendens van regionalisering, schaalvergroting en de toename van sturings- en verdelingsvraagstukken op bovenlokaal niveau erkend, maar wordt tevens opgemerkt dat BoN-1 te zeer is gefixeerd op wat «de Randstedelijke problematiek» wordt genoemd. Instemming wordt betuigd met de noodzaak tot krachtige samenwerking in de stedelijke gebieden en de «maatwerk»-aanpak, maar naar het oordeel van de Regio IJssel-Vecht kan vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr daarin voor dit gebied goed voorzien. De gemeenten in dit gebied stellen geen behoefte te hebben aan een aanmerkelijke versterking van de bovenlokale bevoegdheden. De discussie over de eventuele ontwikkeling van bovenlokale autoriteiten wordt door deze gemeenten zelfs ervaren als bedreigend voor de eigen samenwerking.

De Regio concludeert, mede op basis van een toetsing aan het kader dat in BoN-1 is aangegeven, dat naar haar mening in dit gebied reeds sprake is van een structurele voorziening in de vorm van een bestuurlijke

autoriteit op bovenlokaal niveau zoals het kabinet dat gewenst acht.

Ook de *provincie* Overijssel heeft aangegeven dat de Wgr voldoende mogelijkheden biedt voor de samenwerking in dit gebied.

Reactie kabinet

Het kabinet ziet op dit moment geen reden om in dit gebied op een andere wijze vorm te geven aan bovenlokale sturing dan door de deelnemende gemeenten wordt verkozen.

2.4.4. Stedelijk gebied Groningen

De voorstellen voor het gebied rond centrumstad Groningen staan in een brief van het Agglomeratieoverleg Groningen/Noord-Drenthe/Smallerland (AGO) en een als bijlage toegestuurde «Notitie over de toekomst van het AGO».

In het AGO werken 22 gemeenten sinds 1988 samen op basis van een bestuursovereenkomst, door het AGO zelf aangeduid als een lichte vorm van overleg, coördinatie en informatie-uitwisseling van beleidsaspecten die van invloed zijn op de maatschappelijke samenhang in het gebied. De 22 gemeenten liggen verspreid over drie provincies en vier Wgr-gebieden. De «Notitie over de toekomst van het AGO» is voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Op basis van de reacties van de AGO-deelnemers heeft het AGO zeer recent een definitief standpunt bepaald.

De «*Notitie over de toekomst van het AGO*» heeft het karakter van een discussienotitie. Daarin wordt vastgesteld dat op dit moment nog niet kan worden aangegeven welke organisatorische veranderingen in dit gebied nodig zijn voor een minder vrijblijvende en meer integrale samenwerking, omdat geen duidelijkheid bestaat over de voor het gebied te stellen beleidsdoelen en de strategie om die doelen te bereiken. De AGO-deelnemers is daarom de vraag voorgelegd of ze kunnen instemmen met het, als eerste stap, opstellen van een ontwikkelingsvisie voor het gebied dat de basis kan vormen voor het bepalen van doelen en strategie. Als uitvloeisel daarvan bestaat een tweede stap mogelijk uit het omzetten van de bestaande bestuursovereenkomst in een nieuwe overeenkomst waarin in een aangepaste vorm de organisatiestructuur van het AGO wordt geregeld en die de basis kan vormen voor alle andere thans bestaande samenwerkingsvormen.

De in het AGO deelnemende gemeenten hebben hiermee inmiddels ingestemd. Het huidige AGO wordt als vertrekpunt genomen om van daaruit te komen tot een verdergaande, minder vrijblijvende en op langere termijn meer integrale bestuurlijke samenwerking.

Gewezen wordt voorts op de complicerende factor van de barrière-werking die uitgaat van de huidige grenzen van provincies en Wgr-gebieden in het gebied.

Tevens wordt opgemerkt dat op dit moment de begrenzing van het AGO-gebied niet kan worden beschouwd als samenvallend met het stedelijk gebied als in BoN-1 bedoeld, gelet op de zeer verschillende intensiteit van de functionele relaties met de stad Groningen.

Reaktie kabinet

Het kabinet stelt vast dat de samenwerking in het AGO van een uiterst licht karakter is. Dat daarbij de huidige grenzen van provincies en Wgr-gebieden een barrière vormen, wordt door het kabinet onderkend. Daarover zal de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de komende

periode overleg voeren met onder meer het AGO en de betrokken provincies.

Het kabinet meent dat de huidige samenwerkingsvorm, die in de voorstellen bovendien niet ingrijpend wordt gewijzigd, geen toekomst biedt voor een meer geïntegreerde sturing van beleid op de langere termijn. Het kabinet is met het AGO van mening dat, als uitvloeisel van de op te stellen ontwikkelingsvisie, bezien moet worden op welke wijze de bestuurlijke samenwerking een minder vrijblijvend en meer integraal karakter kan krijgen.

2.4.5. *Stedelijk gebied Maastricht/Heerlen*

Voorstellen voor een bestuurlijke vernieuwing in het gebied rond het «dubbelknooppunt» Maastricht/Heerlen worden voorbereid onder impuls van de burgemeesters van alle 23 gemeenten in Zuid-Limburg, die thans deel uitmaken van drie Wgr-verbanden te weten het Samenwerkingsverband Heuvelland (8 gemeenten) en de Streekgewesten Oostelijk Zuid-Limburg (8 gemeenten) en Westelijke Mijnstreek (7 gemeenten).

Op initiatief van deze burgemeesters is in september 1990 het onderzoeksrapport «*Bestuurlijke vernieuwing Zuid-Limburg*» opgesteld, waarin wordt voorgesteld de drie samenwerkingsverbanden in 1994 samen te voegen tot één «District van Intergemeentelijke Samenwerking Zuid-Limburg». Aan dit district worden gemeentelijke en provinciale taken en bevoegdheden overgedragen op de *beleidsterreinen* ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, economische zaken, maatschappelijke en culturele vernieuwing en openbare orde en veiligheid.

Het algemeen bestuur zou uitgeoefend moeten worden door een (rechtstreeks) gekozen districtraad, bestaande uit volksvertegenwoordigers die zich in hun woongemeenten kandidaat hebben gesteld voor zowel de gemeenteraad als de districtraad.

Om voor de voorstellen een breed draagvlak te verkrijgen is een «Commissie Bestuurlijke Vernieuwing Zuid-Limburg» gevormd (bestaande uit de voorzitters van de drie samenwerkingsverbanden en 9 wethouders), die het rapport vertaald heeft in een «Vraagpuntennotitie Zuid-Limburg in perspectief». De vraagpuntennotitie is aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd met het verzoek om vóór de zomervakantie 1991 daarop te reageren. De vragen hebben zowel betrekking op het al of niet onderschrijven van de noodzaak en bereidheid om te komen tot een hechtere samenwerking als op de eventuele bestuurlijke vormgeving daarvan (en het tijdspad daarvoor). Indien de bereidheid bestaat, zal een uitvoeringscommissie worden ingesteld om het een en ander te laten uitwerken.

Reactie kabinet

Het kabinet acht het rapport «Bestuurlijke vernieuwing Zuid-Limburg» een goede basis voor de discussie in dit gebied, maar vindt het jammer dat nog veel tijd nodig is geweest voor het opstellen van een «vraagpuntennotitie». Het kabinet wacht vooralsnog af welke ontwikkelingen zich in het gebied zullen voordoen.

Het kabinet meent dat wel getracht moet worden op basis van de vraagpuntennotitie nu snel duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop de bestuurlijke samenwerking in Zuid-Limburg gestalte krijgt, zowel op de korte als de langere termijn. Bovendien is het wenselijk dat de betrokken besturen daarbij een helder tijdschema aangeven voor de noodzakelijke stappen om de bestuurlijke samenwerking te realiseren. Het kabinet acht in ieder geval het gekozen schaalniveau van Zuid-Limburg een goed uitgangspunt.

3. NADERE BELEIDSONTWIKKELING

3.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk heeft het kabinet een overzicht gegeven van de voorstellen die vanuit de diverse stedelijke gebieden zijn gedaan voor de ontwikkeling van een «bestuur op niveau» en heeft het kabinet daarop een reactie op hoofdlijnen per gebied gegeven. De voorstellen leveren een schat aan informatie en ideeën voor de verdere beleidsontwikkeling.

Waar het nu om gaat is dat het kabinet de voorwaarden creëert voor een verdere uitwerking van de voorstellen en adviezen. Daarbij moet bovendien worden bezien op welke wijze aan die voorstellen en adviezen ook bestuurlijk-juridisch vorm kan worden gegeven. Ook zal het rijk de volgende stappen in het proces op weg naar bestuur op niveau in de stedelijke gebieden begeleiden en zorg dragen voor de voortgang van het proces.

In dit hoofdstuk ontvouwt het kabinet het beleid dat het voor de eerstvolgende processtappen wil voeren en baseert zich daarbij mede op de voorstellen uit de gebieden. In dit hoofdstuk gaat het kabinet in meer algemene en integrale zin in op de conclusies die het voor de vervolgaanpak trekt uit de voorstellen en ontvangen adviezen.

In BoN-1 heeft het kabinet een eerste reactie gegeven op het advies «Van de stad en de rand» van de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) dat kort voor de publicatie van BoN-1 werd uitgebracht. In dat advies staat centraal de stelling van de Raad dat sprake is van een «scheefgroei» in de institutionele verhoudingen tussen Rijk en grote steden. De Raad doet voorstellen om die scheefgroei recht te trekken door het vergroten van de beleidsmatige en vooral ook financiële vrijheid van de steden. Volgens de Raad schiet de bestuurlijke veerkracht in de grote steden mede tekort omdat in Nederland, meer dan dan in andere landen, de beleidssectoren op afstand van elkaar betrokken zijn in nationaal georganiseerde arrangementen. Naast decentralisatie van taken en bevoegdheden, moet volgens de Raad in grootste stedelijke gebieden een nauwere binding tot stand komen tussen de betrokken besturen dan nu mogelijk is op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Raad bepleit, binnen de hoofdstructuur van de drie bestuurslagen, de totstandkoming van «regioverbanden», waarin bevoegdheden van grote stad en randgemeenten worden gebundeld met betrekking tot een beperkt aantal strategische functies: woningbouw, woningmarkt, milieubeheer en verkeer en openbaar vervoer. Het regioverband moet een eigen bestuur en eigen diensten krijgen. De democratische verantwoording blijft geconcentreerd bij de gemeenten die deel uitmaken van het regioverband. De Raad acht dit getrapte bestuursmodel, gelet op het beperkte aantal functies, verdedigbaar vanuit democratisch oogpunt. De WRR stelt voor de Gemeentewet zodanig aan te passen dat voor de gemeenten die behoren tot het grootstedelijk gebied, de scheiding van taken tussen gemeenten en regioverband mogelijk wordt gemaakt en in overleg met de betreffende gebieden bij afzonderlijke wet wordt gesanctioneerd.

In de navolgende paragrafen wordt een nadere weergave gegeven van de concrete aanbevelingen van de WRR.

Van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) heeft het kabinet een (gevraagd) «Advies over bestuur in stedelijke gebieden» ontvangen. De RARO onderschrijft in belangrijke mate de analyse en aanpak van het kabinet. De Raad beklemtoont zeer nadrukkelijk het belang van een geïntegreerde aanpak van samenhangende beleidster-

reinen op regionaal niveau. De Raad signaleert, zoals ook diverse gebieden in hun reacties, het risico van het ontstaan van een lappen-deken aan gebiedsindelingen en organen per afzonderlijke sector.

De RARO stemt in met de door het kabinet beoogde groeimogelijkheden per stedelijk gebied. Door te beginnen met een beperkt aantal taken als «startpakket», ontstaan regionale besturen met een gesloten huishouding. Naar de verwachting van de Raad zullen echter binnen afzienbare tijd deze besturen uitgroeien tot een openbaar lichaam met een zwaar pakket van taken en bevoegdheden en moet «de wissel worden omgezet». Dat kan volgens de Raad inhouden een wijziging van een gesloten naar een open huishouding, van indirecte naar directe verkiezingen en naar een grotere financiële zelfstandigheid met een eigen financiële verhouding met het Rijk. De RARO is het met het kabinet eens dat ter vermindering van een te grote bestuursdichtheid slechts of de gemeente of het regionale bestuur een open huishouding mag voeren.

Voorts geeft de Raad per beleidsterrein aan welke concrete taken en bevoegdheden tenminste op regionaal niveau moeten worden behartigd en geeft daarmee een nadere invulling aan de in BoN-1 globaal aangeduide beleidsterreinen.

De RARO bepleit een herschikking van middelen ten gunste van de centrumsteden, onder meer door een herschikking van middelen binnen het Gemeentefonds. Ook pleit de Raad voor een gezamenlijk grondbeleid, en eventueel een gezamenlijk grondbedrijf, in ieder geval daar waar het gaat om de ontwikkeling van omvangrijke woningbouw- en bedrijfslocaties. Tenslotte relativeert de RARO de nadruk die het kabinet, ook in de adviesaanvraag, legt op het belang van de Europese ontwikkelingen. Ook zonder die dimensie is een versterking van de positie van de stedelijke gebieden, ook in bestuurlijke zin, dringend gewenst.

Na twee adviezen die van invloed zijn geweest voor de beleidsontwikkeling inzake het bestuur in stedelijke gebieden heeft de *Raad voor het binnenlands bestuur* (Rbb) een afrondend advies uitgebracht onder de titel «Bestuur in stadsgewesten». Ook de Rbb meent dat nu aandacht moet worden besteed aan een heldere territoriale afbakening van de stedelijke gebieden. Na in de vorige adviezen met nadruk te hebben gepleit voor een gedifferentieerde benadering «van onderop» beklemtoont de Rbb in zijn laatste advies de eigen verantwoordelijkheid van het Rijk in het proces. Wetgeving, fasering en termijnstelling, te zamen met een zo spoedig mogelijke politieke standpuntbepaling over het na te streven eindmodel spelen in de opvattingen van de Raad daarbij een essentiële rol. De Rbb neigt ertoe in ieder geval voor de gebieden van de vier grootste steden als eindmodel te kiezen voor een «geleed lokaal bestuur» waarbij de huidige gemeenten in de stedelijke gebieden opgaan in een «stadsgewest» met uiteindelijk een open huishouding en een rechtstreeks gekozen bestuur, met daarbinnen kleinschaliger bestuurs-eenheden. Als tijdelijke tussenstap zou gekozen kunnen worden voor organen met een gesloten huishouding die echter wél rechtstreeks gekozen worden, om daarmee het bezwaar te ondervangen van de beperkte democratische legitimiteit van Wgr-organen. Ook de Rbb bepleit nadere aandacht voor de financiële aspecten die (in positieve en negatieve zin) van invloed kunnen zijn op de verdere ontwikkeling van bestuur op niveau.

Van belang is voorts de brief waarmee de 13 *stedelijke knooppunten* gezamenlijk reageren op BoN-1. De knooppunten stellen vast dat per gebied verschillende groeiprocessen worden ingezet. Sommige gebieden gaan samenwerken op basis van een minimumpakket aan taken en bevoegdheden en op basis van de (aangescherpte) Wgr. Andere

gebieden zullen, al dan niet via een overgangsfase op basis van de aangescherpte Wgr, op termijn komen tot een zelfstandige bestuurlijke autoriteit. De knooppunten menen dat de Interimwet de verschillende mogelijkheden zo veel mogelijk open moet laten. Aan de hand van de ervaringen die de komende jaren met de Interimwet worden opgedaan zou het, aldus de knooppuntgemeenten, eind jaren negentig mogelijk moeten zijn in een definitieve wet te komen tot een beperkt aantal in de praktijk getoetste samenwerkingsvormen.

Ook de knooppunten wijzen op het grote belang van het integrale karakter van het bestuur op regionaal niveau. Een open huishouding op regionaal niveau zou daarbij mogelijk moeten zijn, maar een vierde bestuurslaag moet volgens de knooppunten worden voorkomen. Door een eenduidige toedeling van taken en bevoegdheden kunnen een verdichting van bestuur en taak- en competentie-overlappingsen tussen bestuurslagen worden vermeden.

De knooppunten gaan voorts uitgebreid in op de taken en bevoegdheden die op regionaal niveau zouden kunnen worden uitgeoefend en op de financiële prikkels die kunnen worden ingebouwd om het proces te bevorderen.

Op het standpunt van het *Interprovinciaal Overleg* (IPO) op BoN-1 wordt ingegaan in paragraaf 3.8. De *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG) heeft niet op BoN-1 gereageerd. In BoN-1 stelde het kabinet vast dat de VNG instemt met de door het kabinet gekozen gedifferentieerde en pluriforme aanpak. De VNG waarschuwde in een eerder standpunt wel voor een te grote variatie aan bestuurlijke modellen. Niettemin achtte de VNG, met name in de grootstedelijke gebieden, een bij wet te creëren regionale bestuursstructuur met provinciale en gemeentelijke taken voorstelbaar «als uiterste middel». De differentiatie zou dan vooral mogelijk zijn in het takenpakket.

3.2. Brede consensus op alle bestuursniveaus

In «Bestuur op niveau» (BoN-1) constateerde het kabinet een groeiende consensus ten aanzien van een aantal elementen. Het kabinet stelt vast dat de voorstellen van de gebieden, de standpunten van de betrokken provincies en van de diverse adviesorganen die consensusvorming nu verder bevestigen. Ook de RARO komt tot die slotsom, mede op basis van door de Raad ingewonnen inventarisaties bij een aantal gemeenten. Het betreft met name de volgende elementen:

- de erkenning van het bijzondere belang van de stedelijke gebieden voor de (inter-)nationale economische positie en de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de vaststelling dat stad en ommeland daarbij in hoge mate onderling van elkaar afhankelijk zijn;
- de erkenning van noodzaak van vergaande inhoudelijke afstemming en integratie van beleid op een aantal beleidsterreinen en op een niveau dat de grenzen van de thans bestaande individuele gemeenten in een stedelijk gebied te boven gaat;
- de vaststelling dat die noodzaak met name bestaat op de beleidsterreinen genoemd in BoN-1 te weten ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, grootschalige voorzieningen en de bescherming van milieu-, natuur- en landschappelijke waarden;
- de vaststelling dat in met name de stedelijke gebieden grote behoefte bestaat aan voldoende en adequate inhoudelijke en bestuurlijke afstemming, samenwerking en integratie en dat het hieraan in een aantal stedelijke gebieden tot dusver ontbreekt;
- de vaststelling dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr),

althans in zijn huidige vorm en wijze van toepassing, daarin in de stedelijke gebieden onvoldoende voorziet;

- de vaststelling dat naast schaalvergroting ook schaalverkleining van betekenis is voor de bestuurlijke processen in de betrokken gebieden.

