

Vergaderjaar 1992–1993

21 062

Grote-stedenbeleid

Nr. 21

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 februari 1993

Hierbij bieden wij u aan de beleidsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie.

Deze notitie is een vervolg op het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau: deel 2» dat u op 25 juni 1991 werd aangeboden.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

| Inhoudsopgave | blz. |
|---|-----------|
| 0. Inleiding en leeswijzer | 3 |
| 1. Probleemstelling en uitgangspunten | 5 |
| 1.1. De aanleiding van het vernieuwingsproces | 5 |
| 1.2. Uitgangspunten | 6 |
| 2. De ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de BoN-gebieden | 7 |
| 2.1. Stand van zaken in de BoN-gebieden | 7 |
| 2.2. De Kaderwet bestuur in verandering | 8 |
| 2.3. Het lokale bestuur in de BoN-gebieden | 9 |
| 2.4. Het provinciale bestuur in de BoN-gebieden | 11 |
| 2.5. Grondwettelijke aspecten | 11 |
| 2.6. De ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam | 12 |
| 3. Het opruimen van de lappendeken: integratie van samenwerkingsverbanden en functionele gebiedsindelingen | 15 |
| 3.1. Inleiding: ontwikkeling langs drie lijnen | 15 |
| 3.2. Aanscherping van de Wgr | 15 |
| 3.3. Opschaling van de Wgr-gebieden | 16 |
| 3.4. Harmonisatie van functionele gebiedsindelingen | 17 |
| 3.5. Gemeentelijke herindeling | 18 |
| 4. Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie: een groeiproces | 18 |
| 4.1. De BoN-gebieden | 19 |
| 4.2. De niet-BoN-gebieden | 19 |
| 4.3. Kosten | 21 |
| 5. Stappen op korte termijn | 21 |
| Bijlage | |
| Plan van aanpak herziening gebiedsindeling WGR en harmonisatie functionele gebiedsindeling | 23 |

0. Inleiding

De bestuurlijke organisatie in ons land is in discussie en in beweging. De adviezen van de commissie Montijn, de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de nota's Bestuur op Niveau deel 1 en 2 (BoN) vormden de start van een vernieuwingsproces. De Tweede Kamer heeft het proces gesteund, gestimuleerd en verder richting gegeven.

Aanleiding tot het veranderen van de bestuurlijke organisatie zijn de concrete problemen in de stedelijke gebieden. In hun adviezen wezen de commissie Montijn (1989) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op het grote maatschappelijke en economische belang van de steden in het algemeen en van de vier grootste steden in het bijzonder. Zij constateerden tegelijkertijd dat het bestuur in die gebieden niet voldoende in staat is om kansen en problemen op maatschappelijk, economisch en sociaal gebied goed aan te pakken. Ook de Rbb beschouwde in zijn advies (1989) de bestaande bestuursstructuur als een obstakel om in de stedelijke gebieden een adequaat beleid te voeren. De vergaande onderlinge verwevenheid van sturings- en verdelingsvraagstukken op het niveau van het stedelijke gebied als geheel vraagt om een aanpassing van de bestuurlijke organisatie. Samenwerking tussen de betrokken gemeenten is, als gevolg van de uiteenlopende belangen, niet toereikend om het gewenste beleid, neergelegd in de Vierde nota ruimtelijke ordening extra (VINEX), het Structuurschema verkeer en vervoer deel 2 (SVV-2), de nota Regio's zonder grenzen, de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en het Nationaal milieubeleidsplan plus (NMP-plus), te verwezenlijken. De adviezen van de RARO en de Rbb (beide 1991) hebben de noodzaak van een integraal beleid binnen een territoriaal afgebakend stedelijk gebied nog eens beklemtoond. Beide nota's gaven de voorkeur aan een bestuur op het regionale niveau in stedelijke gebieden.

Op basis van deze ontwikkelingen en uitgebrachte adviezen heeft de regering met BoN-1 (1990) en BoN-2 (1991) een proces op gang gebracht dat gericht is op de versterking van het bestuur in de stedelijke gebieden. In zeven geselecteerde stedelijke gebieden zijn daartoe initiatieven ontplooid. Inmiddels zijn die initiatieven omgezet in vormen van samenwerking op regionaal niveau, in de meeste gevallen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In alle zeven gebieden is besloten om verdergaande stappen op het gebied van bestuurlijke samenwerking te zetten. In de regio Rotterdam is een voorstel gedaan om via een afzonderlijke wet zo snel mogelijk een definitief regionaal bestuur vorm te geven.

Geïnspireerd door dit proces hebben ook andere stedelijke en niet-stedelijke gebieden initiatieven genomen om tot sterkere samenwerking te komen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft in juni 1990 de provincies verzocht om te komen met voorstellen voor een nieuwe indeling in samenwerkingsverbanden krachtens de Wgr. Deze nieuwe indeling dient beter aan te sluiten op de schaal van maatschappelijke en functionele verbanden, zodat een meer effectieve en efficiënte gemeentelijke samenwerking mogelijk wordt.

Tijdens de uitgebreide commissievergadering van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken over de nota BoN-2 op 3 februari 1992, heeft

de Kamer richtinggevendende uitspraken gedaan over de bestuurlijke vernieuwing in het hele land. De belangrijkste waren:

1. Voor de zeven BoN-gebieden een voorstel voor te bereiden voor een Kaderwet bestuur in verandering. Deze wet moet een gefaseerde groei naar een volwaardig regionaal bestuur mogelijk maken;
2. Op basis van voorstellen van de regio Rotterdam een specifieke wet voor te bereiden zodat in deze regio zo spoedig mogelijk een definitieve vorm van regionaal bestuur tot stand kan komen;
3. Een plan van aanpak op te stellen voor de integratie van functionele gebiedsindelingen in de nieuwe Wgr-gebieden;
4. De huidige Wgr zodanig aan te scherpen dat de vrijwilligheid en vrijblijvendheid van samenwerking wordt ingeperkt.

Ook de politieke partijen houden zich intensief met de discussie bezig. In diverse nota's zijn opvattingen over de bestuurlijke organisatie weergegeven en is ingegaan op de verder te zetten stappen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie niet beperkt is gebleven tot de stedelijke gebieden, al blijft de noodzaak tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de stedelijke gebieden het meest urgent.

De BoN-aanpak voor de stedelijke gebieden kenmerkt zich enerzijds door initiatieven «van onderop» en anderzijds door stimulering en sturing «van bovenaf». De wisselwerking daartussen is vruchtbaar gebleken. Deze aanpak zal worden voortgezet, ook voor de andere gebieden. Er worden verdere stappen gezet, maar de betrokken partijen – gemeenten, provincies, samenwerkingsverbanden – blijven in belangrijke mate zelf voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verantwoordelijk. Ruimte voor differentiatie in tempo en inhoud blijft bestaan. De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is en blijft een groeiproces. Maatwerk is nodig met het oog op verschillen tussen de gebieden in situatie, problemen en fase van ontwikkeling. Ook nu wordt geen blauwdruk gegeven.

Met deze notitie geven wij uitvoering aan de toezegging in onze brief aan de Tweede Kamer van 13 juli 1992 (GSG 90/4/U12) om begin 1993 een notitie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie uit te brengen. Ook komt de positie van de provincies aan de orde. Daarmee is deze notitie ook de zogeheten provinciebrief, waarvan eerder sprake is geweest.

Leeswijzer

De opbouw van deze notitie is als volgt.

In **paragraaf 1** wordt de aanleiding voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie kort uiteengezet en worden de uitgangspunten van het proces nog eens op een rij gezet.

In **paragraaf 2** wordt de verdere ontwikkeling in de BoN-gebieden beschreven. Daarbij wordt aandacht besteed aan het binnenkort in te dienen voorstel voor een Kaderwet bestuur in verandering. In deze paragraaf wordt afzonderlijk ingegaan op de ontwikkelingen in de regio Rotterdam.

In **paragraaf 3** wordt aangegeven langs welke lijnen wordt gewerkt aan het opruimen van de zogenoemde «lappendeken» van hulpstructuren en gebiedsindelingen: de aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de vergroting van de Wgr-gebieden en de harmonisatie van de functionele gebiedsindelingen komen daarbij aan de orde.

In **paragraaf 4** worden de verschillende ontwikkelingen in de bestuur-

lijke organisatie in een kader geplaatst en wordt de samenhang in het ontwikkelingsproces beschreven.

In **paragraaf 5** worden de stappen genoemd die op korte termijn gezet zullen worden om het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verder te brengen.

De **bijlage** bevat het plan van aanpak voor de integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen in de Wgr-gebiedsindeling. Met dit plan van aanpak wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden De Cloe c.s. inzake de integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen in de Wgr-gebiedsindeling (Kamerstukken II, 1991-1992, 21 062, nr. 11).

1. Probleemstelling en uitgangspunten

1.1. De aanleiding van het vernieuwingsproces

Bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie wordt voortgebouwd op de nota's BoN-1 en BoN-2, waarin de problemen en de noodzaak voor bestuurlijke veranderingen in de stedelijke gebieden zijn geschetst.

In de stedelijke gebieden is, veel meer dan in de overige gebieden, duidelijk dat de bestaande bestuurlijke structuur niet voldoet. De oplossing van allerlei grootstedelijke problemen vergt sturing en besluitvorming op een niveau waar geen bestuursstructuur aanwezig is. Of het nu gaat om de woningmarkt, de arbeidsmarkt, verkeers- en vervoersstromen, de economische ontwikkeling, onderwijsvoorzieningen of het draagvlak voor culturele, sociale en recreatieve voorzieningen; de «stad» en de «rand» zijn intens met elkaar verweven.

De problemen en de mogelijkheden gaan de grenzen van de afzonderlijke gemeenten in de stedelijke gebieden te boven.

Met behulp van samenwerkingsconstructies wordt getracht tot oplossingen te komen. Samenwerking op basis van de Wgr schiet echter tekort. De betrokken gemeenten hebben verschillende belangen, waardoor het niet mogelijk is om op basis van consensus en vrijwilligheid tot slagvaardig bestuur te komen. Patstellingen ontstaan en kansen blijven liggen.

Ook de uitvoering van tal van plannen die op rijksniveau zijn ontwikkeld vereist een effectief en efficiënt bestuur op het niveau van de stedelijke gebieden. De uitvoering van het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening (VINEX) krijgt in startconvenanten en uitvoeringscontracten gestalte. Daarbij zijn niet de afzonderlijke gemeenten, maar het te vormen regionaal bestuur de contractpartij van het rijk. Het verkeers- en vervoersbeleid uit het SVV-2 moet uitgevoerd worden door de vervoerregio, die in territoriaal en bestuurlijk opzicht samenvalt met het toekomstige regionaal bestuur in de BoN-gebieden. Met andere woorden: het regionaal bestuur is onmisbaar voor de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoersbeleid. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de rijksnota's Regio's zonder grenzen, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus en de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.

Tenslotte zijn internationale ontwikkelingen mede aanleiding tot de vorming van een krachtig regionaal bestuur in de stedelijke gebieden. Onze grote steden moeten meedoen in de Europese concurrentie. Dat betekent dat aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor internationale bedrijven nodig zijn. Dit vereist snelle en integrale besluitvorming op een bestuursniveau dat nu niet aanwezig is.

Europese concurrentie is niet alleen in de stedelijke gebieden, maar ook in andere gebieden een reden voor vergroting van de doelmatigheid

en doeltreffendheid van het openbaar bestuur. In de grensgebieden geldt dit te meer met het oog op de grensoverschrijdende samenwerking. Er is thans reeds van onderop een ontwikkeling gaande in de richting van gemeentelijke en provinciale samenwerkingsverbanden, teneinde de schaalvoordelen die voor een effectieve grensoverschrijdende samenwerking gewenst zijn te kunnen realiseren. Deze ontwikkeling past in het streven naar een efficiëntere bestuurlijke organisatie.

Het BoN-proces heeft al geleid tot belangrijke initiatieven in de zeven stedelijke gebieden (de BoN-gebieden). Zowel bij lokale en provinciale bestuurders als op nationaal niveau bestaat een draagvlak om het proces van regiovorming in deze stedelijke gebieden krachtig voort te zetten.

De bestuurlijke vraagstukken die in de stedelijke gebieden spelen, doen zich ook in een aantal andere gebieden voor. De intensiteit van de problemen is echter anders en vooralsnog ligt het tempo van veranderingen lager. Voor bepaalde grootschalige uitvoeringstaken en belangrijke plannende en sturende taken, is echter ook buiten de BoN-gebieden een aanpassing van de schaal van het bestuur wenselijk.

In de afgelopen periode is gezocht naar oplossingen om de taken op regionaal niveau toch zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Deze oplossingen hebben meestal de vorm van gemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar er zijn ook zelfstandige (functionele) besturen in het leven geroepen. Daarnaast zijn er diverse vormen van publiek-private samenwerking ontstaan.

Op het terrein van de gemeentelijke samenwerking bestaan bijvoorbeeld 59 samenwerkingsgebieden op basis van de Wgr, 63 volkshuisvestingsregio's en 45 brandweerregio's. De territoriale omvang van die samenwerkingsgebieden verschilt onderling en de grenzen vallen niet samen. Ook het rijk heeft voor de uitvoering van zijn beleid naar een adequaat schaalniveau gezocht en daarbij allerlei functionele gebiedsindelingen gevormd. Zo zijn er bijvoorbeeld 28 regionale besturen voor de arbeidsvoorziening ingesteld (RBA), 25 politieregio's en worden in het kader van de uitvoering van het SVV-2 vervoerregio's gevormd.

Deze hulpconstructies – met name samenwerkingsverbanden en functionele gebiedsindelingen – hebben geleid tot een bestuurlijke lappendeken, die over de hoofdstructuur van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat heen ligt. In feite heeft een sluipende herverdeling van taken en bevoegdheden en een verstrengeling van bestuurslagen plaatsgevonden. Hierbij zijn tussenlagen van bestuur ontstaan die de integraliteit van bestuur op rijks-, provincie- en gemeenteniveau ondergraven. Het bestuur wordt hierdoor ondoorzichtig en onoverzichtelijk, de democratische legitimiteit van de hulpconstructies is geringer en de versnippering van het bestuur werkt tijdrovend en verwarrend.