Van zeer groot belang acht het kabinet dat brede instemming bestaat over de door het kabinet gekozen bak die wordt gekenmerkt door:

- het voorop stellen van de noodzaak van inhoudelijke afstemming en integratie van beleid;

- de erkenning van verschillen in problemen, kansen en samenwerkingscultuur per stedelijk gebied;

- het daarom niet van bovenaf voorschrijven van uniforme oplossingen en «blauwdrukken» maar het juist kiezen voor een «groeiproces van onderop» met mogelijkheden voor pluriformiteit, differentiatie en maatwerk per stedelijk gebied ten aanzien van zowel het takenpakket als de bestuurlijke vormgeving;

- de erkenning dat, naast de aanpak van onderop, zowel provincies als het Rijk een eigen verantwoordelijkheid hebben, ook in de procesbegeleiding.

In «Bestuur op niveau» wordt niet «terug geredeneerd» vanuit één bepaalde oplossing, maar wordt juist een benadering gekozen die uitgaat van de problemen, kansen, belemmeringen en verhoudingen per gebied. Die aanpak mag op steun rekenen en blijkt bovendien vruchten af te werpen. Die aanpak blijkt ook de basis te bieden voor het ontstaan van een voldoende draagvlak voor op het gebied afgestemde oplossingen in inhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische zin.

Overigens moet ook worden vastgesteld dat er in de gebieden ook nog verschillen van inzicht bestaan op onderdelen van het te realiseren beleid op weg naar bestuur op niveau. Het beoogde tijdpad voor de vervolgaanpak (zie de paragrafen 3.4 en 3.5) biedt voldoende ruimte voor nader overleg en besluitvorming hierover.

In de meeste voorstellen uit de gebieden, maar ook bijvoorbeeld in het advies van de RARO, worden de voorstellen reeds getoetst aan het kader dat het kabinet daarvoor in BoN-1 heeft geformuleerd. Zonder daaruit direct een volledige instemming te mogen afleiden, meent het kabinet dat toch mag worden vastgesteld dat ook een redelijke mate van instemming bestaat met het toetsingskader van het kabinet. Verbazing wekt dat overigens niet, omdat het toetsingskader mede is gebaseerd op de elementen die in de beleidsontwikkeling voortdurend een belangrijke rol hebben gespeeld, ook in de gebieden zelf. Het kabinet meent dan ook dat het toetsingskader in het vervolgproces haar waarde en betekenis kan behouden.

3.3. Inhoud van beleid en vorm van bestuur

Het kabinet heeft in BoN-1 benadrukt dat de inhoud van beleid voorop dient te staan bij de ontwikkelingen in en de aanpak van de problematiek van de stedelijke gebieden. Bestuur op niveau moet leiden tot een effectieve en efficiënte sturing van beleid en uitvoering op hoofdlijnen, voorzover het gaat om beleid dat de grenzen van individuele gemeenten overstijgt. Daarbij gaat het om het veilig stellen van de potenties en concurrentiepositie van de stedelijke gebieden als geheel. Daarmee wordt ook de bestuurlijke basis gelegd voor het uitwerken van het beleid zoals neergelegd in diverse grote rijksnota's zoals de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, het Nationaal Milieubeleidsplan (Plus), de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig en de Nota Regionaal Economisch Beleid. Voor het kabinet is daarbij de integratie van dit beleid, zeker ook op regionaal niveau, van groot belang. Ook de RARO benadrukt dit: «In de ruimtelijke

ordening gaat het niet alleen om stedelijke en «landelijke» functies, maar ook om de integratie daarvan». De RARO wijst daarbij ook op de relaties met onder meer de geleiding van de mobiliteit door een locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, maar ook op de relatie met een meer bestuurlijk aspect als de afbakening van territoria en het voorkomen van een diversiteit aan functionele regionale autoriteiten. De RARO noemt in dat verband als voorbeelden de totstandkoming van vervoerregio's en vervoers-autoriteiten en op ontwikkelingen op het terrein van het milieu-beleid.

Al staat de inhoud van beleid centraal, die inhoud kan niet los worden gezien van de bestuurlijk-organisatorische voorzieningen. Het kabinet heeft in BoN-1 aangegeven dat de gewenste inhoudelijke afstemming in ieder geval in de stedelijke gebieden een vernieuwing van de bestuurlijke structuren vereist, met name ten aanzien van de integrerende en besluitvormende mogelijkheden van het bestuur op bovenlokaal niveau. Ook de RARO steunt hierin het kabinet: «De ruimtelijke ontwikkeling kan alleen doeltreffend worden begeleid en beheerst indien de bestuurlijke organisatie daarop is toegesneden». De RARO meent dat de basis van voorstellen hiervoor moet worden gevormd door een degelijke analyse van de maatschappelijke problemen per stedelijk gebied.

Het kabinet is met de RARO verheugd dat in de meeste gebieden niet is volstaan met een bezinning op de bestuurlijke samenwerkingsvorm, maar dat de keuzen op dat punt worden gemaakt op basis van inhoudelijke analyses en overwegingen.

«Bestuur op niveau», maar ook andere grote rijksnota's, is in de meeste gebieden vaak de aanleiding geweest voor het (laten) uitvoeren van inventarisaties gericht op het vaststellen van sterke en zwakke punten van de gebieden. De voorstellen getuigen van de noodzaak tot inhoudelijke afstemming van beleid én van de erkenning dat daarvoor ook bestuurlijk-organisatorische aanpassingen nodig zijn. Daarmee wordt erkend dat de vormgeving van het bestuur een belangrijke randvoorwaarde is voor de gewenste afstemming en integratie van beleid.

Overigens is ook op rijksniveau sprake van een aanmerkelijke intensivering van de onderlinge inhoudelijke afstemming en ambtelijke en bestuurlijke samenwerking. Dat geldt niet alleen de voorbereiding van de diverse rijksnota's, maar ook bij het concretiseren daarvan. Zo is het bestuurlijk overleg in het kader van de Vierde Nota Extra (VINEX) met de diverse stedelijke gebieden gevoerd in aanwezigheid van vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken. In de gesprekken kwam ook het bestuurlijke aspect aan de orde met het oog van het verkrijgen van zicht op de uitvoering van de VINEX. Ook de voorbereiding van de Interimwet is ter hand genomen in nauwe afstemming met de meest betrokken departementen. Dat een dergelijke gecoördineerde aanpak ook van belang is voor de besturen in de stedelijke gebieden, behoeft geen betoog. Ook in de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor een gecoördineerde aanpak, onder meer in een motie in het kader van de gedachtenvorming over de totstandkoming van vervoerregio's (TK 1990-1991, 20 922, nrs. 40 en 99).

Het kabinet acht het van groot belang dat op regionaal niveau wordt voorzien in een bestuur dat zorg wil en kan dragen voor een op dat niveau afgestemd én uitgevoerd beleid en dat daarmee ook snel voortgang wordt geboekt. Indien daarin niet op korte termijn wordt voorzien, zal de praktijk sterker zijn dan de leer en zullen regionaliseringsprocessen verder per sector vorm krijgen, zonder de noodzakelijke inhoudelijke en territoriale afstemming. Dat dit proces reeds gaande is

en een bedreiging vormt voor een meer geïntegreerd beleid, wordt in de voorstellen van diverse gebieden gekwalificeerd als zeer ongewenst. Ook de RARO en de Rbb wijzen het ontstaan van een «lappendeken» aan sectorale gebiedsafbakening en organen nadrukkelijk af. De RARO pleit voor duidelijkheid over de territoriale afbakening van de stedelijke gebieden, al realiseert de Raad zich dat het om een lastig probleem gaat. Ook de Rbb onderkent problemen, vooral omdat hierbij geen objectieve criteria bestaan. De Rbb bepleit dit vraagstuk nu expliciet en bewust aan de orde te stellen, maar meent dat de uiteindelijke beslissingen genomen moeten worden door de rijksoverheid.

Het kabinet is zich van de risico's van een «lappendeken» van gebiedsafbakening bewust en beschouwt het als zijn verantwoordelijkheid hieraan in ieder geval in de stedelijke gebieden op korte termijn nader richting te geven.

Daarom wordt in dit standpunt nadrukkelijk aandacht besteed aan de territoriale afbakening van die gebieden en het integrale beleid op dat niveau. Zowel in de reactie op de voorstellen van de gebieden als in (een bijlage bij) het voorontwerp voor de Interimwet geeft het kabinet hiervoor een duidelijke aanzet.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat bij de inwerkingtreding van de Interimwet (gestreefd wordt naar 1-1-1993) overeenstemming bestaat over deze territoriale gebiedsafbakening. Daarover zal nader overleg worden gevoerd met de betrokken besturen en vooral ook met de betrokken provincies. Het zijn immers de provincies die, mede in het kader van de evaluatie van de Wgr, hierin een belangrijke taak hebben.

3.4. Vervolgstappen in het proces

Dat in de voorstellen van de diverse gebieden de groeiende consensus over belangrijke hoofdpunten van beleid wordt onderschreven, beschouwt het kabinet als een bevestiging dat de ingeslagen weg bruikbaar en vruchtbaar is.

Uit de voorstellen van de gebieden komt een redelijke mate van eenstemmigheid naar voren voor wat betreft de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van de samenwerking op de kortere termijn. De perspectieven voor de langere termijn zijn nog minder eenduidig geschetst en voorzover daarop al zicht bestaat, is sprake van per gebied uiteenlopende voorstellen. Naarmate de stappen verder weg liggen, zijn de voorstellen minder uitgewerkt en is de overeenstemming broos en voorzichtig geformuleerd. Van belang is dat door de meeste gebieden ruimte wordt gevraagd om een verdere groei mogelijk te maken. Differentiatie per gebied treedt bovendien niet alleen op in de schets van het perspectief voor de langere termijn, maar ook in de formulering van tussenstappen en termijnen in het voor het gebied gekozen proces.

Het kabinet acht het van belang dat op de ingeslagen weg nu ook op korte termijn vervolgstappen worden gezet om de vaart in het proces te houden en de voorstellen van de gebieden waar nodig te ondersteunen door vervolg-afspraken, bestuurlijk overleg en het in procedure brengen van (interim)wetgeving. Daarbij gaat het om een samenhangend geheel, waarin de aanpak voor de kortere termijn urgent is.

Het procesmatige karakter van de totstandkoming van «bestuur op niveau» in de stedelijke gebieden vereist echter ook een zo groot mogelijke flexibiliteit om tussentijds aanpassingen van het beleid aan te kunnen brengen. Belangrijk is bovendien dat tijdig wordt voorzien in het instrumentarium dat nodig is om de door de gebieden voorgestelde stappen op wat langere termijn mogelijk te maken om te voorkomen dat

de groeiprocessen in de gebieden over enkele jaren stagneren door het ontbreken van wettelijke mogelijkheden daartoe.

De in BoN-1 gekozen procesmatige aanpak zal het kabinet ook in het vervolg voortzetten. Daarbij wil het kabinet zo veel mogelijk ruimte laten voor het ontwikkelen van initiatieven en voorstellen vanuit de gebieden. Het is echter ook de verantwoordelijkheid van het kabinet te zorgen voor voortgang in het proces. Termijnstelling is daarbij, zoals de Rbb terecht stelt, van groot belang.

Om enerzijds vorm en inhoud te geven aan de inspanningen, voorstellen en wensen van de gebieden en anderzijds waar nodig en mogelijk voortgang in het proces te bewerkstelligen, meent het kabinet dat het thans vooral moet gaan om:

- het vastleggen van de thans bestaande *inhoudelijke* consensus over de vereiste stappen op de korte termijn; het gaat daarbij in feite om een «autorisatie» of «codificatie» van de bestaande consensus;
- het vastleggen van een aantal *procedurele* afspraken en termijnen in het vervolproces voor de langere termijn;
- het tijdig openen van de *juridische* mogelijkheden voor een verdergaande inhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische samenwerking op langere termijn, opdat het proces niet na enkele jaren blijft steken;
- het zoeken van *evenwicht* tussen de noodzaak tot het nemen van beslissingen waar die niet langer kunnen worden uitgesteld en het bieden van een zo groot mogelijke flexibiliteit in de uitwerking waar dat mogelijk is.

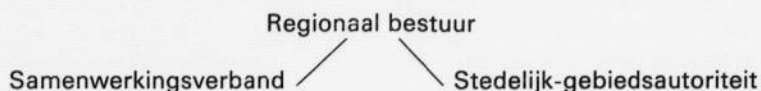
De *koers voor de kortere termijn* is helder. Hoewel door sommigen is gewezen op het risico van een te grote mate van differentiatie die het gevolg zou kunnen zijn van de door het kabinet geboden mogelijkheden, tekent zich in de voorstellen van de stedelijke gebieden een duidelijke en gelijkgerichte lijn af voor wat betreft de aanpak op de kortere termijn. In nagenoeg alle gebieden wordt voor de kortere termijn gekozen voor samenwerking op basis van de Wgr, maar dan ontdaan van een aantal elementen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. De «autorisatie en codificatie» van die wens is dan ook de eerste lijn die het kabinet in dit standpunt ontwikkelt voor het voorontwerp voor de Interimwet bestuur stedelijke gebieden. Deze lijn bestaat uit een *aanscherping van de Wgr* zoals weergegeven in hoofdstuk 2 van de Interimwet.

De *koers voor de langere termijn* is uit de aard der zaak met meer onzekerheden omgeven. Daarom kiest het kabinet ervoor in juridische en beleidsmatige zin tenminste de mogelijkheid te openen voor verdergaande opties, zonder daarbij een eenduidig en uniform eindmodel na te streven en zonder reeds nu in grote mate vast te leggen of en wanneer dergelijke opties wenselijk of noodzakelijk moeten worden geacht. De tweede lijn van het genoemde voorontwerp voor de Interimwet bestaat dan ook uit het openen van de mogelijkheid tot het realiseren van een aantal belangrijke elementen in de perspectieven die de gebieden schetsen voor de langere termijn, door de overdracht van taken en bevoegdheden aan regionale autoriteiten die niet meer functioneren op basis van verlengd lokaal bestuur c.q. de Wgr. Hoofdstuk 3 van de Interimwet heeft betrekking op de instelling van deze «*stedelijk-gebieds-autoriteiten*». Het kabinet meent echter dat de voorstellen die de diverse gebieden hebben gedaan voor wat betreft het perspectief voor de langere termijn nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Mede met het oog hierop voorziet de Interimwet expliciet in een aantal momenten voor nader overleg in en met de gebieden en het parlement.

Het kabinet is het, gelet op een aantal onzekerheden en nader uit te

werken elementen in de diverse eindperspectieven, niet eens met de Rbb dat reeds nu meer zicht moet worden gegeven op een (uniform) eindmodel dat nagestreefd dient te worden, ook niet voor de vier grootstedelijke gebieden. De inhoudelijke problematiek in de gebieden staat voorop. Het nu bepalen van eindmodellen verdraagt zich daar niet mee. Bovendien zou het nu aangeven van eindmodellen de discussie en voortgang in de gebieden onnodig verlammen door de gebieden het perspectief dat ze voor de langere termijn ontwikkelen, te ontnemen. Ook de stedelijke knooppunten bepleiten in hun gezamenlijke reactie een zo groot mogelijke ruimte om ervaring op te doen met verschillende mogelijkheden. In de Interimwet worden dan ook verschillende keuzen met betrekking tot de gewenste inrichting van een verdergaande bestuursstructuur open gelaten. Wel kunnen en moeten nu, om het groeiproces te bevorderen, heldere afspraken gemaakt worden over data en termijnen voor vervolgstappen.

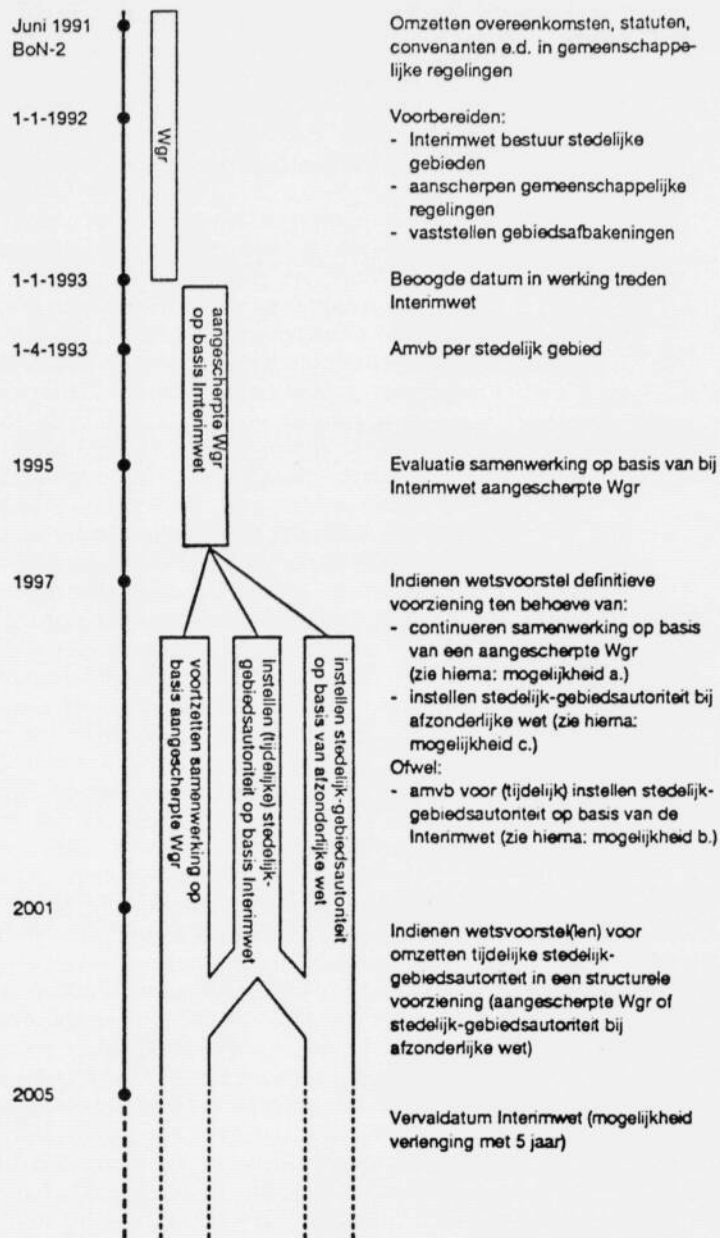
Het kabinet hanteert in dit standpunt de volgende begrippen. Als algemeen begrip spreekt het kabinet van een *regionaal bestuur*. Daaronder kan dan in juridische zin worden onderscheiden een *samenwerkingsverband*, dat wil zeggen een openbaar lichaam op grond van artikel 8, eerste lid van de (aangescherpte) Wgr, ofwel een *stedelijk-gebiedsautoriteit* (op grond van hoofdstuk 3 van de Interimwet).