De lappendeken van samenwerkingsverbanden en functionele gebiedsindelingen die is ontstaan, wordt wel gekenschetst als een mistige vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. Deze lappendeken moet grondig worden gesaneerd.

1.2. Uitgangspunten

Het BoN-proces wordt voortgezet. Dit betekent voortgaan met het versterken van regionaal bestuur in de BoN-gebieden.

De tweede lijn van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is gericht op het opruimen van «de lappendeken» van samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen.

In de afgelopen jaren zijn in de discussies over de vernieuwing van het bestuur uitgangspunten geformuleerd die ook in het verdere groeiproces

richtinggevend zijn. Deze uitgangspunten zijn verwoord in de nota's BoN-1 en BoN-2. De continuïteit van het veranderingsproces is ermee gediend dat we die uitgangspunten vasthouden en verder uitwerken.

Kort samengevat gaat het om de volgende uitgangspunten:

- drie volwaardige bestuurslagen, d.w.z.: elk met een rechtstreeks gekozen bestuur, open huishouding, een breed samenhangend taken- en bevoegdhedenpakket;
- versterking van de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur;
- herschikking van taken en bevoegdheden zodat de bestuurlijke schaal aansluit op de aard en schaal van de problemen die opgelost moeten worden en het beleid dat gevoerd moet worden;
- het verminderen van de bestuurlijke dichtheid en dus vergroten van de doorzichtigheid van het bestuur, onder andere door het aantal hulpstructuren (zoals samenwerkingsverbanden) verder te saneren;
- herstel van de integraliteit van bestuur;
- differentiatie in tempo, inhoud en vormgeving: het gaat om een groeiproces waarbij in wisselwerking tussen betrokken partijen oplossingen worden gezocht.

2. De ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de BoN-gebieden

2.1. Stand van zaken in de BoN-gebieden

In de nota's BoN-1 en BoN-2 hebben wij uiteengezet waarom in de stedelijke gebieden een samenhangende bestuurlijke voorziening op regionaal niveau nodig is. Het bestuur in de stedelijke gebieden is niet meer toegesneden op het snel en adequaat vormen en uitvoeren van beleid op een groot aantal belangrijke terreinen. Problemen, maar ook kansen op het terrein van bijvoorbeeld volkshuisvesting, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en milieu vergen een samenhangende aanpak. De schaal van de gemeenten in de stedelijke gebieden is hiervoor niet toereikend. Samenwerkingsconstructies (verlengd lokaal bestuur) komen onvoldoende tegemoet aan deze sturingsproblemen. De schaal van het bestuur moet dan ook worden aangepast aan de schaal van de gemeenschappelijke kansen en problemen.

Het gaat hierbij om de zeven stedelijke gebieden die in het kader van de nota's BoN-1 en BoN-2 inmiddels de nodige voortgang hebben geboekt bij het creëren van verdergaande vormen van intergemeentelijke samenwerking.

De stand van zaken in die zeven gebieden is als volgt:

Amsterdam

Op 30 juni 1992 is het Regionaal Orgaan Amsterdam geïnstalleerd, waaraan concrete taken en bevoegdheden zijn overgedragen. Nu kan worden begonnen met de evaluatie die in 1994 gereed moet zijn. Zo wordt geanticipeerd op het wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering.

Rotterdam

Het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten (OOR) heeft een lichte gemeenschappelijke regeling vastgesteld.

Conform de wensen van het OOR, ondersteund door een motie van de Tweede Kamer, zal voor de regio Rotterdam zo spoedig mogelijk een

definitief regionaal bestuur worden ingesteld in de vorm van een provincie-nieuwe-stijl (zie paragraaf 2.6).

Den Haag

Op 23 november 1992 is het algemeen bestuur van het stadsgewest Haaglanden geïnstalleerd. In de Wgr-regeling zijn concrete taken en bevoegdheden aan het stadsgewest toebedeeld. In de loop van 1993 zal worden bepaald op welke wijze het stadsgewest Haaglanden in de Kaderwet bestuur in verandering kan worden ingepast.

Utrecht

Op 27 januari 1993 is het Regionaal Beraad Utrecht (RBU) geïnstalleerd. De regionale samenwerking krijgt vooral gestalte door het opstellen van een intergemeentelijk structuurplan. Het RBU zal nader onderzoek doen naar het toekomstige regionale bestuur binnen de door het kabinet gegeven randvoorwaarden.

Eindhoven/Helmond

Medio 1993 zullen het samenwerkingsverband Regio Eindhoven-Kempenland en het Gewest Helmond tot het samenwerkingsverband Regio Eindhoven op de schaal van Zuidoost-Brabant zijn samengevoegd. In de komende periode wordt verder nagedacht over een definitieve regeling voor het bestuur in dit stedelijke gebied.

Arnhem-Nijmegen

De Interbestuurlijke begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN) bereidt de besluitvorming voor over de voorgestelde taken en bevoegdheden, de samenstelling en verkiezing van het bestuur en de organisatie en financiën van het toekomstige regionale bestuur. Op basis daarvan zal een gemeenschappelijke regeling worden aangeaan.

Enschede/Hengelo

Op 1 januari 1994 zal sprake zijn van de vorming van één gemeenschappelijke regeling Twente door de fusie van de bestaande vier gemeenschappelijke regelingen.

De samenwerking tussen de beide knooppuntsteden Enschede en Hengelo zal dit jaar verder worden uitgewerkt. Mede op basis hiervan zal besloten worden of een fusie van Enschede en Hengelo in de rede ligt.

Uitgangspunt is dat de samenwerking binnen de regio en de verdere ontwikkeling van het knooppunt harmonieus kunnen samengaan. Door enerzijds een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en anderzijds waar nodig afstemming tussen regio en knooppunt, kunnen beide bestuurlijke ontwikkelingen verder komen. Zo kan het intergemeentelijk structuurplan dat door het knooppunt wordt opgesteld op een later tijdstip in het door het regionaal bestuur op te stellen regionaal structuurplan (Kaderwet) geïntegreerd worden.

2.2. De Kaderwet bestuur in verandering

Het is de bedoeling dat de BoN-gebieden onder de werking van de Kaderwet bestuur in verandering gaan vallen. De Raad van State heeft op 18 december 1992 zijn advies over het voorstel van de Kaderwet uitgebracht. Wij streven ernaar in maart het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

De Kaderwet zal een gefaseerde groei naar een volwaardig regionaal bestuur mogelijk maken. Het wetsvoorstel zal voorzien in twee, aan maximale termijnen gebonden fasen, waarin de totstandkoming van een definitief regionaal bestuur mogelijk wordt. Deze situatie kan zowel na

afloop van de eerste fase als na afloop van de tweede fase worden bereikt. Voor de totstandkoming van een definitief regionaal bestuur zal een afzonderlijke wettelijke regeling nodig zijn.

Met de fasering moet de overgang naar een nieuwe bestuurlijke organisatie geleidelijk plaatsvinden, opdat rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden en wensen in de verschillende gebieden.