3.5. Fasering van het proces

Met «Bestuur op niveau» is een proces gestart dat beoogt bestuurlijke vernieuwing tot stand te brengen in stedelijke gebieden. Daarbij gaat het in ieder geval om de zeven in BoN-1 genoemde gebieden te weten de gebieden waarin de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen zijn gelegen. Andere gebieden kunnen evenwel desgewenst op enig moment en onder bepaalde voorwaarden, ook onder de werking van de Interimwet worden gebracht.

In hoofdlijnen ziet het kabinet de volgende fasen in het «groeiproces» naar bestuurlijke vernieuwing:



De periode tot 1-1-1992 zal allereerst worden benut voor nader overleg met de betrokken stedelijke gebieden over het kabinetsstandpunt en voor het maken van nadere afspraken met de gebieden. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zal deze periode ook overleg voeren met de provinciebesturen (mede in het kader van de evaluatie van de Wgr-gebiedsindelingen). Behalve aan de diverse stedelijke gebieden en de betrokken provincies, zal het kabinet in deze periode het voorliggende standpunt en het voorontwerp voor de Interimwet tevens voorleggen aan de geëigende adviesorganen en aan de VNG en het IPO. De adviestermijn zal afgestemd zijn op het streven nog dit jaar een ontwerp van wet om advies aan de Raad van State voor te leggen.

Van de gebieden wordt verwacht dat ze de voorstellen voor de samenwerking op de korte termijn in hun gebied zullen vastleggen in een gemeenschappelijke regeling op basis van de huidige Wgr. Dat betekent onder meer dat de nu in veel gevallen gemaakte afspraken in de vorm van bestuurovereenkomsten, convenanten en dergelijke worden omgezet in een formele regeling op basis van de huidige Wgr.

De volgende fase is de *periode tot begin 1993*. Het kabinet streeft er naar dat de Interimwet per 1-1-1993 in werking kan treden. Uiterlijk drie maanden na het in werking treden van de Interimwet moeten de zeven gebieden aangeven op welke wijze ze van de Interimwet gebruik gaan maken. Waar nodig zal hierover met de gebieden en de provincies nader overleg worden gevoerd. Daarmee geven de gebieden aan op welke wijze ze binding aan afspraken en uitvoering van beslissingen ook in juridische zin vastleggen. Tot slot dient vóór 1-1-1993 overeenstemming te worden bereikt over de territoriale gebiedsafbakening. De definitieve gebiedsafbakening wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, die zo spoedig mogelijk na het in werking treden van de Interimwet wordt opgesteld. Zomer 1992 zal het kabinet verslag uitbrengen van de vorderingen in het overleg met de gebieden.

Uit de ingediende voorstellen blijkt dat de gebieden vooralsnog kiezen voor een samenwerkingsverband op basis van de (aangescherpte) Wgr c.q. voor een start met samenwerking op basis van hoofdstuk 2 van de Interimwet. Het volgende ijkpunt in het proces ligt dan in 1995. In de Interimwet is vastgelegd dat de gebieden twee jaar na toepassing van hoofdstuk 2 van de Interimwet een *evaluatie* plegen van de aangegane samenwerking. De evaluatiecriteria kunnen worden ontleend aan het in BoN-1 geformuleerde toetsingskader. De gebieden zullen daarbij tevens een standpunt moeten bepalen over de aan de evaluatie te verbinden conclusies voor wat betreft de te nemen vervolgstappen. De Interimwet voorziet in een oordeel van het kabinet binnen zes maanden na ontvangst van de uitgebrachte evaluatie. Daarbij geeft het kabinet tevens aan welke vervolgstap noodzakelijk is. In beginsel bestaan daarbij drie mogelijkheden:

a. het treffen van een wettelijke voorziening gericht op continueren van de samenwerking op basis van een aangescherpte Wgr, mits sprake is van een beperkt takenpakket dat nog met verlengd lokaal bestuur kan worden uitgevoerd;

b. het tijdelijk en op experimentele basis instellen van een stedelijk-gebiedsautoriteit op basis van de Interimwet (overstap van samenwerking op basis van hoofdstuk 2 naar hoofdstuk 3 van de Interimwet). Daarbij voorziet de Interimwet in een autoriteit zonder «last en ruggespraak» met de gemeenten.

Er is dus sprake van een zelfstandige bestuursvorm met een gesloten huishouding;

c. het treffen van een voorziening in de vorm van een stedelijk-gebiedsautoriteit bij afzonderlijke wet.

Hoewel de keuze die de besturen in de gebieden in dit groeiproces zelf maken van groot belang is, zal ook het kabinet beoordelen of de voorstellen van de gebieden acceptabel zijn. Het oordeel van het kabinet zal uiteraard in hoge mate afhangen van de concrete resultaten van de gebieden bij het tot stand brengen van «bestuur op niveau» in hun gebied. Indien het kabinet van oordeel is dat de voortgang daarbij te gering is, zal het kabinet echter, na overleg met de betrokken besturen, moeten overwegen zelf keuzen te maken. Het in BoN-1 geformuleerde toetsingskader blijft daarbij het uitgangspunt. Het parlement wordt bij deze stappen betrokken.

In 1997 treedt een volgende fase in. De Interimwet bepaalt dat de minister van Binnenlandse Zaken binnen twee jaar na voornoemde evaluatie de vervolgstap concretiseert door voor het betreffende gebied:

- bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in te dienen voor het treffen van een definitieve bestuurlijke voorziening (hiervoor aangeduid onder a. resp. onder c.), hetzij
- aan de beide Kamers van de Staten-Generaal een algemene maatregel van bestuur voor te leggen voor toepassing van hoofdstuk 3 van de Interimwet (hiervoor aangeduid onder b.).

Wordt gekozen voor een vooralsnog tijdelijke stedelijk-gebiedsautoriteit (mogelijkheid b.), dan bevordert de minister van Binnenlandse Zaken dat binnen vier jaar een voorstel voor een definitieve wettelijke voorziening bij het parlement wordt ingediend. *Uiterlijk 1-1-2001* zal derhalve voor de zeven gebieden zijn voorzien in voorstellen voor een definitieve wettelijke voorziening voor bestuur op niveau.

De werkingssfeer van de Interimwet is echter vooralsnog gesteld op 12 jaar, dat wil zeggen tot 1-1-2005. Dit met het oog op de parlementaire behandeling van de bedoelde voorstellen van wet én omdat niet uitgesloten moet worden geacht dat ook andere stedelijke gebieden, al of niet op eigen verzoek, eerst later onder de werking van de Interimwet gaan vallen. Voor dergelijke gebieden zal dezelfde fasering gelden. Het groeiproces in deze gebieden wordt op een later tijdstip ingezet en derhalve ook later beëindigd. Om die reden is in de Interimwet opgenomen dat een eenmalige verlenging met vijf jaar mogelijk is.

3.6. Hoofdpijnen voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden

In de voorgaande paragrafen is, vanuit de invalshoek van de fasering van het proces, al enig inzicht gegeven in de hoofdpijnen van de Interimwet bestuur stedelijke gebieden.

In deze paragraaf worden de belangrijkste elementen van het voorontwerp van de Interimwet uiteengezet. Paragraaf 3.7 handelt over de taken en bevoegdheden die op regionaal niveau dienen te worden uitgeoefend. In een bijlage is zowel het voorontwerp van de Interimwet, een meer uitgebreide toelichting als een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

Zoals in BoN-1 en in voorliggend kabinetsstandpunt is aangegeven, is het doel van de Interimwet groeiprocessen te ondersteunen naar «bestuur op niveau» in een aantal stedelijke gebieden. Daartoe voorziet de wet in het wegnemen van thans bestaande belemmeringen voor intergemeentelijke samenwerking en in de mogelijkheid om bovenlokale c.q. regionale bestuurlijke organen te creëren.

Zoals in BoN-1, diverse adviezen en voorstellen en in dit kabinetsstandpunt gesteld, voldoet de Wgr als kader voor de samenwerking in grote delen van het land. Alleen in de stedelijke gebieden schiet de Wgr duidelijk tekort, zoals onder meer blijkt uit het onderzoek «De Wgr gewaardeerd» van de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (SGBO) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het kabinet heeft op dit onderzoek een standpunt bepaald in de nota «Naar samenwerking op niveau» (TK 1990–1991, 22 068, nrs. 1–2). Om die reden is gekozen voor een op die gebieden gerichte, dus selectieve, aanscherping van de Wgr in een Interimwet.

De Interimwet biedt de mogelijkheid dat eerst wordt voorzien in samenwerking op basis van de aangescherpte Wgr, waarna een stedelijk-gebiedsautoriteit kan worden ingesteld. Het kabinet stelt vast

dat geen van de stedelijke gebieden al op zeer korte termijn tot instelling van een dergelijke gebiedsautoriteit wenst over te gaan, maar dat sommige gebieden deze mogelijkheid wel overwegen in een latere fase van het proces.

Het kabinet heeft overwogen of het, gelet op het voorgaande, noodzakelijk en zinvol is om al in de Interimwet deze mogelijkheden te openen. Een belangrijke reden om hiertoe te besluiten is geweest, dat het voor de voortgang van de processen in de stedelijke gebieden belangrijk is dat het kabinet de bereidheid toont ook juridisch vorm te willen geven aan de door de gebieden geschetste perspectieven. Een andere overweging is dat, door het nu reeds mogelijk maken van de voorzieningen in deze sfeer, tijdwinst kan worden geboekt in het hiervoor noodzakelijke wetgevingsproces. Naar het oordeel van het kabinet moet worden voorkomen dat het groeiproces dat in sommige gebieden voor ogen staat, over enkele jaren stagneert omdat de wetgever hierop niet tijdig heeft geanticipeerd. Dit geldt temeer daar de gebieden in hun voorstellen de groei-mogelijkheden indiceren.

De Interimwet heeft derhalve een duidelijk procesbegeleidend karakter. De processen die in de stedelijke gebieden in gang zijn gezet, zijn op verschillende onderdelen nog omgeven met onzekerheden over te nemen besluiten. Dat geldt met name ten aanzien van het perspectief op langere termijn, maar ook ten aanzien van het aantal gebieden dat buiten de zeven in BoN-1 genoemde gebieden gebruik wil maken van de faciliteiten van de Interimwet. Ook wil het kabinet uitdrukkelijk, binnen bepaalde marges, ruimte laten voor verschillen in organisatorische vormgeving en inhoud van de terreinen waarop de samenwerking wordt gericht.

Daarom heeft een aantal onderdelen van de Interimwet een facultatief karakter en wordt bovendien een vrij ruime mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur snel en flexibel te kunnen inspelen op wijzigingen die in het proces nodig blijken te zijn. Om voorgaande reden kiest het kabinet er daarom ook voor om in de Interimwet geen uniform «eindmodel» te bepalen (zie ook paragraaf 3.4).

Het kabinet meent dat in de processen rond «Bestuur op niveau» zodanig belangrijke beslissingen worden genomen, dat van een duidelijke betrokkenheid van het parlement sprake moet zijn. Door het proceskarakter van de wetgeving hebben de algemene maatregelen van bestuur die op basis van de Interimwet tot stand komen niet zozeer het karakter van uitvoeringsbesluiten, maar eerder van maatregelen ter voorbereiding van meer definitieve regionale bestuursvormen. Daarom kiest het kabinet ervoor, daar waar naar algemene maatregel van bestuur wordt gedelegeerd, te voorzien in een zorgvuldig verkeer met het parlement. Ook zal het kabinet zijn standpunten op uitgebrachte evaluaties, waar de Interimwet in voorziet, aan het parlement toezenden. Voorts zal het kabinet regelmatig overzichten uitbrengen over de stand van zaken. Bovendien is in de Interimwet bepaald dat een algemene maatregel van bestuur voor de inwerkingtreding aan beide Kamers der Staten-Generaal zal worden aangeboden.

Gezien het uitgangspunt van het ondersteunen van groeiprocessen naar een verdere ontwikkeling naar «bestuur op niveau» is gekozen voor de vorm van een Interimwet. Hiermee wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat op basis van deze wet geen definitieve vorm van regionaal bestuur tot stand kan worden gebracht. De wet biedt aan de stedelijke gebieden de gelegenheid om vanuit de mogelijkheden voor interbestuurlijke samenwerking die er nu zijn, via samenwerking op basis van een «aangescherpte» Wgr-regeling en via de instelling van een

stedelijk-gebiedsautoriteit, te komen tot een meer definitieve vorm van regionaal bestuur. Met het bieden van de ruimte voor een dergelijk groei-proces in de Interimwet, zoals ook door de gezamenlijke knooppuntgemeenten bepleit, wordt bereikt dat op het moment dat in een gebied bestuurlijk stappen gezet kunnen worden, deze ook op korte termijn geëffectueerd kunnen worden zonder dat hoeft te worden gewacht op afronding van wetgevingsprocessen. Hiermee kan het groeiproces zich zo effectief en efficiënt mogelijk ontwikkelen. Door termijnstelling, het aangeven van randvoorwaarden en het vastleggen van de territoriale afbakeningen van stedelijke gebieden wordt de voortgang van het proces bevorderd en gestructureerd.

Doordat het groeiproces zich dient te ontwikkelen binnen de kaders die de Interimwet aangeeft, wordt aangegeven welke ruimte het kabinet ziet voor verschillende meer definitieve vormen van regionaal bestuur, zonder dat sprake is van een van te voren bepaald eindmodel.

Hierbij is met name van belang dat onder de Interimwet geen regionaal bestuur kan ontstaan met een open huishouding. Gezien het reeds in BoN-1 neergelegde uitgangspunt dat de hoofdstructuur van het openbaar bestuur met drie open huishoudingen gehandhaafd dient te blijven, zou de mogelijkheid van een regionaal bestuur met een open huishouding impliceren dat een bestaande open huishouding gesloten zou moeten worden. Een dergelijk gevolg is zo ingrijpend en heeft een zodanig definitief karakter dat hierin alleen bij definitieve wet kan worden voorzien.

De Interimwet biedt de mogelijkheid via samenwerking op basis van een «aangescherpte» Wgr-regeling en via de instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit, te komen tot een definitieve vorm van regionaal bestuur. Samenwerking op basis van een «aangescherpte» Wgr-regeling en de mogelijkheid van instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit zijn in twee afzonderlijke hoofdstukken van de Interimwet uitgewerkt. Na inwerkingtreding van de wet zullen de stedelijke gebieden allereerst kenbaar moeten maken welke stappen zij in het groeiproces wensen te zetten. Hetzelfde geldt voor de gebieden die later onder de werking van de Interimwet worden gebracht. Vervolgens zal de te zetten stap bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Indien wordt gekozen voor *samenwerking op basis van de «aangescherpte» Wgr* (hoofdstuk 2 van de Interimwet), betekent dit ondermeer dat in een gemeenschappelijke regeling op bepaalde punten kan en soms ook moet worden afgeweken van de bestaande Wgr. Deels gaat het om noodzakelijk geachte en derhalve verplichte elementen die in de Interimwet worden aangegeven. Deels gaat het om facultatieve afwijkingen.

De aanscherpingen van de Wgr voorzien met name in een beperking van de dikwijls voor samenwerking zo kenmerkende vrijblijvendheid. In de meeste gevallen voorzien overigens ook de voorstellen uit de gebieden in een dergelijke beperking, bijvoorbeeld in convenanten, bestuursovereenkomsten, «Statuten» en dergelijke.

Het kabinet meent dat deze, meer bestuurlijke, afspraken nog dit jaar moeten worden omgezet in een juridisch meer bindende vorm, te weten een gemeenschappelijke regeling op basis van de huidige Wgr. Dit ter voorbereiding van en vooruitlopend op de toepassing van de Interimwet.

Om te verzekeren dat de beoogde aangescherpte samenwerking ook werkelijk tot stand komt, voorziet de Interimwet in een vereenvoudigde procedure om een dergelijke regeling op te leggen. Voorts wordt, om uitvoering van de regelingen te verzekeren, de mogelijkheid geschapen om uitvoering van een regeling op te leggen.

Het kabinet beschouwt dit hoofdstuk van de Interimwet vooral als een «autorisatie en codificatie» van de gesignaleerde consensus over de noodzaak de Wgr in de stedelijke gebieden te ontdoen van zijn vrijwillige en vrijblijvende karakter. Duidelijk dient te worden gesteld dat deze aanpassingen van de Wgr ook de mogelijkheid bieden om één of enkele gemeenten in een stedelijk gebied via een korte procedure te dwingen zich aan te sluiten bij de meerderheid in het gebied. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies en wordt de provincies het instrument in handen gegeven zonodig snel en effectief in te grijpen.

Vooraf de provincies hebben bepleit het door het vorige kabinet voorgestelde, maar in BoN-1 vooralsnog weer ingetrokken voorstel tot wijziging van de Wgr, alsnog mogelijk te maken. De in dat voorstel opgenomen bepalingen zijn in dit hoofdstuk van de Interimwet opgenomen.

Vooraf ook de provincies hebben gepleit voor opname van deze wijzigingen in de Wgr zelf in plaats van in de Interimwet. Het kabinet heeft daartoe niet besloten omdat het gaat om een ingrijpende aanscherping van de Wgr die vooralsnog alleen voor bepaalde gebieden noodzakelijk is.

Indien gekozen wordt voor *instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit* (hoofdstuk 3 van de Interimwet), dan kan deze autoriteit bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld. Essentieel verschil met de regionale besturen op basis van de aangescherpte Wgr is gelegen in het feit dat de leden van het bestuur van een stedelijk-gebiedsautoriteit niet meer gebonden zijn aan de regels van last en ruggespraak die gelden voor de bestuurders in een Wgr-orgaan. Bij de stedelijk-gebiedsautoriteit is in die zin dus niet meer sprake van verlengd lokaal bestuur. Bestuurders van een dergelijke autoriteit dienen derhalve het belang van het gehele stedelijke gebied en verkeren aldus niet meer in de in BoN-1 en diverse voorstellen uit de stedelijke gebieden geschetste «dilemma-positie».