Wij benadrukken dat het mogelijk is om in de BoN-gebieden al heel snel over te gaan tot de vorming van een definitief regionaal bestuur. De Kaderwet kent immers wel maximum termijnen maar geen minimum termijnen. Een BoN-gebied kan bijvoorbeeld al na twee jaar op basis van een evaluatie de overstap maken naar de tweede fase of te kennen geven de overstap te willen maken naar een definitieve regeling. De wetgever zal de definitieve vormgeving van het bestuur vervolgens regelen. De Kaderwet maakt dus een snelle regiovorming voor gebieden die dat wensen en daartoe in staat zijn, mogelijk.

In de eerste fase van de Kaderwet is nog sprake van versterkte intergemeentelijke samenwerking. Het regionale bestuur is in deze fase nog steeds een vèrgaande vorm van verlengd lokaal bestuur. Het gaat dan om een regionaal openbaar lichaam.

In de tweede fase wordt het regionale bestuur verzelfstandigd in de vorm van een regionale gebiedsautoriteit (RGA). Het bestuur van de RGA is niet langer via regels van last en ruggespraak verbonden met de betrokken gemeentebesturen. In deze fase wordt de mogelijkheid geopend dat het algemeen bestuur rechtstreeks door de ingezetenen wordt gekozen.

Sturende en plannende taken vormen de kern van het takenpakket van de regionale bestuurslaag in ontwikkeling in de stedelijke gebieden. Het zijn immers vooral deze taken die op regionaal niveau beter kunnen worden behartigd. Thans is de behartiging van deze taken vooral een gemeentelijke aangelegenheid.

Het regiobestuur zal de financiële middelen en de financiële instrumenten moeten hebben om de taken uit te voeren. In de eerste fase krijgt de regio haar middelen enerzijds via de samenwerkende gemeenten, anderzijds kunnen specifieke uitkeringen rechtstreeks aan het regionaal openbaar lichaam worden toegekend. Naast de rechtstreeks toe te kennen specifieke uitkeringen krijgt de regionale gebiedsautoriteit in de tweede fase ook een deel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en uit het Provinciefonds. Bovendien krijgt de regionale gebiedsautoriteit een heffingsbevoegdheid ten laste van de inliggende gemeenten. Mogelijk wordt te zijner tijd een Regiofonds in het leven geroepen. Dit vereist nog nadere bestudering.

2.3. Het lokale bestuur in de BoN-gebieden

Het bestuur op lokaal niveau is en blijft essentieel voor de behartiging van lokale belangen; ook in de BoN-gebieden. Overheidstaken die de directe leef-, woon- en werkomgeving van de burger raken, vormen de kerntaken van de gemeenten. Daarin komt geen verandering.

In de loop van de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de BoN-gebieden zal de positie van de gemeenten in die gebieden echter wel veranderen. De gemeentelijke identiteit zal herkenbaarder worden. De stedelijke gemeenten zullen zich meer dan nu het geval is kunnen concentreren op de activiteiten waarop de burger haar aanspreekt. Dat is het resultaat van de overheveling naar het regionale bestuur van taken die bovenlokaal van aard zijn. De gemeenten in de BoN-gebieden «verliezen» dus taken aan de regio, of anders gezegd: de gemeenten

worden bevrijd van de last van een grote hoeveelheid intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en afstemmingsproblemen, die nu veel tijd en ellende kosten. De gemeenten in de BoN-gebieden zullen zich zo ontwikkelen tot «gemeenten-nieuwe-stijl».

Op de agenda van de gemeente-nieuwe-stijl komen weer in de eerste plaats de vraagstukken die de burger in zijn directe omgeving raken, in plaats van de bovenlokale vraagstukken. Het leidt geen twijfel dat gemeenten belang hebben bij besluitvaardige regiobesturen omdat deze hen bevrijden van een oneigenlijke taak. De gemeenten kunnen zich zo meer gaan richten op de wezenlijke taken van de gemeenten als volwaardige bestuurslaag. Het kabinet hecht daar grote waarde aan. Dit betekent voor de gemeenten concentratie op die taken en bevoegdheden die integraal, herkenbaar beleid mogelijk maken.

Het gaat dan om de zorg voor de directe leefomgeving van de burger. Dat betreft zowel de sociaal-maatschappelijke sector (bijv. uitvoering algemene bijstandswet, welzijnswerk, onderwijs, ontwikkeling en uitvoering stadsvernieuwingsbeleid), als de fysieke sector (bijv. aanleg en beheer openbare ruimte, volkshuisvesting, stadsvernieuwing, (lokale) economische zaken). Om dat te bewerkstelligen, voert de gemeente autonoom beleid of voert zij beleid uit van hogere organen. De gemeente is tevens het loket voor de dienstverlening naar de burger. Het takenpakket is dermate breed dat de gemeente een samenhangend pakket van diensten kan aanbieden. De burger hoeft zich voor zijn totale dienstverleningspakket niet meer bij verschillende besturen en dus verschillende loketten te voegen.

Binnen de gemeente-nieuwe-stijl moet ruimte blijven om integraal beleid te voeren. Daarvoor is een breed takenpakket en vrije beslissruimte in de vorm van beleidsvrijheid en vrij besteedbare middelen noodzakelijk. Het regionale bestuur zal het gemeentebestuur zoveel mogelijk beleids- en financiële ruimte moeten laten.

Naast een verschuiving van gemeentelijke taken naar de regio, vindt er ook een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket plaats. Dankzij decentralisatie van taken in het kader van de decentralisatie-impuls krijgen de gemeenten er een nieuw en gedereguleerd takenpakket bij. Zoals bekend is met de VNG een akkoord gesloten over de in 1992 te beginnen overdracht van taken in het kader van de decentralisatie-impuls. Het decentralisatieproces is hiermee niet beëindigd. Verdere decentralisatiemogelijkheden zullen, ook in relatie tot de regiovorming in de BoN-gebieden, worden onderzocht.

Daarnaast vergroot de Wet stimulering sociale vernieuwing de gemeentelijke beleids- en bestedingsvrijheid gericht op effectiever bestrijden van maatschappelijke achterstanden. In dit opzicht is de sociale vernieuwing een belangrijke exponent van waar een gemeente-nieuwe-stijl voor moet staan.

Uiteraard behoudt de gemeente in de BoN-gebieden een platformfunctie voor democratische discussie. Door een grotere betrokkenheid van de lokale politici bij de lokale problemen, kan versterking van de lokale democratie in de gemeenten-nieuwe-stijl zelfs het gevolg zijn van de vorming van regionaal bestuur.

Het concept van de «gemeente-nieuwe-stijl», zoals dat zich in de BoN-gebieden zal ontwikkelen, verdient nadere uitwerking. Wij hechten daaraan groot belang en ontwikkelen, in overleg met de VNG, een profielschets van de gemeente-nieuwe-stijl. De relatie met de sociale

vernieuwing, maar bijvoorbeeld ook het aspect van versterking van de lokale democratie, komen daarbij aan de orde.

2.4. Het provinciale bestuur in de BoN-gebieden

Zowel in fase 1 als in fase 2 van de Kaderwet bestuur in verandering blijft de provincie een rol vervullen in de BoN-gebieden. In deze gebieden zal aldus een sterk regionaal bestuur ontstaan, dat voor de regio belangrijke plannende en sturende taken vervult. Dit takenpakket is van een zodanig gewicht dat directe democratische legitimatie van beslissingen op regionaal niveau noodzakelijk wordt. Zo ontstaat in de BoN-gebieden geleidelijk een volwaardige nieuwe bestuurslaag op regionaal niveau.

Het is onwenselijk dat er op het bestuurlijke middenniveau, tussen gemeenten en rijk, twee bestuurslagen dicht bij elkaar liggen. Een dergelijke bestuursverdichting moet voorkomen worden. Het algemeen aanvaarde uitgangspunt van drie volwaardige bestuurslagen komt dan in het geding. Op het middenniveau zal in de BoN-gebieden één nieuwe volwaardige bestuurslaag ontstaan, waarin het huidige provinciale bestuur en het regionale bestuur zoals dat op basis van de Kaderwet is gegroeid, worden samengevoegd. De vormgeving van dat nieuwe bestuur zal per BoN-gebied, na het doorlopen van de Kaderwet, in een aparte wet worden geregeld.

2.5. Grondwettelijke aspecten

Aan de definitieve vormgeving van regionaal bestuur in de BoN-gebieden zijn belangrijke staatsrechtelijke vragen verbonden. Met name treedt de vraag op de voorgrond wat – grondwettelijk gezien – het karakter van het regionaal bestuur, dat na doorlopen van de Kaderwet in de BoN-gebieden zal ontstaan, dient te zijn.

In hoofdstuk 7 van de Grondwet is het grondwettelijk territoriaal decentralisatiepatroon in twee bestuurslagen met een open huishouding (provincie en gemeente) neergelegd. Daarmee kent ons bestuursstelsel een opbouw in rijk, provincies en gemeenten. De taakverdeling tussen de bestuurslagen is een zaak van de (gewone) wetgever. Dit grondwettelijk stelsel sluit uit dat andere territoriale bestuurslichamen met een open huishouding in de plaats treden van bestaande provincies of gemeenten.

De ontwikkeling van nieuwe bestuursvormen in de BoN-gebieden hoeft in eerste aanleg geen afbreuk te doen aan het grondwettelijke uitgangspunt van de indeling van ons land in provincies en gemeenten. De Kaderwet kan binnen het bestaande constitutionele bestel worden toegepast.

De overneming van taken door de regio's kan er echter toe leiden dat het «oude» provinciale niveau voor die regio niet meer functioneel is. Voor de regio Rotterdam tekent zich deze situatie op korte termijn al af en is de vraag opgeworpen of deze regio «provincievrij» zou moeten worden. Het niet provinciaal indelen van dit gebied zou ongetwijfeld grondwetswijziging vereisen, zowel omdat daarmee zou worden afgeweken van de constitutionele uitgangspunten van de territoriale decentralisatie als omdat de bevolking van dit gebied anders niet langer in de Eerste Kamer vertegenwoordigd zou zijn. De grondwetswijziging die hiervoor nodig zou zijn, zou vertragend werken op de totstandkoming van «provincievrij» regionaal bestuur in de regio Rotterdam.

Gelet op het feit dat de Grondwet geen vaste en uniforme taakverdeling tussen provincies en gemeenten voorschrijft, ligt het echter in de rede, een andere weg te volgen. Voor de gevallen waarin het bestaande

provinciale niveau in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen geen wezenlijke functies meer heeft, zal de regio als provincie vorm kunnen worden gegeven. Daarbij wijzen wij er voor alle duidelijkheid nogmaals op dat in die situatie de bevoegdheidsverdeling tussen de provincie-nieuwe-stijl en het gemeentelijke niveau een heel andere zal zijn dan de thans gebruikelijke, dat is immers het doel van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de BoN-gebieden.

Concluderend stellen wij voor de regio Rotterdam als provincie-nieuwe-stijl vorm te geven, opdat zo snel mogelijk de gewenste bestuurlijke vernieuwing in dit gebied kan worden gerealiseerd.

Ook de andere BoN-gebieden kunnen, na het doorlopen van de Kaderwet, provincie-nieuwe-stijl worden. Per gebied zal de definitieve bestuurlijke vormgeving in een wet geregeld worden. In de toelichting op het voorstel van de Kaderwet zal hieraan aandacht worden besteed.

2.6. De ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam

De grootstedelijke gebieden hebben de hen geboden mogelijkheid in het BoN-proces om zelf met voorstellen voor vernieuwing van de bestuurlijke organisatie te komen, over het algemeen voortvarend opgepakt. Wij hebben daarvan in BoN-2 verslag gedaan.

Gebruikmakend van die beleidsruimte hebben zeventien gemeentebesturen in de regio Rotterdam begin 1992 een baanbrekend voorstel gedaan voor bestuurlijke vernieuwing in hun gebied. Deze gemeenten hebben zich verenigd in het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten, het OOR. Het voorstel van het OOR heeft tot doel een slagvaardig en integraal werkend regionaal bestuur tot stand te brengen dat strategische grootstedelijke, regionale en bovenlokale taken verricht. Het moet tevens leiden tot vitale en herkenbare gemeenten. Het voorstel van het OOR is uitgewerkt in de nota «de Inzet». Inmiddels is een tweede versie van die nota (de Inzet-II) aan de gemeenten die deelnemen in het OOR voorgelegd.

Het enthousiasme waarmee de gemeenten in de regio Rotterdam de mogelijkheden van het BoN-proces hebben aangegrepen om met concrete voorstellen te komen, spreekt ons aan. Het geeft aan dat het bij de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie gaat om veranderingen die de betrokkenen als noodzakelijk ervaren.

Wij ondersteunen het initiatief van het OOR. Er zijn goede redenen om een apart, versneld traject tot regiovorming in dit gebied te volgen. De regio Rotterdam kent een aantal specifieke problemen en aspecten. Het gaat om de plaats van de regio – onder meer als mainport – in internationaal perspectief, de betekenis van de regio voor de nationale economie, maar ook om de daarmee samenhangende ruimtelijke problematiek en de maatschappelijke vraagstukken in de regio. Een innoverende bestuurlijke aanpak op regionaal niveau is van groot belang om enerzijds de economische kansen in het gebied te kunnen benutten en anderzijds de maatschappelijke problemen te kunnen aanpakken. Het brede draagvlak van de betrokken gemeenten voor een snelle en ingrijpende bestuurlijke vernieuwing vormt een andere reden om voor het OOR een specifieke positie te creëren en een afzonderlijk traject in gang te zetten.