De bestuurders van een stedelijk-gebiedsautoriteit kunnen tijdens de periode van de Interimwet op twee verschillende manieren worden gekozen. Ten eerste is er de mogelijkheid van een stelsel van getrapte verkiezing; bestuurders worden gekozen door de leden van de gemeenteraden gezamenlijk (beperkt actief kiesrecht) uit de ingezetenen van de betrokken gemeenten (volledig passief kiesrecht). Ten tweede is er de mogelijkheid dat de bestuurders rechtstreeks door alle kiezers worden gekozen, maar dan gelijktijdig met en uit dezelfde lijst als voor de gemeenteraadsverkiezingen is opgesteld (beperkt passief kiesrecht, volledig actief kiesrecht).

Uitgaande van de situatie dat de gebieden starten met een samenwerking op basis van de aangescherpte Wgr, vindt in de loop van 1995 een evaluatie van die samenwerking plaats. In deze evaluatie zullen de volgende elementen aan de orde moeten komen:

- het functioneren van de samenwerking op basis van de aangescherpte Wgr, gerelateerd aan het dan bestaande pakket aan taken en bevoegdheden;
- het pakket aan taken en bevoegdheden alsmede de daarmee samenhangende bestuurlijke structuur die in de volgende periode worden voorzien;
- de noodzakelijk geachte democratische legitimatie.

Het kabinet zal op basis van deze evaluatie en de voorstellen van het gebied een standpunt bepalen. Indien uit de voorstellen van het gebied blijkt dat men opteert voor een stedelijk-gebiedsautoriteit met een zwaar

pakket aan taken en bevoegdheden, zal de mogelijkheid van volledig directe verkiezingen aan de orde zijn. De mogelijkheid van volledig directe verkiezingen is in de Interimwet niet opgenomen. Naar het oordeel van het kabinet dienen volledig directe verkiezingen van een regionaal bestuur te worden geregeld bij afzonderlijke wet, waarbij alsdan ook toetsing zal plaatsvinden aan het criterium dat geen vierde bestuurslaag moet ontstaan.

Omstandigheden en ontwikkelingen kunnen voor de gemeenten in een stedelijk gebied aanleiding zijn, op basis van de bestuurspraktijk en de ontwikkelingen, in een eerder stadium te vragen om een definitieve wettelijke voorziening, waarbij directe verkiezingen aan de orde zijn. Daarbij mag de laatste schakel in het gebied op zich uiteraard niet bepalend zijn voor de beantwoording van deze vraag. Het kabinet is bereid aan een dergelijk verzoek van een stedelijk gebied tegemoet te komen, indien de gemeenten de bereidheid hebben uitgesproken om essentiële functies en taken op belangrijke beleidsterreinen onder regionaal bestuur te brengen. Hiervan is naar het oordeel van het kabinet sprake indien de gemeenten een zeer substantieel deel van de in bijlage II van de Interimwet opgenomen gemeentelijke taken en bevoegdheden naar het regionale niveau overdragen. Daarbij is ook denkbaar dat andere taken en bevoegdheden (waaronder die van het rijk en de provincies) dan opgenomen in bijlage II worden overgedragen.

Ook de uitkomsten van de Decentralisatie-impuls kunnen in dat verband van betekenis zijn.

Voor het overige verwijst het kabinet naar het voorontwerp voor de Interimwet, en naar de artikelgewijze toelichting, zoals opgenomen in de bijlage.

3.7. Taken en bevoegdheden

In BoN-1 heeft het kabinet een globale aanduiding gegeven van de beleidsterreinen waar sprake is van een evidente noodzaak tot vergaande inhoudelijke en bestuurlijke afstemming op bovenlokaal niveau. In paragraaf 3.2 heeft het kabinet al vastgesteld dat over deze globale aanduiding een grote mate van consensus bestaat. Enkele gebieden beschrijven een minder breed pakket van taken en bevoegdheden. Andere gebieden voegen bepaalde beleidsterreinen aan het BoN-1 gegeven overzicht toe. In sommige gebieden wordt bovendien het belang van een gezamenlijk grondbeleid benadrukt, waarbij een regionaal grondbedrijf niet wordt uitgesloten.

Hoewel consensus bestaat over de globale aanduiding van beleidsterreinen waarop behoefte bestaat aan een sturing op bovenlokaal niveau, is daarmee nog onvoldoende houvast geboden voor een juridische vertaling daarvan. Een nadere detaillering is nodig van de *concrete* taken en bevoegdheden die op deze beleidsterreinen moeten worden overgedragen aan de «besturen op niveau», ongeacht de vraag of deze worden gevormd op basis van de aangescherpte Wgr danwel in de vorm van stedelijk-gebiedsautoriteiten.

Het kabinet heeft in de hierna volgende tabel 1 aangegeven om welke taken en bevoegdheden het gaat bij de inhoudelijke en bestuurlijke afstemming op bovenlokaal niveau op de in BoN-1 aangegeven beleidsterreinen. Het kabinet beschouwt dit overzicht als ware het een «gereedschapskist»: dit is de maximale omvang van het taken en bevoegdhedenpakket dat een samenwerkingsverband of een stedelijk-gebiedsautoriteit kan uitvoeren. Per stedelijk gebied zal uiteindelijk bezien moeten worden welke taken en bevoegdheden feitelijk ter hand worden genomen. Differentiatie in het pakket van taken en bevoegdheden kan ontstaan omdat

ieder stedelijk gebied tot een nadere invulling kan komen. Flexibiliteit kan ontstaan doordat de stedelijke gebieden op verschillende tijdstippen besluiten om bepaalde taken en bevoegdheden op regionaal niveau te leggen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur voor het betreffende stedelijke gebied zal dat uiteindelijk worden bepaald. De in tabel 1 genoemde taken en bevoegdheden zijn in de bijlagen I en II van de Interimwet vastgelegd.

Niet alleen de individuele stedelijke gebieden, maar ook de gezamenlijke stedelijke knooppunten en de RARO geven een nadere detaillering van de taken en bevoegdheden. Bovendien is het kabinet bij het opstellen van het overzicht nagegaan welke taken en bevoegdheden noodzakelijk zijn om op regionaal niveau de doelstellingen uit de Vierde Nota Extra (VINEX), de Nota Volkshuisvesting, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, het Nationaal Milieubeleidsplan en de nota «Regio's zonder grenzen» in de komende periode te verwezenlijken.

Daarnaast heeft het kabinet zich bij de samenstelling van het overzicht van de taken en bevoegdheden laten leiden door nog een tweetal andere elementen.

Allereerst door de samenhang in de beleidscyclus. Een plannende bevoegdheid op een beleidsterrein betekent nog niet dat de uitvoering daarvan verzekerd is. Zo verzekert het vaststellen van een structuurplan allerminst de aanleg van infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer of het bouwen van de gewenste categorie woningen. Het kabinet vindt het belangrijk dat overwogen wordt welke plannende en uitvoerende taken en bevoegdheden bij één bestuurlijke autoriteit moeten komen. Met de RARO en de stedelijke knooppuntgemeenten meent het kabinet dat sturing, planning en de (sturing van de) uitvoering zoveel mogelijk in één hand moeten liggen, zodat het regionale bestuur «niet blijft steken in plannenmakerij», zoals de RARO stelt.

Ten tweede is de samenhang tussen diverse beleidsterreinen van belang. Met betrekking tot de problematiek en de meest gewenste oplossingen bestaat in vrijwel alle gebieden een sterke samenhang tussen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, bedrijfslocaties en infrastructuur. Zo zal een woningbouwlocatie pas gerealiseerd kunnen worden als vaststaat dat goede openbaar vervoervoorzieningen tijdig aanwezig zijn. Voor de toekomstige bestuurlijke samenwerking is een goede afstemming tussen de diverse taken en bevoegdheden wenselijk.

Integraal bestuur op regionaal niveau is immers een van de belangrijkste doelstellingen van «Bestuur op niveau».

Het in tabel 1 aangegeven overzicht van taken en bevoegdheden is voor het samenwerkingsverband op basis van de aangescherpte Wgr respectievelijk voor de stedelijk-gebiedsautoriteit niet volledig identiek. De samenstelling en zwaarte van het taken- en bevoegdhedenpakket op basis van de aangescherpte Wgr kent zijn beperkingen in het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur dat aan de Wgr ten grondslag ligt. De samenstelling en de zwaarte van het taken- en bevoegdhedenpakket voor de stedelijk-gebiedsautoriteit bepaalt mede of er sprake van rechtstreekse verkiezingen dient te zijn. Indien het gaat om een beperkt pakket aan taken en bevoegdheden (zoals bijvoorbeeld aanbevolen door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) dan zullen, zoals de WRR ook opmerkt, rechtstreekse verkiezingen niet noodzakelijk zijn. Het kabinet meent dat het in tabel 1 gemaakte onderscheid slechts indicatief is. Per stedelijk gebied zal uiteindelijk moeten worden bezien welke taken en bevoegdheden naar het samenwerkingsverband dan wel naar de stedelijk-gebiedsautoriteit kunnen worden overgeheveld.

Tabel 1. Overzicht taken en bevoegdheden voor aangescherpte Wgr en stedelijk-gebiedsautoriteit.

Taak/bevoegdheid afkomstig van				Omschrijving taak/bevoegdheid	Van toepassing op	
G	P	R	N		Wgr	Sga
1. RUIMTELIJKE ORDENING						
x			x	- Verplicht opstellen van een intergemeentelijk structuurplan voor de ruimtelijke afstemming van alle regionaal van belang zijnde bouw- en bedrijfslokaties (inclusief de lokatie- en bereikbaarheidsprofielen), voorzieningen en infrastructuur.	x	x
	x			- Afspraken maken met de provincie over de goedkeuring van bestemmingsplannen op basis van het vastgestelde intergemeentelijke structuurplan.	x	
			x	- Aanwijzingsbevoegdheid aan bestemmingsplannen op basis van vastgesteld intergemeentelijk structuurplan.	x	
x	x			- Goedkeurings- en aanwijzingsbevoegdheid of vaststellingsbevoegdheid bestemmingsplannen (zie ook toelichting op artikel 3.3.1.1. Interimwet).		x
2. VOLKSHUISVESTING						
x				- Gezamenlijk uitvoeren woningmarktonderzoek en uitvoeren van woonwensenregistraties.	x	
x				- Houden van woningmarktonderzoek en woonwensenregistraties.		x
x				- Bevoegdheid tot het houden van een regionale registratie woningzoekenden.		x
x				- Het maken van afspraken over de planning en programmering van woningbouwcontingenten uitmondend in een gezamenlijke advisering richting de provincie.	x	
x	x			- Bevoegdheid tot verdeling van contingenten. De provincie deelt rechtstreeks toe aan de Sga.		x
x				- Rechtstreekse ontvangst van en de bevoegdheid tot verdeling van middelen in het kader van de nieuwe systematiek van het Besluit lokatiegebonden subsidies (1-1-1995).		x
x				- Ontvanger budget Besluit lokatiegebonden subsidies (1-1-1995).	x	
x	x			- Budgethouder van woninggebonden subsidies (Besluit woninggebonden subsidies, 1-1-1992).	x	x
x				- Afspraken maken of richtlijnen geven over regionale registratie woningzoekenden.	x	
x				- Afspraken maken over woonruimteverdeling. Betrokken bij (c.q. overname van) de eventueel door de provincie op te stellen richtlijnen.	x	
x				- Afspraken maken over het opstellen van een regionaal volkshuisvestingsplan.	x	
x				- Facultatieve bevoegdheid tot het opstellen van een regionaal volkshuisvestingsplan.		x
x	x			- Afspraken maken over budget stadsvernieuwing.	x	
x	x			- Bevoegdheid budgethouder van middelen stadsvernieuwing.		x
	x			- Bevoegdheid uitvoering van de richtlijn en aanschrijvingsbevoegdheid inzake intergemeentelijke samenwerking woonruimteverdeling uit de Huisvestingswet.		x
3. VERKEER EN VERVOER						
			x	- Mede opstellen van een regionaal verkeers- vervoersplan.	x	x
	x			- Opstellen van regionaal fietsbeleidsplan.	x	x
x				- Ontwikkelen van een regionaal parkeerbeleid.	x	x
x				- Ontwikkelen van een regionaal verkeersveiligheidsbeleid.	x	x
			x	- Opstellen beleidsplan goederenvervoer.	x	x
x		x		- Bevoegdheid betreffende lokaal en interlokaal (is regionaal) openbaar vervoer.	x	x
				- vergunningverlening (inter)lokaal (is regionaal) openbaar vervoer;		
				- vaststelling dienstregeling (inter)lokaal (is regionaal) openbaar vervoer;		
				- beslissen op bezwaarschriften dienstregeling (inter)lokaal (is regionaal) openbaar vervoer;		
				- verlening financiële bijdrage exploitatie (inter)lokaal (is regionaal) openbaar vervoer;		
				- aanvraag van een bijdrage investeringen infrastructuur openbaar vervoer.		
x	x			- Afspraken maken over aanleg en verbetering van (regionale) wegen.	x	x

Taak/bevoegdheid afkomstig van				Omschrijving taak/bevoegdheid	Van toepassing op	
G	P	R	N		Wgr	Sga
	x			- Afspraken maken (overdragen bevoegdheid) over verlenen taxi-vergunning en vaststellen tarieven.	x	x
4. ECONOMISCHE ZAKEN						
x				- Afspraken (bevoegdheid) maken over planning en ontwikkeling van bedrijfsterreinen.	x	x
x	x			- Bevoegdheid om voorstellen in het kader van het beleid bedrijfsomgeving in te dienen.	x	x
	x			- Beoordeling en coördinatie van projectvoorstellen voor EG-subsidie.	x	x
5. GRONDBELEID						
x				- Afspraken maken over het te voeren regionale grondbeleid (woningbouw- en bedrijfslokaties).	x	
				- afspraken over te verwerven, te beheren (tijdelijk), bouwrijp te maken en uit te geven (inbreng exploitatie) gronden;		
				- het opzetten van een exploitatieberekening;		
				- afspraken maken over grondprijzen;		
				- afspraken maken over parkeernormen;		
				- afspraken maken over de verdeelsleutel van baten en lasten van woning- en bedrijfslokaties.		
x				- Eventueel op te richten grondbedrijf, grondpool, grondschat, ontwikkelingsmaatschappij.	x	
x				- Bevoegdheid tot opstellen van een verordening inzake het regionale grondbeleid. Hierin kunnen regels worden gegeven met betrekking tot aankoop, bouwrijp maken, beheer en uitgifte van gronden, de prijsvaststelling, egalisatiefonds, parkeernormen etc.		x
x				- Bevoegdheid tot het onteigenen van grond (Onteigeningswet).		x
x				- Bevoegdheid tot het toepassen van Wet voorkeursrecht gemeenten.		x
x				- Bevoegdheid tot het instellen van grondbedrijf.		x
6. MILIEU						
x	x			- Planning en programmering met betrekking tot de uitvoering van de aan het samenwerkingsverband resp. de Sga overgedragen milieutaken.	x	x
x	x			- Uitvoering van gemeentelijke en provinciale taken op grond van de Wet milieubeheer.	x	x
x	x			- Uitvoering van de taken op het gebied van de (droge) bodemsanering in de plaats van de provincies en de grote steden, inclusief het daaruit voortvloeiende interne en externe overleg.	x	x
x	x	x		- Overleg voeren en afspraken maken met de betrokken partners over regionale milieuhandhaving.	x	
x	x			- Afspraken maken over verkeersmaatregelen bij smog.	x	
x	x			- Uitoefening van taken op grond van de Wet luchtverontreiniging met betrekking tot verkeersmaatregelen bij smog.		x
x	x			- Taken op grond van de Wet geluidhinder met betrekking tot zonering, voor zover de daarmee vergelijkbare taken van hetzij de provincies, hetzij de gemeenten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening eveneens aan de Sga worden overgedragen.		x
7. ARBEIDSVORZIENING						
x				- Samenwerking met betrekking tot herverdeling plaatsen banenpools. Uitvoering blijft bij de gemeenten.	x	
x				- Bevoegdheid tot herverdeling van plaatsen banenpools. Uitvoering kan bij de gemeenten blijven.		x
x				- Verplichting van gemeenten tot instelling Stichting Jeugdwerkgarantieplan.	x	
x				- Verplichting tot instelling van Stichting Jeugdwerkgarantieplan.		x
x				- Deelname in RBA-bestuur namens de gemeenten.	x	
x				- Vertegenwoordiging in het RBA-bestuur.		x
8. ONDERWIJS						
x				- Bevoegdheid tot vaststellen van de regionale plannen basiseducatie, vormings- en ontwikkelingswerk, voortgezet algemeen volwassenen onderwijs en deeltijds middelbaar beroepsopleiding zoals opgenomen in het wetsvoorstel Kaderwet volwasseneneducatie 1991.	x	x

Taak/bevoegdheid afkomstig van				Omschrijving taak/bevoegdheid	Van toepassing op	
G	P	R	N		Wgr	Sga
x				- Bevoegdheid tot vaststellen van de bijdragen basiseducatie, vormings- en ontwikkelingswerk, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en deeltijds middelbaar beroepsonderwijs zoals opgenomen in het wetsvoorstel Kaderwet volwasseneneducatie 1991	x	x
9. (GROOTSCHALIGE) VOORZIENINGEN						
x	x			- Afspraken maken met de provincie over planning en uitvoering projecten op het terrein van openluchtrecreatie en toerisme.	x	
x	x			- Bevoegdheid tot opstellen plannen en aanvraag financiële bijdragen op het terrein van openluchtrecreatie en toerisme.		x

Toelichting
G = nu gemeentelijke taak
P = nu provinciale taak
R = nu rijkstaak
N = wordt nieuwe taak

Wgr = Aangescherpte Wet gemeenschappelijke regelingen
Sga = Stedelijk-gebiedsautoriteit

In tabel 1 gaat het om de inhoudelijke en bestuurlijke afstemming op bovenlokaal niveau. In de bijlagen I en II bij de Interimwet gaat het, voor zover noodzakelijk, om de juridische vertaling van deze taken en bevoegdheden in de Interimwet. In bijlage I zijn de gemeentelijke taken en bevoegdheden niet opgenomen omdat de huidige en de aangescherpte Wgr daarvoor de juridische basis biedt. De stedelijk-gebiedsautoriteit is een openbaar lichaam op basis van de Interimwet. Bij wet dienen rijks-, provinciale, gemeentelijke en nieuwe taken en bevoegdheden aan de stedelijk-gebiedsautoriteit te worden geattribueerd.

Hoewel de taken en bevoegdheden per stedelijk gebied worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, kunnen de gebieden zelf aangeven welke taken en bevoegdheden het samenwerkingsverband of de stedelijk-gebiedsautoriteit op bovenlokaal niveau moeten krijgen. Het kabinet meent dat in eerste instantie de deelnemende gemeenten moeten aangeven welke taken en bevoegdheden zij willen overdragen. Daarna zullen de provincie en het Rijk dienen aan te geven welke taken en bevoegdheden zij wensen over te dragen.

Gezien de geanalyseerde problematiek in de stedelijke gebieden, de gekozen oplossingen in de stedelijke gebieden en de uitvoeringsproblematiek van de genoemde rijksnota's acht het kabinet het niettemin van groot belang dat in ieder geval de volgende in tabel 1 genoemde taken en bevoegdheden ingebracht worden als gekozen wordt voor een «aangescherpte» Wgr-regeling op basis van hoofdstuk 2 van de Interimwet:

- verplicht opstellen van een intergemeentelijk structuurplan en het mogelijk maken van een aanwijzingsbevoegdheid aan gemeenten (bestemmingsplannen) op basis van het vastgestelde intergemeentelijke structuurplan;
- het maken van afspraken over de planning en de programmering van woningbouwcontingenten uitmondend in een gezamenlijke advisering richting de provincie;
- rechtstreekse ontvangst van en bevoegdheid tot verdeling van middelen die in het kader van de nieuwe systematiek van het Besluit lokatiegebonden subsidies (1-1-1995) beschikbaar komen;
- het zijn van budgethouder van woninggebonden subsidies (Besluit woninggebonden subsidies; 1-1-1993);
- het maken van afspraken over de woonruimteverdeling; betrokkenheid bij (c.q. overname van) eventueel door de provincie op te stellen richtlijnen;
- mede opstellen van een regionaal verkeers- en vervoersplan;

- bevoegdheden (inter)lokaal (is regionaal) openbaar vervoer;
- het ontwikkelen en uitvoeren van een regionaal grondbeleid (woningbouw- en bedrijfslokaties);
- het maken van afspraken over planning en uitvoering (droge) bodemsanering.

Naar verwachting zullen deze taken en bevoegdheden door de gemeenten zelf worden ingebracht. De rapportages van de stedelijke gebieden wijzen in die richting. Ook de opsomming in de gezamenlijke brief van de stedelijke knooppunten komt in redelijk grote mate overeen met voorgaand overzicht. Bovendien kan het samenwerkingsverband zonedig taken en bevoegdheden aan zich trekken.

Verwacht wordt dat de provincies, eventueel met toepassing van artikel 108 van de nieuwe Provinciewet, hierop positief zullen inspelen. Wel stelt het kabinet zich op het standpunt dat, indien onverhoopt deze taken en bevoegdheden niet of onvoldoende op bovenlokaal niveau worden uitgevoerd, het kabinet zonedig (door of na overleg met de provincies) tot oplegging zal overgaan.

Ten aanzien van taken en bevoegdheden op enkele beleidsterreinen wordt door het kabinet nog het volgende opgemerkt.

Het *budgetbeheer* van de woninggebonden subsidies vormt samen met de planning en programmering de harde kern van het *woningbouwbeleid*. In de op 16 mei 1991 tussen de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de gezamenlijke provinciale besturen afgesloten Gemeenschappelijke Verklaring inzake door-decentralisatie van het budgetbeheer van de woninggebonden subsidies hebben de provincies hun bereidheid uitgesproken zich in te zullen zetten voor door-decentralisatie. Met het voorliggende kabinetsstandpunt wordt hiervoor een basis gelegd in de zeven stedelijke gebieden. Er mag dan ook van worden uitgegaan dat de provincies positief zullen inspelen op de initiatieven in de zeven stedelijke gebieden om tot een regionaal budgetbeheer van de woninggebonden subsidies te komen. Aan een dergelijk regionaal budgetbeheer van de woninggebonden subsidies nemen zowel de budgetbeherende als de niet-budgetbeherende gemeenten deel.

Ten aanzien van de *planning en programmering van het milieubeleid* kan het volgende worden opgemerkt. In de Wet milieubeheer (Wetsvoorstel Milieubeleidsplanning, TK 1988-1989, 21 163) die per 1-1-1992 in werking treedt, is een nauwsluitend stelsel neergelegd van een milieubeleidsplan, een milieuprogramma en een milieuverordening. Dit stelsel heeft weer nauwsluitende relaties met andere planstelsels in het kader van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding. Overheveling van bovengenoemd stelsel of onderdelen daarvan leidt tot een aantal beleidsmatige, bestuurlijke en juridische problemen. De komende periode wordt bezien op welke wijze bovengenoemd stelsel of onderdelen daarvan in de Interimwet met de bijbehorende bijlagen I en II nader zal worden uitgewerkt.

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (TK 1989-1990, 20 922, nrs. 15-16, blz. 92) is het opstellen van een verkeers- en vervoerplan gekoppeld aan de in te stellen *vervoerregio*. Het geografisch gebied dat de vervoerregio omvat heeft een functionele samenhang qua verkeer- en vervoerrelaties. Naast de functionele samenhang is er ook een bestuurlijke samenhang van de vervoerregio.

De bestuurlijke binding van alle betrokken gemeenten aan de vervoerregio is na een aanlooperperiode verzekerd op basis van de Wgr. De bestuurlijke samenhang in een vervoerregio betreft een horizontale dekking (intergemeentelijk) en een verticale dekking (overleg en afspraken tussen de overheidslagen). De afstemming met het rijksbeleid

wordt gewaarborgd door een actieve deelname van Verkeer en Waterstaat.

Voorliggend kabinetsstandpunt en de Interimwet voorzien in de totstandkoming van een regionaal bestuur in de stedelijke gebieden. Dat betekent dat het regionaal bestuur de in tabel 1 genoemde taken en bevoegdheden betreffende verkeer en vervoer dient uit te voeren. Tevens houdt dit in dat de beleidsconceptie vervoerregio niet verdwijnt met de vorming van een regionaal bestuur, maar vooral zorg dient te dragen voor de zogenaamde verticale afstemming.

In enkele stedelijke gebieden zal de functionele vervoerregio groter zijn dan de schaal van het stedelijk gebied. Waar dit het geval is zal de vervoerregio op die grotere schaal aan de verticale afstemming van het verkeers- en vervoersbeleid inhoud moeten geven. Rijk, provincie en de regionale besturen stemmen op dat niveau het verkeers- en vervoersbeleid op elkaar af. Op dit niveau wordt echter geen afzonderlijk functioneel intergemeentelijk orgaan in het leven geroepen.

De afstemming tussen het stedelijk gebied en de vervoerregio stemt overeen met het advies van de commissie-Houben (zie brief minister Verkeer en Waterstaat van 8 april 1991, TK 1990-1991, 20 922, nr. 99). Het advies dat door de commissie-Houben is uitgebracht over de organisatie van de openbaar vervoerbedrijven, levert een belangrijke bijdrage aan de vormgeving van de (bestuurlijke) vervoerregio. In het advies van de commissie-Houben wordt ingegaan op een regionale samenwerkingsstructuur die zodanig dient te zijn dat een geïntegreerde regionale opzet van het openbaar vervoer tot stand kan worden gebracht.

De commissie bevestigt hiermee de behoefte aan een sterk regionaal bestuur waaraan de bevoegdheden op het terrein van het openbaar vervoer kunnen worden overgedragen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief (TK 1990-1991, 20 922, nr. 95) ingestemd met het advies van de commissie-Houben.

Op de hierboven aangegeven wijze wordt de motie van het Kamerlid Van den Berg van 27 februari 1991 (TK 1990-1991, 20 922, nr. 40) uitgevoerd.

In enkele gebieden wordt het belang van een gezamenlijk *grondbeleid* benadrukt.

Ook de RARO stelt dat een gezamenlijk grondbeleid noodzakelijk is voor een evenwichtig regionaal ruimtelijk beleid. Volgens de RARO zou met dit beleid een bijdrage geleverd kunnen worden om de scheefgroei in de financiële verhoudingen in stedelijke gebieden tegen te gaan.

In deel 3 van de Vierde Nota Extra (VINEX) wordt gesteld dat een regionaal grondbeleid één van de belangrijkste succes- of faalfactoren vormt voor het toekomstige verstedelijkingsbeleid. Zo is het ten aanzien van het kantoren- en bedrijfsterreinenaanbod van belang dat de gemeenten elkaar niet onnodig beconcurreren maar op regionaal niveau samenwerken en een totaalpakket realiseren. Een regionaal grondbeleid kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het verwezenlijken van het beoogde beleid.

Een ander aspect van een regionaal grondbeleid betreft de verevening. In het bestuurlijk overleg over de VINEX heeft het kabinet niet alleen vastgesteld dat het noodzakelijk is mogelijkheden te creëren om kosten en baten tussen en in diverse (woningbouw)projecten te kunnen verevenen, maar ook dat een zodanige verevening daadwerkelijk dient te kunnen worden geëffectueerd per 1 januari 1995 teneinde de uitvoering van de VINEX te waarborgen. De in de periode 1995-2005 te realiseren woningbouwlocaties kennen volgens de opgestelde berekeningen exploitatietekorten respectievelijk -overschotten. Er zijn diverse mogelijkheden om verevening tot stand te brengen. Zo stelt de RARO voor om een stadsgewestelijk grondprijsegalisatiefonds in te stellen.

Andere denkbare instrumenten zijn het maken van afspraken over de grondprijs, het instellen van een regionaal grondbedrijf, de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe lokaties en het toepassen van regionaal werkende fiscale instrumenten (OGB, baatbelasting).

Het kabinet meent dat afspraken over een regionaal grondbeleid c.q. een regionaal grondbedrijf door de gemeenten vooralsnog op basis van vrijwilligheid gemaakt moeten worden. De (aangescherpte) Wgr biedt hiervoor de mogelijkheden.

Gemeentelijke taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband wordt op basis van de Interimwet in staat gesteld deze taken en bevoegdheden aan zich te trekken. Mocht een enkele gemeente de ontwikkeling met betrekking tot het grondbeleid in een stedelijk gebied blokkeren dan is oplegging door of na overleg met de provincies mogelijk. De overige gemeenten in het stedelijk gebied kunnen daar ook om verzoeken. Het kabinet zal van het opleggingsinstrument vooral gebruik maken als zou blijken dat door het achterwege blijven van een adequaat regionaal grondbeleid de tijdige uitvoering van de VINEX in gevaar komt. Verwacht wordt dat hierover duidelijkheid zal ontstaan bij de medio 1992 met de desbetreffende stedelijke gebieden af te sluiten convenanten over de uitvoering van de VINEX. Op dat moment kan worden bezien in hoeverre oplegging van een regionaal grondbeleid in de rede ligt bij het in werking treden van de Interimwet.

In bijlage II van de Interimwet zijn enkele taken en bevoegdheden voor de stedelijk-gebiedsautoriteit opgenomen die betrekking hebben op het kunnen voeren van een grondbeleid: de Ontheeningswet, de Wet Voorkeursrecht gemeenten, het instellen van een tak van dienst (grondbedrijf) en dergelijke. Indien een stedelijk-gebiedsautoriteit een regionaal grondbeleid wil voeren of een regionaal grondbedrijf wil oprichten, kan zich de situatie voordoen dat knelpunten ontstaan tussen het regionale en het gemeentelijke grondbeleid. Om dit te voorkomen heeft het kabinet een aantal bepalingen in de Interimwet opgenomen. Het betreft een algemene wettelijke bepaling over het grondbeleid, een specifieke uitsluitingsregeling voor gemeenten als de stedelijk-gebiedsautoriteit een grondbeleid wil voeren en een voorrangprocedure waarin wordt bepaald dat de stedelijk-gebiedsautoriteit ten aanzien van het grondbeleid voorrang heeft boven het gemeentelijke grondbeleid.

In de Rijksbijdrageregeling *banenpools* bepaalt het Rijk het aantal plaatsen per gemeente waarvoor de zogenaamde startsubsidie beschikbaar kan worden gesteld.

Gemeenten, al dan niet in een samenwerkingsverband, dienen met het Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA) afspraken te maken over de implementatie van deze regeling. Samenwerking tussen gemeenten kan nuttig zijn, vooral als eventueel herverdeling van het aantal plaatsen tussen de gemeenten in het geding is.

In de stedelijke gebieden kunnen ten aanzien van de samenwerking problemen ontstaan omdat de gebiedsindeling van de stedelijke gebieden en de RBA's in enkele gevallen niet met elkaar overeenstemmen. Mogelijke problemen die zich in deze gebieden kunnen voordoen zijn de herverdeling van de plaatsen en de financiering (divergeren subsidiestromen).

Samenwerking tussen de gemeenten kan van belang zijn om de bovengenoemde regeling goed te kunnen uitvoeren. Omdat in veel gevallen reeds afspraken over de bevoegdheden zijn gemaakt en gezien de omschreven problematiek van de gebiedsafstemming is vooralsnog besloten voor hoofdstuk 3 van de Interimwet geen wetswijziging voor te

stellen. Bezien zal worden of dit wel mogelijk is voordat het wetsontwerp naar de Raad van State gaat.

De samenhang tussen de *volwasseneneducatie* en het arbeidsvoorzieningsbeleid zal een krachtige stimulans ondervinden van de totstandkoming van de voorgestelde Kaderwet volwasseneneducatie 1991, waarvan de inwerkingtreding is beoogd met ingang van 1 januari 1992. De bevoegdheid tot het vaststellen van regionale activiteitenplannen voor de volwasseneneducatie en de bevoegdheid tot het vaststellen (en toekennen) van de bijdragen ter uitvoering van de diverse activiteiten volwasseneneducatie vanaf genoemde datum wordt gelegd bij de op grond van de Wgr samenwerkende gemeenten. Bij een mogelijke toekomstige overdracht van plannende en uitvoerende taken en bevoegdheden aan één bestuurlijke autoriteit, zou in elk geval de voorwaarde moeten zijn verbonden dat het overdragen van de genoemde taken en bevoegdheden op het terrein van de volwasseneneducatie daadwerkelijk mogelijk is, zonder dat dit leidt tot nieuwe bestuurlijke afstemmingsproblemen met de RBA's. Concreet houdt dit in dat de betreffende taken en bevoegdheden wel aan de «gereedchapskist» worden toegevoegd, maar voorshands slechts voor overdracht in aanmerking zullen komen indien een te vormen stedelijk gebied blijft vallen binnen de grenzen van één RBA-gebied.

Overigens is het kabinet voornemens om juist met het oog op de afstemmingsproblematiek van de te vormen stedelijke gebieden met de RBA-gebiedsindeling hierover advies te vragen aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

Te zijner tijd zal het kabinet in elk geval in zijn reactie op dat advies op deze kwestie terugkomen.

In de recente kabinetsnota «*Kwaliteit van zorg*», worden belangrijke nieuwe taken op dit terrein toegedacht aan de provinciale besturen en (op onderdelen) ook aan die van de grote steden. Ze krijgen een rol in de ondersteuning van patiënten-/consumentengroeperingen. Tevens krijgen zij de verantwoordelijkheid voor het functioneren van klachtcommissies. Gedeputeerde staten krijgen een bevoegdheid zorginstellingen een aanwijzing te geven die in voorkomende gevallen moet leiden tot het wegnemen van het slechte functioneren. Onder andere is in de nota sprake van de ontwikkeling van kwalitatief-inhoudelijke zorgvisies door de financiers, zorginstellingen en overheden gezamenlijk.

Het is zeer wel denkbaar dat in dit verband in de toekomst ook een rol weggelegd zal blijken te zijn voor de stedelijk-gebiedsautoriteiten in geval hun territoriale schaal goed spoort met het voor een zorgvisie relevant te achten territorium. Het is primair aan de provincies en steden om alsdan hierin het initiatief te nemen.

In de Wet op de *jeugdhulpverlening* zijn de taken en bevoegdheden van provincies opgenomen met betrekking tot jeugdhulpverlening (planning en financiering van regionale voorzieningen). De Wgr-regio's van de vier grootste gemeenten kunnen in het kader van deze wet met een provincie worden gelijkgesteld en derhalve dezelfde taken en bevoegdheden uitoefenen.

Met een wetsvoorstel dat zeer binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend, wordt enige flexibiliteit in dit model gebracht. Overeenkomstig de bestaande mogelijkheden in de Wgr wordt ook in de Wet op de jeugdhulpverlening de mogelijkheid geopend dat taken en bevoegdheden worden toebedeeld aan een kleiner samenwerkingsverband van gemeenten rond de vier grote steden, dan het samenwerkingsgebied (Wgr).

De taken en bevoegdheden zullen 1 januari 1992 worden toebedeeld

aan provincies en vier (grootstedelijke) JWG-regio's. Het streven zal er op gericht zijn om de stedelijke gebieden met deze JWG-regio's te laten samenvallen. Het is wenselijk deze reeds lang voorziene decentralisatie nu eerst goed in gang te zetten.

Vervolgens zal beoordeeld moeten worden of niet méér stedelijke gebieden voor gelijkstelling met de provincie in aanmerking komen.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat beslissingen in het kader van de Decentralisatie-impuls in een later stadium kunnen worden gekoppeld aan de ontwikkelingen (taken en bevoegdheden) in het kader van «bestuur op niveau» en de Interimwet.

Tot slot nog het volgende. De vier grote steden in de Randstad hebben met de provincies in zogenoemde Raamovereenkomsten afspraken gemaakt over de uitvoering van provinciale bevoegdheden. Drie van deze Raamovereenkomsten zijn op basis van de Wgr gesloten. Het kabinet heeft deze regelingen geaccepteerd onder de conditie dat als artikel 108 van de nieuwe Provinciewet in werking treedt, de regelingen zullen verdwijnen. Het kabinet gaat er van uit dat de Raamovereenkomsten in het samenwerkingsverband voor het stedelijk gebied op basis van de aangescherpte Wgr zullen worden ingebracht.

3.8 De provincies

In BoN-1 heeft het kabinet aangegeven welke rol het verwacht van de provincies in de procesontwikkeling in de stedelijke gebieden. Ook heeft het kabinet aangegeven vast te willen houden aan de bestaande hoofdstructuur van het openbaar bestuur met daarin een volwaardige rol voor de provincies.