De Tweede Kamer heeft in februari 1992 met aanvaarding van de motie De Cloe-Van der Heijden (Kamerstukken II 1991–1992, 21 062, nr. 10) aangegeven dat de nota «de bestuurlijke organisatie in de regio

Rotterdam» van het dagelijks bestuur van het OOR, een goed uitgangspunt vormt voor de totstandkoming van een regionaal bestuur in de regio Rotterdam. In deze motie wordt de regering uitgenodigd om op basis van de voorstellen van het OOR een specifieke wet voor te bereiden om het regionaal bestuur in de regio Rotterdam vorm te geven. In het voorjaar 1992 hebben wij het overleg met de provincie Zuid-Holland en het OOR gestart. In juni 1992 zijn met het oog op de voorbereidende werkzaamheden een stuurgroep en een werkgroep ingesteld, waarin zijn vertegenwoordigd het OOR, de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Verdeling taken en bevoegdheden

Naast het ontwerp van de nieuwe bestuursstructuur, vormt vooral een duidelijke verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursorganen een belangrijk onderdeel van de voorbereiding. Nagegaan moet worden welke gemeentelijke, provinciale en waar mogelijk ook rijkstaken en -bevoegdheden naar het regiobestuur zullen overgaan. Het zal daarbij vooral gaan om sturende en plannende taken die de schaal van de gemeenten overstijgen, bijvoorbeeld taken op het terrein van de huisvesting, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, verkeer en vervoer en werkgelegenheid.

Dit betekent dat de functie van de gemeenten verandert. Het OOR besteedt in «de Inzet» expliciet aandacht aan dit aspect van de bestuurlijke vernieuwing: de vorming van «vitale en herkenbare» gemeenten. Daarbij wordt een aantal functies van de gemeente nieuwe stijl aangegeven:

- de oog- en oorfunctie naar de burger;
- zorg voor de directe leefomgeving van de burger;
- uitvoering van beleid van hogere organen;
- belangenbehartiging van de burgers richting hogere organen.

De ontwikkeling van een visie op de vitale gemeente, mede in relatie tot de sociale vernieuwing, is ook naar onze mening een belangrijk element van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De initiatieven van het OOR met betrekking tot versterking van de lokale democratie zijn ook voor de andere BoN-gebieden van belang. Ook in dit opzicht kan er van de ontwikkelingen in dit gebied een stimulans uitgaan voor de andere BoN-gebieden.

Om de lokale functies goed uit te kunnen oefenen moeten de gemeenten binnen de regio Rotterdam een schaal hebben die enerzijds het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger brengt en anderzijds lokale taakbehartiging in eigen beheer mogelijk maakt. Het OOR heeft hieraan de conclusie verbonden dat de schaal van de huidige gemeente Rotterdam te groot is voor deze typische lokale taakbehartiging. In «de Inzet» wordt voorgesteld Rotterdam te splitsen in kleinere zelfstandige gemeenten. Hierdoor ontstaat tegelijkertijd een meer evenwichtige verhouding tussen de gemeenten in de regio Rotterdam. De Wet algemene regelen herindeling (Wet arhi) biedt het kader om deze splitsing van Rotterdam te realiseren.

Een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden vormt het hart van de bestuurlijke vernieuwing in de regio Rotterdam. In die verdeling zal immers de kracht van het regionale bestuur tot uitdrukking moeten komen. Voor deze verdeling is een wettelijke voorziening noodzakelijk. Een groot aantal sectorwetten zal moeten worden gewijzigd. Met de voorbereiding van de desbetreffende wetswijzigingen is al begonnen.

«Provincievrij» bestuur in de regio Rotterdam

In ieder geval dient dus voor de vorming van het regionaal bestuur een nieuwe taakverdeling tot stand te worden gebracht, waarvoor de hierboven genoemde wetswijzigingen in voorbereiding zijn. Daarnaast speelt de vraag naar de bestuurlijke vormgeving van het regionale bestuur in de regio Rotterdam.

Wij hebben al aangegeven dat in onze visie het toekomstige regionaal bestuur in de BoN-gebieden de nieuwe bestuurlijke middenlaag zal gaan vormen. Dit betekent voor de regio Rotterdam dat er naast het nieuwe regiobestuur geen plaats is voor de provincie.

De vraag doet zich voor op welke wijze en op welke termijn een geheel «provincievrij» regionaal bestuur voor de regio Rotterdam kan worden gerealiseerd.

Naast de instelling van een krachtig regionaal bestuur en de vorming van gemeenten-nieuwe-stijl, bevat het voorstel van het OOR het uitgangspunt dat het nieuwe regionale bestuur «provincievrij» moet zijn. Om dit te bereiken stelt het OOR voor om de regio Rotterdam vorm te geven als een provincie, zij het als een bijzondere provincie. De nieuwe provincie staat derhalve los van de huidige (omvang van de) provincie Zuid-Holland. Het OOR bepleit een combinatie van de vorming van een nieuwe provincie met andere maatregelen, zoals de opdeling van de gemeente Rotterdam, de ontwikkeling van vitale gemeenten en het overbrengen van bovenlokale taken en bevoegdheden naar de nieuwe provincie.

Op deze wijze kan naar de opvatting van het OOR de beoogde bestuurlijke structuur worden gerealiseerd binnen de randvoorwaarden die het OOR en de daarin deelnemende gemeenten unaniem bij hun bereidheid om aan het veranderingsproces mee te werken hebben geformuleerd, te weten:

- een snelle realisatie van de beoogde structuur;
- de eenduidige afwijzing van een vierde bestuurslaag;
- het gelijktijdig realiseren van de verschillende noodzakelijke maatregelen: het principe van gelijk oversteken.

Met het OOR menen wij dat in de regio Rotterdam op korte termijn een slagvaardig regionaal bestuur aan het werk moet. Een snelle mogelijkheid om een definitief regionaal bestuur te realiseren, is vormgeving van de regio als een provincie. De regio Rotterdam wordt dan een provincie-nieuwe-stijl (zie par. 2.5).

Voor de splitsing van de provincie Zuid-Holland die nodig is om de provincie-nieuwe-stijl voor de regio Rotterdam in te kunnen stellen, dient de procedure ingevolge de Wet algemene regelen herindeling (Wet arhi) te worden gevolgd. Voorts dient bij wet de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden goed te worden geregeld. De herindelingsvoorstellen (voor splitsing van de gemeente Rotterdam en voor splitsing van de provincie Zuid-Holland) en de wettelijke regeling van het bestuur en de verdeling van taken en bevoegdheden zullen in één wet worden ondergebracht.

De voorbereiding van de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden is reeds gestart. De voorbereiding van de herindelingsvoorstellen zal zo spoedig mogelijk worden gestart. Wij hopen het wetsvoorstel waarin dus zowel de territoriale afbakening van de provincie-nieuwe-stijl als de regeling van het bestuur en de taken en bevoegdheden worden opgenomen, eind 1993 aan de Raad van State voor advies te kunnen voorleggen.

Om op het moment dat deze wet in werking treedt het regionale bestuur daadwerkelijk van start te kunnen laten gaan, dienen in de komende periode de nodige voorbereidingen te worden getroffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de organisatorische en personele aspecten van de opbouw van het regionale bestuur. Om deze voorbereiding voortvarend te kunnen aanpakken zal op korte termijn – in samenhang met de Kaderwet bestuur in verandering – een bestuurlijke voorziening dienen te worden getroffen. Wij zullen hiervoor in overleg met het OOR een voorstel voorbereiden.

3. Het opruimen van de lappendeken: integratie van samenwerkingsverbanden en functionele gebiedsindelingen

3.1. Inleiding: ontwikkeling langs drie lijnen

Zoals reeds werd aangegeven in de nota «Naar samenwerking op niveau» (april 1991) is het saneren en opnieuw ordenen van de hulpstructuren die zijn ontstaan, een belangrijk onderdeel van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Deze «opruiming» verloopt langs drie trajecten: aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen, vergroting van de samenwerkingsgebieden en integratie van functionele gebiedsindelingen in de nieuwe samenwerkingsgebieden.