Ook bij de behandeling van de voorstellen voor een nieuwe Provinciewet in de Tweede Kamer is nadrukkelijk het verband tussen de provincies en «Bestuur op niveau» aan de orde geweest.

Daarnaast hebben verschillende provincies, toekomstgericht en mede onder invloed van de ontwikkelingen in Europees perspectief, initiatieven genomen voor een versterking van de interprovinciale samenwerking. In enkele provincies wordt zelfs nadrukkelijk gedacht aan samenvoeging van provincies.

Het kabinet vindt dit positieve ontwikkelingen en is, zo mag ook blijken uit de reactie van het kabinet op de voorstellen per gebied, tevreden met de overwegend positieve rol die de direct betrokken provincies spelen in de ontwikkelingen in de stedelijke gebieden. Vastgesteld kan worden dat in veel gevallen de provincies een belangrijke stimulerende en soms ook coördinerende rol op zich hebben genomen.

In dit standpunt van het kabinet is op verschillende plaatsen gewezen op het belang van duidelijkheid over de territoriale afbakening van de diverse gebieden en op de rol die de provincies ook in dat verband kunnen spelen.

Daarmee ligt bij de provincies een belangrijke sleutel voor de voortgang van het proces. Het kabinet heeft er, gelet op hun positieve rol tot dusver, vertrouwen in dat de provincies hun rol ook in de komende fase zullen vervullen.

Het voorgaande zal ook aan de orde komen in het overleg dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in de komende periode met de afzonderlijke provincies voert naar aanleiding van haar brief van juni 1990 over de evaluatie van de Wgr-gebiedsindeling en de inventarisatie van knelpunten met betrekking tot de provinciegrenzen.

Op de reacties van de direct betrokken provincies is reeds in de beschrijvingen per gebied ingegaan. In deze paragraaf maakt het kabinet ook melding van de reactie van het *Interprovinciaal Overleg* (IPO).

Het IPO stelt waardering te hebben voor de bereidheid van het kabinet om door concrete stappen de bestaande lacunes in het bestuur in grootstedelijke gebieden op te heffen. Naar het oordeel van het IPO biedt echter het bestaande bestuurlijke instrumentarium al veel mogelijkheden voor bestuurlijk maatwerk.

Deze mogelijkheden moeten volgens het IPO eerst worden uitgebuit, alvorens weer nieuwe bestuursvormen te creëren. Aan zelfstandige bovenlokale organen hebben de provincies geen enkele behoefte. Alleen in enkele specifieke grootstedelijke situaties is de introductie van een eigensoortige bestuursvorm denkbaar. Bovendien noemt het IPO de vorming van een grootstedelijke gemeente een mogelijk alternatief. Het IPO neemt afstand van de stelligheid waarmee het kabinet schijnbaar koerst naar de instelling van een nieuw soort bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau. Gelet op deze overwegingen vraagt het IPO zich af of er behoefte bestaat aan een Interimwet. Het IPO neigt naar het standpunt dat kan worden volstaan met alleen een aanpassing van de Wgr, onder meer ter verruiming van de mogelijkheden voor het afdwingen en eventueel opleggen van intergemeentelijke samenwerking. Overigens neemt het IPO afstand van de gedachte dat er aanzienlijke of talrijke provinciale taken zouden zijn die zich lenen voor eventuele overdracht aan grootstedelijk lokaal bestuur. Het IPO meent dat overdracht van provinciale taken en bevoegdheden uitsluitend kan plaatsvinden aan bestuursorganen met een volwaardige democratische legitimatie.

Het kabinet stelt vast dat het IPO er nog steeds niet van overtuigd is dat het kabinet afstand heeft genomen van het denken in blauwdrukken en eindmodellen.

Het IPO haalt daarbij de passage in BoN-1 aan waarin het kabinet stelt dat in een aantal stedelijke gebieden op langere termijn de inrichting van een meer structurele voorziening in de vorm van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau vereist is. Het kabinet heeft ook in dit standpunt aangegeven niet op een reeds nu vastgesteld eindmodel uit te zijn. Afgezien daarvan vraagt het kabinet zich af of niet hetzelfde wordt bedoeld als het IPO zegt over de mogelijkheid dat in enkele specifieke grootstedelijke situaties de introductie van een eigensoortige bestuursvorm denkbaar is, waarbij het IPO kenmerken noemt als bovenlokaal, gesloten huishouding en rechtstreeks gekozen bestuur. In die mogelijkheid wordt in de Interimwet overigens voorzien.

Tenslotte stelt het kabinet vast dat uit de reacties van de direct betrokken provincies een in beginsel ruimhartiger opstelling blijkt ten aanzien van de eventuele overdracht van provinciale taken en bevoegdheden, dan het IPO inneemt.

3.9 Advies WRR: «Van de stad en de rand»

3.9.1 Inleiding

Kort voor de publicatie van BoN-1 ontving het kabinet het advies «Van de stad en de rand» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Op een aantal aanbevelingen van de WRR kon het kabinet al reageren in BoN-1.

De opmerkingen en aanbevelingen van de WRR concentreren zich op twee samenhangende thema's. De WRR stelt centraal de stelling dat sprake is van een scheefgroei in de institutionele verhoudingen tussen Rijk en grote steden. De voorstellen van de Raad concentreren zich op vergroting van de beleidsvrijheid van de grote steden en op de vergroting van de financiële ruimte voor de steden.

Hierna gaat het kabinet in op de voorstellen inzake de vergroting van

de beleidsmatige vrijheid. In paragraaf 3.10 gaat het kabinet in op de voorstellen inzake de vergroting van de financiële mogelijkheden van de steden, waarbij tevens de aanbevelingen van de WRR aan de orde komen.

De WRR geeft in «Van de stad en de rand» een grondige analyse van de situatie waarin de (centrum)steden en met name Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht terecht zijn gekomen. Elementen van de verklaringen die de Raad geeft voor de huidige specifieke grootstedelijke problematiek, treft het kabinet ook aan in de genoemde adviezen van de RARO en de Rbb. Het advies van de WRR houdt een duidelijke aansporing in om de grotere steden, beleidsmatig en financieel, een grotere eigen «ruimte» te geven en bestuurlijke veranderingen te bevorderen.

Volgens de WRR heeft de scheefgroei van de institutionele verhoudingen geleid tot een te grote afhankelijkheid van steden en ertoe bijgedragen dat het besturen van steden meer vanuit een defensieve dan vanuit een offensieve houding plaatsvond. Het ontbrak, en ontbreekt nog, aan voldoende stimulansen om de eigen verantwoordelijkheid te gelde te maken en met de «winst» daarvan zowel de typische grote stedenproblematiek te lijf te gaan als de eigen, economische, kansen uit te buiten. Signalen van gelijke strekking gaf de Rbb in zijn eerdere «Advies over het (grote) stedenbeleid» van februari 1988.

Ook het kabinet meent dat er aanleiding is om de scheefgroei recht te trekken die een kenmerk is geworden van de «institutionele verhoudingen» tussen Rijk en steden. Daarbij is allereerst aan de orde het terugtreden van de rijksoverheid ten gunste van vooral de gemeenten en, in het kader van «Bestuur op niveau», ten gunste van de nieuwe bestuurlijke organen op regionaal niveau en van de provincies. Daarom is er ook een samenhang tussen «Bestuur op niveau» en de «Decentralisatie-impuls». Maar ook van belang zijn de veranderende opvattingen over de betekenis van de particuliere sector op beleidsterreinen die lange tijd tot het domein van alleen de publieke sector werden gerekend.

De dynamiek die de Raad wel in buitenlandse maar niet in de Nederlandse grote steden heeft aangetroffen, moet terugkeren als één van de specifieke kenmerken van wat de Raad «het verschijnsel grote stad» noemt. Het kabinet is het met de Raad eens dat de «cultuur van de verwachtingen» in en van de steden veranderd moet worden en dat een «responsief grootstedelijk beleid» daarvoor in de plaats moet komen. Wel meent het kabinet dat de concrete invulling daarvan in de eerste plaats een taak is van de steden en de gebieden zelf; het rijk geeft daarvoor zo goed mogelijk de voorwaarden.

Het kabinet meent dat inmiddels, zowel binnen als buiten de context van het specifieke grote stedenbeleid, ruimschoots argumenten zijn gewisseld over de positionering van de (centrum)steden in het algemeen en de vier grote steden in het bijzonder. Het kabinet stelt vast dat het thans zaak is te komen tot uitvoering van de diverse zwaarwegende adviezen, overigens met inachtneming van de beleidsmatige en financiële kaders.

Volgens de WRR kan op de scheefgroei van de institutionele verhoudingen het best gereageerd worden met maatregelen van een min of meer generiek karakter, in die zin dat deze maatregelen van betekenis zijn voor (grotere) centrumsteden en de knooppuntgemeenten in het bijzonder.

Het kabinet is het hiermee eens en beschouwt het WRR-advies dan ook als relevant voor meer dan alléén de vier grote steden. Wel komt de inhoudelijke en bestuurlijke problematiek waar het in het kader van «Bestuur op niveau» om gaat, het meest pregnant naar voren in de vier

grootste steden. Op een aantal punten zullen de vier grootste steden, in hun regionale context, dan ook bijzondere aandacht en actie vereisen, zoals ook de Rbb stelt. Dat geldt bijvoorbeeld in het kader van het nieuwe regionaal beleid, de Vierde Nota Extra, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (en het Mobiliteitsplan Randstad) en de sociale vernieuwing.

Het antwoord op de vraag of de bestuurlijke en financiële ruimte voor de steden vergroot moet en kan worden is, in ieder geval wat betreft de beleidsinhoudelijke kant van de zaak, bevestigend. Op diverse beleidsterreinen is hieraan overigens sinds het verschijnen van het WRR-rapport al op verschillende manieren feitelijk inhoud gegeven. Het kabinet gaat hierop in de volgende paragraaf nader in. Daarbij is in een aantal gevallen duidelijk sprake van een bijzondere gerichtheid op de versterking van de (centrum)steden, in andere gevallen gaat het juist om accenten in relatie tot de regionaliseringstendensen in het rijksbeleid. In weer andere gevallen is duidelijk sprake van landelijk beleid gegeven de aard van het betrokken beleid. Met de WRR meent het kabinet dat het dient te gaan om territoriale zowel als functionele decentralisatie, zulks in onderling verband.

Nieuwe operaties als de Decentralisatie-impuls kunnen een en ander nog versterken of in een stroomversnelling brengen. Bij de uitwerking van de voorstellen voor de Decentralisatie-impuls komen de stedelijke gebieden expliciet in beeld.

Overigens zullen de effecten daarvan niet eerder dan in 1994 meetbaar worden.

Dat hoeft het proces van fysieke en bestuurlijke revitalisering, waarop de diverse adviezen en de WRR doelen, echter niet te vertragen. Ook gezien de fasering van het proces van bestuurlijke vernieuwing levert dat geen bezwaren op. Ook de Interimwet kan immers naar verwachting pas begin 1993 in werking treden. Het veronderstelt wel voortzetting van de bestuurlijke interactie dat met «Bestuur op niveau» in gang is gezet, alsmede het creëren van een breed draagvlak. In een later stadium kunnen beslissingen in het kader van de Decentralisatie-impuls worden gekoppeld aan de ontwikkelingen in het kader van «bestuur op niveau» en de Interimwet.

3.9.2 Sectorale aanbevelingen

Naast algemene aanbevelingen doet de WRR ook een aantal specifieke aanbevelingen voor de vergroting van de beleidsvrijheid van de steden. Daarop gaat het kabinet in deze paragraaf in.

Naar de mening van de WRR is een *specifiek grootstedelijk economisch ontwikkelings- en infrastructuurbeleid* nodig. De WRR verwijst in dit verband naar wat hij heeft aangetroffen in Frankrijk en de voormalige Bondsrepubliek Duitsland.

Kenmerkend van dat beleid is dat het nationale en het lokale c.q. regionale bestuur, in nauwe relatie met de bedrijfssector in de brede zin van het woord, een gezamenlijke krachtsinspanning leveren. De bijdrage van de rijksoverheid behoort vooral gericht te zijn op de ontwikkeling en vormgeving van een voorwaardenscheppend beleid in aansluiting op de dynamiek die zich nu aandient in met name de stedelijke gebieden. Daarbij hoeft zeker niet in de eerste plaats te worden gedacht aan financiële middelen. Ook expertise, acquisitie, promotie, lobbies en dergelijke zijn mogelijkheden om dit beleid gestalte te geven.

De Raad onderscheidt in dit verband twee sporen: het regionaal economisch beleid en het economisch structuurbeleid.

Inzake het economisch structuurbeleid doet de Raad drie suggesties op het vlak van de innovatie:

- aanzienlijke uitbreiding van het aantal Innovatie Centra (IC's) met een accent op innovatie in de zakelijke dienstverlening;
- stroomlijning van intermediaire instellingen in Ondernemingshuizen;
- versterkte toepassing van vraagsubsidies voor kennistransfer.

De algemene beleidsstrategie, zoals door de Raad aan de orde gesteld, spreekt het kabinet aan. Het verwijst in dit verband naar de acties die gericht zijn op de versterking van het vestigingsmilieu via de «Nadere uitwerking Randstad Internationaal».

Het kabinet is het van harte eens met de stelling van de Raad dat de versterking van de stedelijke economie zich niet uitsluitend moet richten op de grote stad, maar de grote stad en het omliggende gebied moet beschouwen als een complementair geheel. Het kabinet wil daarbij niet voorbij gaan aan het feit dat centrumstad en randgemeenten soms toch nog een eigen aandeel kunnen hebben en eigen eisen kunnen stellen, maar heeft wel het doel en de verwachting dat het regionale denken op geëigende momenten toch de doorslag zal geven.

Voor wat betreft het pleidooi van de Raad voor een *eigentijdse opvolger van het voormalige voorwaardenscheppend beleid* en de voormalige beleidsgelden grote steden (overgeheveld naar het Gemeentefonds), verwijst het kabinet naar het nieuwe «bedrijfsomgevingsbeleid» (BOB) van het ministerie van Economische Zaken. Dit nieuwe instrumentarium in het regionaal beleid is gericht op het versterken van een internationaal concurrerend productie- en vestigingsmilieu in economische concentraties in het gehele land. Gesprekspartners voor het Rijk zijn, voor wat betreft de effectuering van dit instrument, de twaalf provincies én de vier stedelijke gebieden. Dit betekent dat het de besturen zijn van de provincies en van de vier gebieden die de projecten inventariseren (en selecteren) welke voor het BOB in aanmerking komen. Het «eigentijdse» van dit instrument is dat het moet gaan om projecten van (boven-)regionale betekenis en met een strategisch belang in het licht van de internationale concurrentiepositie.

Een vergelijking met de Duitse situatie, waaraan de Raad in dit verband refereert, gaat volgens het kabinet niet helemaal op omdat er nu eenmaal sprake is van institutionele verschillen (federale structuur) en van verschillen in geografische schaal. Het beleid in Duitsland kenmerkt zich onder meer door discretionaire stimulering van investeringen, specifiek herstructureringsbeleid, infrastructuurbeleid (inclusief bedrijfsterrinen) en een werkgelegenheidsbeleid dat is gebaseerd op de bevordering van technologie en innovatie, naast de al genoemde stimulering van investeringen. Aansprekend is de figuur van partnership tussen de verschillende overheidsniveaus, die overigens ook goed aansluit bij de aanpak die het kabinet voor ogen staat in het kader van het Nederlandse regionale beleid.

Naar de mening van het kabinet is het een misverstand om te veronderstellen dat de *Innovatie Centra* (IC's) zich (moeten) beperken tot industriële innovatie.

Mogelijk vloeit dit misverstand voort uit het feit dat zij zijn opgezet vanuit de Rijksnijverheid. De praktijk weerspreekt ook de veronderstelling die uit de aanbeveling van de Raad doorklinkt. Zo is in de capaciteitsplanning van de IC's rekening gehouden met de niet-industriële sectoren. Het kabinet acht het pleidooi voor uitbreiding van de capaciteit van de IC's dan ook voorbarig.

De aanbeveling van de WRR voor het *stroomlijnen van de intermediaire instellingen in Ondernemershuizen* beschouwt het kabinet als een

onderbouwing van ter zake ingezet beleid. Het kabinet meent dat de Subsidieregeling Management Ondersteuning (SMO) voorziet in de aanbeveling om te komen tot versterking van de toepassing van vraag-subsidies voor kennistransfer. Recent is de SMO-regeling verruimd. In dit verband wijst het kabinet er overigens op dat inmiddels elementen uit de adviezen van de «commissie-Rauwenhoff» zijn opgepakt, zoals regionalisering, meer invloed van sociale partners en grotere investeringen in het voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van de aanbevelingen van de Raad inzake *bedrijfshuisvesting* meent het kabinet dat uit het Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1991-1995 en uit evaluatie van het gemeentelijk beleid de conclusie kan worden getrokken dat gemeenten in voldoende mate stadsvernieuwings-gelden aan bedrijvigheid besteden.

Juist in grote steden ligt dit bestedingspercentage boven het landelijke gemiddelde. Daarnaast biedt het instrument «Bedrijfsomgevingsbeleid» in grote steden perspectief, voorzover het gaat om terreinen die vanuit internationaal concurrentieperspectief van belang zijn. Betrokkenheid van en spin-off voor de private sector is hier een pluspunt voor inzet van het instrument.

Een bijzondere ingang voor een economisch revitaliseringsbeleid vormt het *Overleg Ruimtelijke Investerings* (ORI), waarvan ook al in BON-1 melding is gemaakt. Het ORI is inmiddels formeel geïnstalleerd en beijvert zich een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen voor ruimtelijke investeringen die worden gedaan door de publieke en de private sector samen.

In december 1990 heeft het ORI zijn werkprogramma 1991 vastgesteld. Gekozen is voor de «bottum-up»-benadering, waarbij wordt ingehaakt op de feitelijke ontwikkelingen die zich voordoen bij concrete investeringsprojecten. Van daaruit worden meer algemene conclusies getrokken en uitspraken gedaan over ruimtelijke investeringsmogelijkheden. Binnenkort wil het ORI op een drietal punten met een rapportage komen.