In combinatie zullen deze drie trajecten leiden tot één geïntegreerd kader voor zowel samenwerkingsverbanden als de functionele gebiedsindelingen.

3.2. Aanscherping van de Wgr

Versterking van de intergemeentelijke samenwerking is één van de stappen in het regionaliseringsproces. Om te voorkomen dat de vrijwilligheid van de samenwerking verzandt in vrijblijvendheid zonder resultaten, moet de Wet gemeenschappelijke regelingen worden aangescherpt. Daarbij zal de procedure voor het opleggen van een gemeenschappelijke regeling in eerste instantie door de provincie worden vereenvoudigd. Verder wordt een procedure aangegeven waarmee de uitvoering van taken en besluiten kan worden afgedwongen.

Het voorstel tot wijziging van de Wgr ligt nu bij de Raad van State. Wij zullen dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer indienen.

Met deze wijziging van de Wgr wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden De Cloe en Van der Heijden (Kamerstukken II, 1991–1992, 21 062, nr. 16), waarin gevraagd wordt een generieke aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand te brengen.

Het is de bedoeling dat de aanscherping van de Wgr in werking treedt op 1 januari 1994. Het effect hiervan zal zijn dat de intergemeentelijke samenwerking wordt versterkt. Meer publieke aangelegenheden die naar hun aard en schaal op regionaal niveau thuis horen, zullen ook feitelijk op dat niveau moeten worden behartigd. De provincies hebben daarbij in de aangescherpte Wgr een centrale rol: meer dan nu het geval is, zullen zij – zonedig met een actief aanwijzingsbeleid – de gemeenten moeten aansporen taken aan de Wgr-regio's over te dragen. Het betreft met name die taken waarvan de uitvoering gediend is met een regionale afweging. Daarnaast is de verwachting dat ook meer grootschalige uitvoerende taken aan samenwerkingsverbanden zullen worden overgedragen.

Indien nodig zullen wij gebruik maken van de mogelijkheden die de aangescherpte Wgr ons biedt, de provincies uit te nodigen tot het geven van aanwijzingen aan gemeenten.

3.3. *Vergroting van de Wgr-gebieden*

Naast een aanscherping van de Wgr wordt ook gewerkt aan vergroting van de samenwerkingsgebieden in het kader van de Wgr. De schaal van de huidige samenwerkingsgebieden is in de meeste gevallen te klein.

Bij brief van 19 juni 1990 is de provincies verzocht tussentijds de Wgr-indeling te evalueren en knelpunten in provinciegrenzen te inventariseren. De evaluatie zal vervolgens moeten leiden tot voorstellen voor een nieuwe gebiedsindeling. Deze voorstellen zullen worden getoetst aan de volgende criteria:

- De nieuwe indeling zal beter moeten aansluiten bij de uit te voeren taken. Dit betekent dat een Wgr-gebied qua schaal en grenzen een logische relatie moet hebben met functionele en maatschappelijke samenhangen in het gebied.

- Voorts dient een Wgr-gebied een voldoende integratiekader te vormen voor de diverse functionele indelingen (zie par. 3.4).

Het hanteren van deze criteria zal moeten leiden tot een aanzienlijke vergroting van de schaal van de Wgr-gebieden.

Bij de bepaling van de schaal en de grenzen van de Wgr-gebieden zullen compromissen gesloten moeten worden. Er is immers niet één schaal die voor alle taken optimaal is. Ten behoeve van een overzichtelijk bestuur is duidelijkheid en dus afstemming tot één gebiedsindeling echter noodzakelijk. Het kabinet zal waar nodig sturend optreden en knopen doorhakken.

De verwachting is dat medio 1993 alle provincies hun voorstellen voor een nieuwe gebiedsindeling vastgesteld hebben. Wij streven ernaar om voor die tijd het voorlopige kabinetsstandpunt over de gewenste gebiedsindeling gereed te hebben. Daartoe is een zorgvuldige afweging noodzakelijk van diverse aspecten en invalshoeken die op verschillende beleidsterreinen spelen. De bestaande functionele indelingen zullen hierbij een rol spelen. In intensief interdepartementaal overleg worden voorstellen voor de juiste schaal en indeling van de nieuwe gebieden voorbereid. Het kabinet zal vervolgens zijn voorlopig standpunt bepalen.

Op basis van dit standpunt zullen wij overleg met de provincies voeren. De Tweede Kamer wordt hiervan op de hoogte gesteld.

De nieuwe gebiedsindeling is van groot belang voor een goede bundeling van samenwerkingsverbanden en afstemming met de functionele gebiedsindelingen. Als langs de door de Wgr voorgeschreven weg geen adequate nieuwe indeling tot stand komt, overwegen wij de Wgr zodanig te wijzigen dat de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid krijgt om de nieuwe Wgr-indeling vast te stellen.

Provinciegrenzen zullen worden gewijzigd als dit nodig is om tot Wgr-gebieden te komen die beter voldoen aan de eerder genoemde criteria. In samenhang met onze reactie op de definitieve provinciale voorstellen voor een nieuwe Wgr-gebiedsindeling zullen wij u informeren over eventueel wenselijke grenswijzigingen en de daarvoor te volgen procedures.

Vanaf het midden van de jaren '90 zal een nieuwe, grootschaliger Wgr-gebiedsindeling moeten functioneren. De huidige 59 Wgr-regio's zullen dan hebben plaatsgemaakt voor veel grotere territoriale eenheden. Hierbij zijn uiteraard inbegrepen de zeven BoN-regio's. Rond 1995 zullen

de nieuwe Wgr-regio's ook hun sectorale regelingen in één regeling (de zogeheten basisregeling) moeten hebben geïntegreerd.

3.4. Harmonisatie van functionele gebiedsindelingen

Bij het opruimen van de lappendeken van hulpstructuren hoort ook het harmoniseren van de functionele gebiedsindelingen die het rijk heeft ingesteld. Uitgangspunt bij deze harmonisatie is de toekomstige indeling in Wgr-samenwerkingsgebieden.

Ook hierover heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen. Het betreft de motie van het lid De Cloe (Kamerstukken II, 1991-1992, 21 062, nr. 11), waarin wordt gevraagd om een plan van aanpak voor de integratie van functionele gebiedsindelingen in de Wgr-indeling dan wel in de zgn. BoN-regio's. (Met de Wgr-indeling wordt hier de toekomstige indeling bedoeld).

Meteen na het tot stand komen van de nieuwe Wgr-gebiedsindeling moet het integratieproces in gang worden gezet. Het plan van aanpak, dat als bijlage bij deze notitie is gevoegd, geeft hiervoor een procedure aan. Wij zullen ons ervoor inzetten dat dit plan van aanpak voortvarend wordt uitgevoerd.

Uit het plan van aanpak blijkt dat wij streven naar een geleidelijke integratie van de functionele regio's in de Wgr-gebieden. Gebiedsindelingen die voor wat betreft de taken een grote mate van verwantschap met de Wgr-regio's hebben, zullen met voorrang worden geïntegreerd. Te denken valt in dat verband aan de vervoerregio's en de hulpverleningsregio's.