In de eerste rapportage wordt een kader voor de financiering van de uitvoering van (strategische onderdelen van) de rijksnota's gegeven. Het doel is gezamenlijk (publieke en private sector) een strategische visie te ontwikkelen op de uitvoering van het beleid. Daarbij hoort de identificatie van de strategische investeringsprojecten, het in beeld brengen van de onderlinge samenhang tussen de projecten en het opstellen van condities (financieringsmogelijkheden van de partners en de opnamecapaciteit van de markt) die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de strategische projecten.

De tweede rapportage heeft tot doel door middel van een feitelijke inventarisatie en analyse van drie concrete projecten (IJ-oevers, Haags Nieuw Centrum en Integraal Plan Noordrand) te komen tot concrete handreikingen voor nieuwe PPS-projecten (publiek-private samenwerking). Daarmee zou ook de kans op realisering en het vervroegen van méér ruimtelijke investeringen vergroot kunnen worden.

Een derde rapportage betreft een onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch instrumentarium bij majeure investeringsprojecten. Zowel knelpunten als kansen in de toepassing van dit instrumentarium worden opgespoord om zo een aanzet te geven voor mogelijke oplossingen van de knelpunten. In het onderzoek worden de volgende aspecten betrokken: de financiële bijdragen van de (rijks)overheid, de planprocedures, de instrumenten voor de organisatie van de samenwerking, de organisatie van de partijen rondom het project en de instrumenten op het terrein van het gemeentelijk grondbeleid.

Verruiming van de beleidsruimte voor de steden vereist overigens ook concrete actie van de gemeenten zelf om de mogelijkheden te benutten

die hen nu of binnenkort worden geboden. Daarbij moeten de gemeenten van die mogelijkheden zodanig gebruik maken dat in de combinatie van maatregelen een meerwaarde ontstaat. Dat kan door én inventief in te spelen op de regionaliseringstendensen die op diverse beleidsterreinen tot ontwikkeling komen. Het kan ook door beleidsactiviteiten op afzonderlijke terreinen in onderlinge samenhang te brengen en op regionaal niveau vorm te geven aan een meer integraal bestuur.

Zo biedt de voorgestane *stelselherziening volwasseneneducatie* de gemeenten de mogelijkheid een eigen beleid te voeren met betrekking tot volwasseneneducatie en basiseducatie afgestemd op de sociale, culturele en economische problematiek in het gebied. Het nieuwe stelsel geeft de gemeenten de taak om, samen met scholen en maatschappelijke organisaties, activiteiten te programmeren binnen de grenzen van meerjarige budget-afspraken tussen rijk en onderwijsinstellingen. Bovendien biedt de decentralisatie van de planning en programmering gemeenten de mogelijkheid hun beleid in deze af te stemmen op bijvoorbeeld de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Voorwaarde is dan uiteraard een goed samenspel met de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's), hetgeen eisen ten aanzien van de gebiedsafbakening met zich brengt. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 3.7.

De WRR noemt het *beroepsonderwijs* een van de belangrijke niveaus waarop een betere wisselwerking tussen onderwijs en maatschappelijke omgeving nodig is.

Ook op dit terrein is een goed samenspel met de RBA's van belang bij de mogelijke betrokkenheid van gemeenten bij de vernieuwingsprocessen in het beroepsonderwijs en hun bijdragen aan de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs- en arbeidsmarkt. Het kabinet verwijst in dit verband naar zijn reactie op de voorstellen van de Commissie Onderwijs-Arbeidsmarkt («commissie-Rauwenhoff») en stelt vast dat de stedelijke gebieden in het vernieuwingsproces van het beroepsonderwijs de komende jaren een voorhoederol kunnen gaan vervullen. In het bijzonder zijn voor de stedelijke gebieden de kabinetsvoornemens met betrekking tot de Regionale Opleidingen Centra van belang. De vorming van grootschalige brede instituten die het volledige aanbod voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie verzorgen, versterkt de onderwijs-infrastructuur van de stad en biedt optimale condities voor de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Bovendien versterkt deze ontwikkeling de positie van de grote steden.

Over de belemmeringen die de vier grote steden ervaren op het terrein van het *basisonderwijs, speciaal onderwijs en het algemeen voortgezet en lager beroepsonderwijs* is het kabinet bereid tot overleg. Het kabinet erkent dat er sprake kan zijn van specifiek grootstedelijke onderwijsproblemen. Het sluit niet uit dat op enig moment een door de WRR gesuggereerde commissie wordt geïnstalleerd, die zich zal buigen over de bestuurlijke randvoorwaarden die noodzakelijk worden geacht om deze problemen op te lossen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat over de beheersvorm voor het openbaar onderwijs een afzonderlijk kabinetsstandpunt zal verschijnen.

Op het terrein van de *gezondheidszorg* dienen zich mogelijkheden aan om zowel in de sfeer van public-public-partnership als in de sfeer van public-private-partnership, sectoroverschrijdende winst te boeken. Dit overigens zonder dat daarvoor, zoals de WRR bepleit, de gewenste vormen van overleg en afstemming wettelijk moeten worden geregeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het overleg dat gericht is op afstemming tussen datgene wat tot de zorgvoorzieningen behoort (de primaire verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars) en datgene wat behoort tot de aanpalende voorzieningen, bijvoorbeeld in de sfeer van de huisvesting (primaire verantwoordelijkheid gemeenten). Overigens zullen

de bewindslieden van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in de binnenkort aan de Tweede Kamer toe te zenden «Nota kwaliteit» nader ingaan op de vormgeving van het «publiek bestel» in het veranderende stelsel van zorg.

Wat betreft het pleidooi van de WRR om weer meer accent te gaan leggen op de *preventie en het gezondheidsbevorderende beleid* in het algemeen, stelt het kabinet vast dat in de al aan de Kamer toegezonden nota «Werken aan Zorgvernieuwing» een dergelijke accentverlegging duidelijk is geworden. Er liggen op dat vlak belangrijke taken voor de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), zowel als beleidsmatige en ondersteunende instantie alsook als uitvoerende partij (bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg). Met voldoening stelt het kabinet vast dat de (onder meer door WHO-programma's ondersteunende) gezondheidszorg door gemeenten – en met name ook grote steden – inderdaad wordt opgepakt en dat daarbij bovendien in veel gevallen een verband wordt gelegd met zowel beleidsdoelstellingen als met concrete acties onder de titel van de sociale vernieuwing. Temeer waar de aanpak van de gezondheidsbevordering activiteiten met zich mee kan brengen die juist ook buiten het eigenlijke zorgsysteem liggen, is de betrokkenheid van de gemeenten een vereiste. Daarnaast zijn er neven-activiteiten in de sfeer van de huisvesting, het onderwijs en de arbeidsmarktsituatie.

3.10 Financiële aspecten van bestuur op niveau

3.10.1 Inleiding

Bestuurskracht in de stedelijke gebieden is nodig om de ambitieuze beleidsdoelstellingen met betrekking tot milieu, mobiliteit, woningbouw en stedelijke vernieuwing waar te maken. Deze doelstellingen worden breed gedragen en moeten nu ook gezamenlijk worden gerealiseerd. Voor wat betreft het aandeel van de overheid is derhalve ook in financieel opzicht een gezamenlijke inspanning van gemeenten, provincies en rijk geboden, ieder vanuit de eigen mogelijkheden. Dat de bereidheid daartoe ook bij provincies en gemeenten aanwezig is, is reeds bij diverse gelegenheden gebleken.

Het kabinet ziet in dit proces voor zichzelf een belangrijke activerende en stimulerende rol weggelegd; ook in financieel opzicht (zie paragraaf 3.10.3), hoe moeilijk dat ook is in verband met de financiële situatie waarin de overheid zich bevindt.

In de eerste plaats is een versterking van de positie van de gemeenten nodig. Zij vormen immers de basis van het bestuur in de stedelijke gebieden. In het bijzonder is daarbij ook de positie van de centrumsteden aan de orde.

In de tweede plaats is een krachtige stimulans nodig voor de verdere ontwikkeling van bestuur op het niveau van de stedelijke gebieden.

3.10.2 De gemeenten

Evenals de WRR plaatst het kabinet de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, in samenhang met een verdere sanering van specifieke uitkeringen, in het ruimere kader van een verdergaande decentralisatie van de financiële verhouding tussen het Rijk en de (grote) gemeenten, om een zo direct mogelijke afweging tussen nut en offer te bevorderen. Een dergelijke verschuiving in de financiële verhoudingen vergroot niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de lokale uitgaven, maar ook voor de lokale inkomsten. Dit leidt tot een krachtiger positie van de gemeenten, zowel in relatie tot de andere overheidslagen als in relatie tot de maatschappelijke actoren op lokaal

niveau. Het kabinet onderschrijft op dit onderdeel de analyse van de WRR.

Een verruiming van het lokale belastinggebied spoort met de situatie in Europa.

Uit een door de WRR gepresenteerde internationale vergelijking blijkt dat het aandeel van de lokale belastingen in Nederland in het totaal van de gemeentelijke inkomsten lager is dan in de meeste andere Europese landen.

Het kabinet wil een krachtige impuls geven aan het proces van decentralisatie.

Daartoe zal onder meer het aandeel van de *specifieke uitkeringen* in het totaal van de gemeentelijke inkomsten verder worden ingekrompen ten gunste van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het gemeentelijk belastinggebied.

Deze doelstelling kan, aldus de WRR, worden bereikt door met name de grote specifieke uitkeringen aan te pakken.

Door de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in veel sterkere mate dan thans te leggen op het laagst mogelijke bestuurlijk-organisatorische niveau voor een bepaalde overheidstaak, en daarbij sterk te dereguleren, ontstaat ook naar het kabinet verwacht een efficiënter binnenlands bestuur. De bureaucratische lasten in de sfeer van toezicht, controle en administratie met betrekking tot de huidige specifieke geldstromen kunnen verminderen. De vrij besteedbare financiële middelen nemen toe en daarmee de politieke keuzemogelijkheden op lokaal niveau. Ook verdere bundeling in brede uitkeringen met een grotere beleidsvrijheid voor de gemeenten (zoals bijvoorbeeld gebeurt in het kader van de sociale vernieuwing) draagt hieraan bij. Het kabinet beziet thans de verdere mogelijkheden voor het saneren en bundelen van uitkeringen in het kader van de Decentralisatie-impuls.

Het sterkst zal de bovengeschetste ontwikkeling zich voordoen bij een redelijke vergroting van *het eigen belastinggebied* van de gemeente. De WRR dringt daarop aan.

Gezien de positie van de onroerend-goedbelastingen in het totaal van de gemeentelijke belastingontvangsten komt in dit verband al snel een hogere opbrengst uit hoofde van deze onroerend-goedbelastingen in beeld. De WRR bepleit overigens algehele afschaffing van de relatieve limiet. De relatieve limiet houdt in dat het tarief van de onroerend-goedbelasting (OGB) voor zakelijk gerechtigden ten hoogste 125% mag bedragen van het tarief voor gebruikers. Een verruiming van deze limiet zal naar verwachting leiden tot een hogere gemeentelijke belastingopbrengst via een verhoging van het tarief voor zakelijk gerechtigden.

Het kabinet brengt in herinnering dat de maximale tariefsverhouding zoals die thans in de wet is neergelegd daarin bij amendement is opgenomen. Blijkens de toelichting op het amendement hebben de indieners daarbij overwogen dat de tariefsverhouding zodanig moet zijn dat daardoor recht wordt gedaan aan het aan de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen ten grondslag liggende profijtbeginsel. Tevens diende te worden voorkomen dat gebruikers uit inkomenspolitieke overwegingen door de gemeenten worden ontzien ten nadele van de zakelijkgerechtigden (TK 1988-1989, 20 565, nr. 11).

In het voorstel van wet zoals de regering had ingediend, was gekozen voor een tariefsverhouding gebruikers/zakelijk gerechtigden van 1 : 1,5 in combinatie met een absolute opbrengstlimiet, vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de beheersing van de totale collectieve lastendruk. Bij amendement (TK 1988-1989, 20 565, nr. 10) heeft de Kamer de absolute limiet evenwel uit het wetsvoorstel verwijderd met als motivering dat de gemeenten in het algemeen zeer terughoudend zijn

inzake de hoogte van de OGB en dat de relatieve limiet deze terughoudendheid nog zal versterken, zodat een voldoende waarborg aanwezig is voor een beheerste ontwikkeling van de collectieve lastendruk, voor zover deze door gemeenten veroorzaakt wordt.

Overigens zijn over het gemeentelijk belastinggebied, met inbegrip van de relatieve limiet, tal van vragen gesteld in het op 2 april 1991 vastgestelde eindverslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen (TK 1990-1991, 21 591, nr. 9). Op deze vragen wordt geantwoord in de één dezer dagen uit te brengen nota naar aanleiding van het eindverslag.

De WRR pleit voorts voor een betere benutting van de gemeentelijke baat- en bouwgrondbelastingen.

Het kabinet onderschrijft de mening van de WRR op dit onderdeel en zet reeds concrete stappen in de bedoelde richting. Beide belastingen worden in het kader van de bij het parlement aanhangige herziening van de materiële belastingbepalingen in de Gemeentewet (TK 1990-1991, 21 591) in elkaar geschoven, waarbij het tevens mogelijk wordt de kosten van gemeentelijke voorzieningen ten bate van onroerend goed voor 100% door te berekenen.

Gezien de in het verleden getrokken conclusies naar aanleiding van het werk van de commissie-Christiaanse ziet het kabinet geen mogelijkheid voor geheel nieuwe gemeentelijke belastingbronnen, zoals de WRR (overigens zonder concrete mogelijkheden te noemen) bepleit. Wil men het belastinggebied van de gemeenten desondanks vergroten dan kan dit slechts door het overhevelen van een rijksbelasting naar de gemeenten waarbij dan gelijktijdig vermindering van algemene en/of specifieke uitkeringen plaatsvindt. Een rijksbelasting waaraan in dit verband gedacht zou kunnen worden is de overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting is een van de belastingen die worden geheven op basis van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Stb. 1990 nr. 422). Zij wordt geheven ter zake van verkrijging van in Nederland gelegen onroerende goederen of van zakelijke rechten daarop. De belasting wordt geheven van de verkrijger en berekend over de waarde danwel de waarde van de tegenprestatie indien deze hoger is. Het tarief van de belasting bedraagt op dit moment 6%. De overdrachtsbelasting kenmerkt zich door een relatief stabiele opbrengst en geringe perceptiekosten (aangifte vindt plaats door het aanbieden van de akte ter registratie). Het heffingsobject heeft een duidelijke relatie met de gemeente. Nadeel is wel dat de belasting beperkt conjunctuurgevoelig is. Bovendien bestaan er met betrekking tot de uitvoering relaties met een andere rijksbelasting (bij heffing van BTW wordt in sommige gevallen afgezien van de heffing van overdrachtsbelasting), hetgeen na overdracht informatie-uitwisseling noodzakelijk maakt tussen het Rijk en de gemeenten met alle problemen van dien. De opbrengst van deze overdrachtsbelasting bedraagt op dit moment circa 1,7 miljard gulden per jaar.

Dit komt overeen met ongeveer 50% van de opbrengst van de onroerend-goedbelastingen.

Voor een nadere uitwerking en beoordeling van de hiervoor ontwikkelde gedachten zal het kabinet een werkgroep bijeenroepen waarin ambtenaren van het ministerie van Financiën en van Binnenlandse Zaken zullen participeren. De werkgroep zal de haalbaarheid en wenselijkheid alsmede de wet- en uitvoeringstechnische consequenties van een mogelijke overheveling van de overdrachtsbelasting naar de gemeenten nader bezien.

In diverse voorstellen van de stedelijke gebieden en in adviezen naar aanleiding van BoN-1 komt *de financiële positie van de centrumge-*

meenten in de stedelijke gebieden aan de orde. Met name de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) wijst expliciet op de noodzaak van een herverdeling van inkomsten tussen centrumgemeenten en randgemeenten. Het kabinet veronderstelt dat het advies van de RARO is ingegeven door de bij voortduring problematische financiële positie van met name de grote steden.

Het kabinet onderkent de moeilijke financiële positie van de grotere steden, maar meent dat de financiële problematiek van deze steden op zichzelf niet kan worden opgelost in het kader van Bestuur op niveau.

Het kabinet verwacht echter wel dat de versterkte samenwerking op het niveau van de stedelijke gebieden langs de volgende drie wegen in de toekomst enkele gunstige financiële effecten kan hebben voor de centrumgemeenten.

In de eerste plaats via het beoogde regionale grondbeleid en de mogelijke regionale grondexploitatie met betrekking tot nieuwe lokaties voor bedrijven en woningen.

In de tweede plaats omdat een aanzienlijk deel van de nieuw te bouwen woningen in het kader van de Vierde Nota Extra zal worden gerealiseerd op het grondgebied van de centrumsteden, waardoor een groter draagvlak ontstaat voor de bestaande stedelijke centrumvoorzieningen.

In de derde plaats ontstaan na de instelling van stedelijk-gebiedsautoriteiten naar verwachting mogelijkheden voor een evenwichtiger verdeling van regionale lusten en lasten. Vooruitlopend op een dergelijke ontwikkeling is het overigens niet onlogisch om de exploitatie van groot-schalige voorzieningen, waarvan het stedelijk gebied als geheel profiteert, onder te brengen bij het intergemeentelijke samenwerkingsverband dat na het in werking treden van de Interimwet op het niveau van dat stedelijke gebied gaat functioneren.

Los van «Bestuur op niveau» is het kabinet voornemens de grotere gemeenten te ontzien bij de komende ombuigingen op het Gemeentefonds. In de juni-circulaire met betrekking tot het Gemeentefonds worden hierover nadere mededelingen gedaan.

Het is van belang over de financiële problematiek van de centrumgemeenten in algemene zin nog het volgende op te merken. Het verdeelstelsel van het Gemeentefonds is zo opgezet dat het bedrag per woonruimte stijgt naarmate het aantal woonruimten hoger is. Als gevolg van deze systematiek is het bedrag per woonruimte in bijvoorbeeld Amsterdam drie maal hoger dan in Aalsmeer en in Nijmegen anderhalf maal hoger dan in Elst. Met de nadruk op het bedrag per woonruimte in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt mede beoogd recht te doen aan de bekostiging door de centrumsteden van grootschalige voorzieningen waarvan de bewoners van de randgemeenten mede profiteren. De vraag in hoeverre de systematiek met betrekking tot de centrumfunctie recht doet aan de werkelijke kostenverschillen is niet eenvoudig te beantwoorden.

In het kader van de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984, die thans gaande is, wordt niettemin getracht een antwoord te vinden. De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) constateerde in zijn advies van 31 augustus 1990 terecht dat de verschillen tussen gemeenten met ongeveer dezelfde omvang zeer groot zijn geworden. De Rgf illustreert deze stelling door te wijzen op de grote diversiteit van gemeenten in de groep van 50 000 tot 100 000 inwoners. In deze groep bevinden zich niet alleen randgemeenten van grote steden, maar ook gemeenten met een centrumfunctie en gemeenten met een historische binnenstad.

De nadruk binnen het Gemeentefonds op de verdeelmaatstaf «aantal woonruimten» is gebaseerd op de Financiële-Verhoudingswet 1984

(FVW 1984). De voorloper van deze wet was de FVW 1960. In die wet werd in veel sterkere mate de nadruk gelegd op de verdeelmaatstaf «inwonertal». Dit leidde in de jaren '60 en '70 echter tot financiële problemen in de grote steden in verband met het sterk teruglopende inwonertal. Bedroeg in 1970 het inwonertal van de vier grote steden nog 18,2% van het landelijk totaal van 13 miljoen inwoners, in 1980 was dat aandeel gedaald tot 14% op een totaal van 14 miljoen inwoners. In absolute zin daalde het inwonertal van de vier grote steden tussen 1970 en 1980 met bijna 370 000 personen terwijl het landelijke inwonertal in die periode steeg met 1 miljoen mensen. Om de financiële problemen die hiervan het gevolg waren te verzachten werd op basis van de FVW 1960 een Verfiningsregeling ongewoon bevolkingsverloop ingesteld. Op grond van deze verfijning werd de financiële doorwerking van het teruglopende inwonertal met maximaal ongeveer 20 jaar vertraagd. Op basis van de naderhand van kracht geworden FVW 1984 neemt de Verfijning ongewoon bevolkingsverloop gedurende de tienjarige invoeringsperiode van deze wet geleidelijk in betekenis af tot nul in 1994. Daar staat echter tegenover dat de uitkeringen aan de vier grote steden gefaseerd worden verhoogd met, oplopend over de hele tienjarige invoeringsperiode, 3,65% ten opzichte van het uitkeringsniveau 1983. Voor de overige grotere gemeenten (meer dan 30 000 woonruimten) bedraagt het positieve herverdelingseffect gemiddeld zelfs 5%. Na de volledige invoering van de FVW 1984 zal het accent in de uitkeringen zijn verlegd van het inwonertal naar het aantal woonruimten. De ervaring heeft geleerd dat verminderend inwonertal niet gepaard gaat met evenredige woonruimten-daling, omdat de gemiddelde woningbezetting daalt.

Tot besluit van deze paragraaf over de positie van de gemeenten wordt opgemerkt dat inmiddels, voortvloeiend uit een afspraak in het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG, is gezien in hoeverre bepaalde maatregelen in het kader van ondermeer de banenpools, het Jeugdwerkgarantieplan en de sociale vernieuwing het noodzakelijk maken dat het aantal categorieën dat de basis vormt voor de *Verfijning sociale structuur* binnen het Gemeentefonds wordt uitgebreid. Een uitbreiding van het aantal categorieën blijkt inderdaad noodzakelijk om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke inzet aangaande de werkloosheidsbestrijding. Een concreet voorstel ter zake is op 6 mei 1991 om advies voorgelegd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. De Raad heeft inmiddels op 31 mei 1991 met het voorstel ingestemd.

Concluderend stelt het kabinet vast dat het financiële beeld met betrekking tot de centrumgemeenten in het algemeen wat minder somber is dan de indruk die mogelijk ontstaat op basis van sommige adviezen. Het kabinet onderkent overigens de moeilijke financiële positie van met name de grote steden, maar meent dat de financiële problematiek van deze steden niet kan worden opgelost in het kader van «Bestuur op niveau». Overigens zijn als gevolg van de beoogde samenwerking op het niveau van het stedelijk gebied voor de toekomst voor de centrumgemeenten enkele gunstige financiële effecten te verwachten. Voorts zullen, los van «Bestuur op niveau», de grotere gemeenten worden ontzien bij de ombuigingen op het Gemeentefonds. Verder zal de werking van de Verfijning sociale structuur in het kader van de gemeentelijke werkloosheidsbestrijding worden verbeterd.

3.10.3 De stedelijke gebieden

Het verschijnen van BoN-1 heeft in de diverse stedelijke gebieden geleid tot een intensieve discussie. Tegelijkertijd worden in deze eerste fase met name in de zeven BoN-gebieden concrete stappen gezet in de richting van regionaal bestuur. Het gaat daarbij om concrete afspraken

tussen de gemeenten in een regio tot het op basis van een gezamenlijk gedragen regionale beleidsvisie uitvoeren van concrete gemeentelijke taken met een regionaal karakter.

Een volgende stap in deze eerste fase is het overdragen van (de regionale afstemming van) dergelijke taken aan de regio op basis van de in de Interimwet aangescherpte Wgr. Hierop is het normale financiële regime van de Wgr van toepassing. Kort samengevat komt dit regime er op neer dat de deelnemers bij de totstandkoming van de regeling een verdeelsleutel voor de bijdragen afspreken en vervolgens jaarlijks bezien hoe hoog de feitelijke uitgaven mogen zijn. De wet laat de deelnemers vrij in de keus van de verdeelsleutel. Met het belang van ieder van de deelnemers kan zo op maat rekening worden gehouden.

Het kabinet wil de initiatieven met betrekking tot de hierboven aangegeuide processen naar bestuur op niveau in de stedelijke gebieden in hun beginfase financieel ondersteunen, met name in de sfeer van onderzoek en assistentie bij het opstellen van regelingen. In totaal zal hiermee ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken maximaal drie- à vierhonderdduizend gulden per jaar zijn gemoeid.

Maar er moet meer gebeuren. De voorgestelde Interimwet maakt het mogelijk in de stedelijke gebieden samen te werken op basis van een «aangescherpte» Wgr. De regio-vorming op deze basis betekent een verdere groei van het regionale bestuursorgaan met gemeentelijke taken en bijbehorende financiële middelen.

Belangrijk is dat aan deze regionale bestuursorganen tevens rechtstreeks taken en bevoegdheden van provincie en Rijk kunnen worden toebedeeld, met inbegrip van rechtstreekse toedeling van de bijbehorende financiële middelen.

Dat betekent dat daarvoor in aanmerking komende specifieke uitkeringen niet alleen via de deelnemende gemeenten maar ook rechtstreeks aan regionale besturen zullen kunnen worden uitgekeerd. Ook daarmee wordt de totstandkoming bevorderd van één bestuurskrachtig intergemeentelijk samenwerkingsverband per stedelijk gebied, dat zowel overgedragen gemeentelijke als provinciale en rijkstaken en -bevoegdheden uitoefent. Dit is ook een van de opties in de Decentralisatie-impuls («Decentralisatie nieuwe stijl»).

Jaarlijks ontvangt een dergelijk samenwerkingsverband financiële middelen van de inliggende gemeenten en – afhankelijk van over te dragen taken – van de provincie en het Rijk. Laatstgenoemde bijdragen zullen zijn gebaseerd op de vaste gedragsregel dat een hogere overheid in beginsel slechts taken overhevelt naar een lagere overheid in combinatie met een volledige vergoeding van de voor de uitvoering noodzakelijk te maken kosten. Afhankelijk van de aard van de overgedragen taken kan het samenwerkingsverband ook retributies en leges heffen en inkomsten ontvangen uit bedrijfsmatige activiteiten (bijvoorbeeld openbaar vervoer, grondbedrijf).

Het kabinet wil dit groeiproces naar een meer op de regionale problemen passende bestuursvorm per stedelijk gebied ondersteunen. Daartoe neemt het kabinet het advies over van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening inzake het (bij algemene maatregel van bestuur) creëren van een tijdelijke financiële faciliteit in het Gemeentefonds in de vorm van een *tijdelijke Verfijning bestuur stedelijke gebieden*. Daarbij gaat het, uitgaande van een geldigheidsduur van vijf jaar en een jaarlijks bedrag van maximaal ongeveer 13 miljoen gulden, om een bedrag van in totaal 65 miljoen gulden. Dit bedrag kan worden gevonden door een gedeeltelijke herschikking van reeds eerder aan het Gemeentefonds toegevoegde bedragen voor de kosten van gemeentelijke herindeling en de bevordering van intergemeentelijke samenwerking. Een dergelijke Verfijning bestuur stedelijke gebieden zal, afgezien van de voorwaarden

die aan de aanwijzing verbonden zijn, geen bestedingsverplichting hebben. De ratio om voor een verfijning te kiezen in plaats van voor een specifieke uitkering is vooral gelegen in de gewenste bestedingsvrijheid in een proces van regiovorming dat primair van onderop moet worden gedragen. Bovendien kent een verfijning niet de periodiek terugkerende administratieve rompslomp tussen uitkerende en ontvangende instanties, die vaak kenmerkend is voor een specifieke uitkering.

Nog dit jaar wordt een concreet voorstel voor een verfijningsregeling om advies voorgelegd aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

Op basis van de voorgestelde Interimwet wordt de instelling mogelijk van *stedelijk-gebiedsautoriteiten*. Deze autoriteiten krijgen een gesloten huishouding en een meer directe democratische legitimering dan het samenwerkingsorgaan op basis van de aangescherpte Wgr.

In de Interimwet is een financieel regime voor de stedelijk-gebiedsautoriteit opgenomen dat aansluit bij de nieuwe Gemeentewet en bij de Wgr. Dat betekent een gemeentelijke betrokkenheid bij de begroting en de rekening van de stedelijk-gebiedsautoriteit en toezicht door gedeputeerde staten.

De voornoemde tijdelijke Verfijning bestuur stedelijke gebieden zal bij de totstandkoming van deze stedelijk-gebiedsautoriteiten met drie jaar worden verlengd. Daarbij gaat het in deze fase om nog eens maximaal 40 miljoen gulden.

De inkomstenbronnen van de stedelijk-gebiedsautoriteit kunnen zijn:

- a. leges, retributies en afvalstoffenheffing;
- b. bijdragen van de binnen het gebied van een stedelijk-gebiedsautoriteit gelegen gemeenten volgens een bij de oprichting vast te stellen en zonodig later aan te passen verdeelsleutel, gerelateerd aan de taken van de gebiedsautoriteit en op basis van objectieve maatstaven (bijvoorbeeld aantal woonruimten, bebouwing, inwonertal e.d.). De verdeelsleutel zal nauw aansluiten bij de sleutel voor de overgedragen gemeentelijke taken in de aangescherpte Wgr-fase en worden aangepast voor eventuele extra overdracht van taken aan de stedelijk-gebiedsautoriteit;
- c. een opslag op de onroerend-goedbelastingen van de binnen het gebied van de stedelijk-gebiedsautoriteit gelegen gemeenten, voorzover deze opslag niet leidt tot een verhoging van de totale belastingdruk voor burgers en bedrijven. Deze opslag kan dienen ter dekking van algemene bestuurskosten en van kosten van bevoegdheden van de stedelijk-gebiedsautoriteit die niet van gemeenten, provincie of Rijk afkomstig zijn;
- d. bijdragen van de provincie voor over te dragen taken;
- e. bijdragen van het Rijk voor over te dragen taken;
- f. inkomsten uit grondexploitatie van daartoe aangewezen lokaties en andere bedrijfsmatige activiteiten.

De Raad voor de gemeentefinanciën merkte in zijn advies van 31 augustus 1990 terecht op, gezien de op dat moment nog bestaande onduidelijkheid met betrekking tot het bestuur in stedelijke gebieden, niet in staat te zijn tot gerichte advisering terzake van de financiële verhoudingen. Daarvoor, en voor een advisering over mogelijkheden voor een herschikking van middelen binnen het Gemeentefonds, zou nader onderzoek nodig zijn dat beter gericht kan plaatsvinden nadat bestuurlijke keuzen zijn gemaakt. Het kabinet constateert thans dat op basis van de bestuurlijke initiatieven uit de stedelijke gebieden, de diverse adviezen en commentaren en de mede op basis daarvan in dit kabinetsstandpunt getrokken beleidsconclusies een helder beeld is ontstaan over de verdere ontwikkeling van het bestuur in stedelijke gebieden. Daarom zal het kabinet de Raad voor de gemeentefinanciën uitnodigen tot het uitbrengen van een vervolgadvisie over de verdere vormgeving van de financiële verhouding.

Overzicht van relevante rapporten en brieven*Stedelijk gebied Amsterdam*

- «De grenzen geopend», Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking Regionaal Overleg Amsterdam ROA (Stuurgroep van der Louw), december 1990
- Pre-advies DB-ROA aan deelnemende gemeenten, 13 maart 1991
- Definitief standpunt Regionaal Overleg Amsterdam (ROA), toegezonden bij brief van 18 april 1991

Stedelijk gebied Rotterdam

- «Procesmatig regionaal bestuur», Ontwikkelingsraad voor de Regio Rotterdam (ROTOR), maart 1991
- «De Regio als nieuw perspectief», een strategische visie van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR), maart 1991, toegezonden bij brief van 1 maart 1991
- Definitief standpunt Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) met bijlagen (moties diverse gemeenteraden), toegezonden bij brief van 17 mei 1991
- Brief van de colleges van B&W van de gemeenten Bergschenhoek, Bleiswijk en Berkel en Rodenrijs van 11 juni 1991

Stedelijk gebied Den Haag

- «Regionale problemen, regionale oplossingen» (W. Derksen c.s., november 1990)
- «Regionale problemen, regionaal (be)sturen», herzien voorstel van het Dagelijks Bestuur van het Gewest 's-Gravenhage voor een Stads-gewest Haaglanden, 16 mei 1991, toegezonden bij brief van 23 mei 1991

Stedelijk gebied Utrecht

- «Regio Utrecht, dynamiek in de Randstad», gemeente Utrecht, maart 1991
- Startconvenant Regionaal Beraad Utrecht en Plan van aanpak Inter-gemeentelijk Structuurplan, maart 1991
- Brief van de provincie Utrecht inzake grenswijziging Utrecht/Vleuten-De Meern van 23 april 1991
- Brief van de gemeente Utrecht inzake grenswijziging Utrecht/Vleuten-De Meern van 16 mei 1991
- Definitief standpunt Regionaal Beraad Utrecht (RBU), toegezonden bij brief van 26 mei 1991

Stedelijk gebied Eindhoven/Helmond»

- «Besturen op maat», Adviesgroep Oriëntatie Bestuurlijke Organisatie Zuidoost-Brabant, 12 juli 1990
- «Van tweeën één», Stuurgroep Bestuurlijke Structuur Regio Zuidoost-Brabant, maart 1991, toegezonden bij brief van 19 maart 1991
- Standpunt Overleg Randgemeenten, toegezonden bij brief van 23 april 1991
- Standpunt gemeente Eindhoven, toegezonden bij brief van 1 mei 1991

Stedelijk gebied Arnhem/Nijmegen

- «Bestuurlijke vernieuwing in het knooppunt Arnhem-Nijmegen, kleine stappen en/of grote sprongen?», Katholieke Universiteit Nijmegen, januari 1991
- Brief Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen van 3 april 1991
- «Het kan», profielschets van het stedelijk knooppunt Arnhem-

Nijmegen, colleges van B&W van de gemeenten Arnhem en Nijmegen, 15 april 1991

– «Arnhem-Nijmegen, een open knooppunt», Pouderoyen Compagnons, ruimtelijke verkenning in opdracht van de Over-Betuwse gemeenten, mei 1991

Stedelijk gebied Enschede/Hengelo

– Brief van de gemeenten Enschede en Hengelo van 12 maart 1991
– Brief van de Dagelijks Besturen van de Gemeentekring Midden Twente en van het Samenwerkingsverband Enschede van 21 maart 1991

Stedelijk gebied Breda

«De Bredase stadsregio: samen verder», Rapport van de Adviescommissie Bestuurlijke Organisatie Stadsregio Breda, februari 1991, toegezonden bij brief van 21 februari 1991

Stedelijk gebied Zwolle

– Brief Regio IJssel-Vecht van 14 maart 1991

Stedelijk gebied Tilburg

«Met het oog op Midden-Brabant», rapport van de Werkgroep Bestuurlijke Organisatie Midden-Brabant, maart 1991, samen met een advies en procedurevoorstel van het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Midden-Brabant toegezonden bij brief van 7 maart 1991

Stedelijk gebied Groningen

«Notitie over de toekomst van het AGO», toegezonden bij brief van het Agglomeratieoverleg Groningen-Noord-Drenthe-Smallingerland (AGO) van 25 maart 1991

– Definitieve reactie van het AGO op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 14 juni 1991

Stedelijk gebied Maastricht/Heerlen

– «Bestuurlijke vernieuwing Zuid-Limburg», rapport in opdracht van de 23 burgemeesters in Zuid-Limburg, 21 september 1991

– Brief van de voorzitters van de drie Wgr-regio's in Zuid-Limburg van 15 maart 1991

«Zuid-Limburg: In perspectief», Vraagpuntennotitie Commissie Bestuurlijke Vernieuwing Zuid-Limburg, april 1991

Overige reacties

– Gezamenlijke brief van de gemeenten Den Haag, Nijmegen en Utrecht i.v.m. grenswijzigingen i.v.m. ruimtenood, toegezonden bij brief van 22 maart 1991

– Gezamenlijke reactie van de 13 stedelijke knooppunten op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van de gemeente Nijmegen van 24 mei 1991

Provincies

– Reactie van het Interprovinciaal Overleg op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 19 maart 1991

– Reactie Provinciale Staten van Zuid-Holland op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 27 februari 1991

– Reactie Gedeputeerde Staten van Overijssel op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 5 maart 1991

– Reactie Provinciale Staten van Noord-Holland op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 26 maart 1991

- Reactie Provinciale Staten van Gelderland op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 28 maart 1991
- Reactie Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 2 april 1991
- Reactie Gedeputeerde Staten van Utrecht op «Bestuur op niveau», toegezonden bij brief van 2 april 1991

Algemeen

- «Van de stad en de rand», Rapporten aan de Regering nr. 37, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, september 1990
- «Bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden», Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam, november 1990
- «Advies over bestuur in stedelijke gebieden», Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 28 februari 1991
- «Bestuur in stadsgewesten», afrondend advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden, Raad voor het binnenlands bestuur, 12 april 1991
- «Bestuur in stedelijke regio's», European Institute for Comparative Urban Research (Euricur), mei 1991.