Voor de politieregio's geldt dat eerst het reorganisatieproces zal worden afgerond, waarbij ook met een reële nazorgfase rekening moet worden gehouden. De indeling van politieregio's is niet zonder meer maatgevend. Daarom zal integratie tussen de politieregio's en de Wgr-regio's op een later tijdstip plaatsvinden (zie ook de memorie van toelichting bij de nieuwe Politiewet). Hetzelfde geldt voor de rechterlijke gebiedsindeling, die afgestemd moet zijn op de politieregio's.

Het voorgaande heeft betrekking op de territoriale integratie; dat wil zeggen de territoriale harmonisatie van de verschillende functionele gebiedsindelingen met de nieuwe Wgr-indeling. Deze territoriale integratie heeft een aantal belangrijke voordelen: de bestuurlijke afstemming wordt veel gemakkelijker en het openbaar bestuur op bovenlokaal niveau wint aan doorzichtigheid en daarmee aan toegankelijkheid.

Territoriale integratie is niet het eindstation. Wij streven ook, waar mogelijk, naar bestuurlijke integratie op regionaal niveau. Vanwege de grote verscheidenheid aan taken op het niveau van de functionele regio's kan bestuurlijke integratie niet eenvormig zijn. Onderscheid moet worden gemaakt tussen intergemeentelijke samenwerking (brandweer, CPA), zelfstandig functioneel bestuur (RBA's, politieregio's), gedeconcentreerd rijksbestuur en besturen op privaatrechtelijke basis (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel).

Samengevat betekenen de hierboven beschreven ontwikkelingen het volgende:

- De territoriale schaal van het bestuur op regionaal niveau wordt aangepast aan de eisen die worden gesteld door een effectieve en efficiënte taakbehoortiging.
- Als gevolg van de inwerkingtreding van de aangescherpte Wgr zal de intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau worden versterkt. De nieuwe Wgr-regio's zullen een basisregeling kennen. De

nieuwe Wgr-regio's zullen grootschalige uitvoerende taken en bepaalde plannende en sturende taken behartigen.

– De meeste functionele regio's worden territoriaal geïntegreerd in de nieuwe Wgr-gebiedsindeling.

– Zoveel mogelijk wordt ook bestuurlijke integratie tot stand gebracht.

3.5. Gemeentelijke herindeling

Gelet op het volwaardige takenpakket dat de gemeenten zullen blijven beheren, moeten zij in ambtelijk en bestuurlijk opzicht goed zijn toegerust. Een belangrijke bijdrage aan die toerusting komt voort uit het voortgaande proces van gemeentelijke herindeling. Overeenkomstig het regeerakkoord nemen provinciale en gemeentebesturen daartoe in eerste aanleg het initiatief. Provincies en gemeenten bereiden momenteel tal van meer en minder grootschalige herindelingen voor. Het resultaat daarvan zullen wij toetsen aan de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid alvorens op basis daarvan wetsvoorstellen op te stellen.

Bij de herindeling gaat het met name om:

- samenvoeging van kleine gemeenten, het meest in landelijke gebieden;
- uitbreiding van centraal gelegen gemeenten wanneer duidelijk sprake is van ruimtenood;
- correcties van grenzen tussen gemeenten.

Plannen tot samenvoegen van kleine gemeenten worden voorbereid in de provincie Noord-Brabant. In de provincies Zeeland en Drenthe is een discussie daarover nadrukkelijk op gang gekomen. Een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant is ingediend bij de Tweede Kamer.

Wat betreft de ruimtenood van centraal gelegen gemeenten blijft het kabinet bij zijn opvatting, neergelegd in BoN-1, dat de ruimtelijke ontwikkeling van die gemeenten, met name op het gebied van de bedrijvigheid en de volkshuisvesting, primair op het eigen grondgebied moet worden gerealiseerd. In verband daarmee staat het kabinet positief tegenover de gebiedsuitbreiding van onder andere de gemeenten 's-Gravenhage en Utrecht.

Ruimtenood van centrumgemeenten doet zich in nog meer gevallen voor, zodat meer grenscorrecties c.q. wijzigingen van de gemeentelijke indeling nodig zullen zijn.

Grenscorrecties tussen gemeenten vinden in deze periode in groten getale plaats op initiatief van de betrokken gemeentebesturen. Zij kunnen dit bij gelijkkluidend raadsbesluit doen krachtens de Wet algemene regels herindeling, mits goedgekeurd door het betrokken college van gedeputeerde staten.

4. Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie: een groeiproses

De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is onstuitbaar. In de twee voorgaande hoofdstukken is beschreven langs welke lijnen dit proces verloopt en welke concrete stappen op korte termijn worden gezet. Er is een duidelijk onderscheid tussen de ontwikkelingen in de zeven BoN-gebieden enerzijds en de ontwikkelingen in de overige gebieden anderzijds.

Een verandering in taakverdeling tussen bestuurslagen en wijziging van de schaal van het bestuur is uiteindelijk overal aan de orde. De wegen waarlangs dit gebeurt worden hieronder kort beschreven.

4.1. De BoN-gebieden

In de BoN-gebieden is men al een eind op weg om te komen tot regionaal bestuur. Het draagvlak daarvoor is in de afgelopen jaren gegroeid. De urgentie van de problemen in die gebieden maakt het ook noodzakelijk om het tempo van veranderingen dat is ingezet vast te houden. Regionalisering is voor een slagvaardig beleid in de BoN-gebieden op bijvoorbeeld de terreinen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling noodzakelijk, mede om het beleid dat in de grote rijksnota's op deze terreinen is uitgezet uit te kunnen voeren.

Het perspectief voor de uiteindelijke vormgeving van het bestuur in de BoN-gebieden, dat zich nu begint af te tekenen, is een nieuwe, krachtige regionale bestuurslaag, waarin bovenlokale sturings- en planningstaken met provinciale sturings- en planningstaken worden verenigd. Dit betekent dat de provincie in de huidige vorm, met de huidige taken en grenzen, in de BoN-gebieden uiteindelijk zal kunnen verdwijnen.

De ontwikkeling van het regionaal bestuur in de BoN-gebieden verloopt via de fasen zoals de Kaderwet die aangeeft. Dit kan, afhankelijk van de wensen en mogelijkheden in een bepaald gebied zeer snel of meer geleidelijk leiden tot een definitieve vorm van regionaal bestuur.

De regio Rotterdam zal als eerste de overstap maken naar een definitieve vorm van regionaal bestuur. Daarbij krijgt het gebied de status van provincie. Aan de voorbereiding van de benodigde wetgeving om deze provincie-nieuwe-stijl vorm te geven, wordt gewerkt.

Voor de overige BoN-gebieden zal na het doorlopen van de Kaderwet, steeds per gebied een wet de definitieve bestuurlijke vormgeving moeten regelen. Net als bij de regio Rotterdam is de vorming van een provincie-nieuwe-stijl daarbij een mogelijkheid.

Eén van de uitgangspunten van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is het zoveel mogelijk opruimen van hulpconstructies. Wij wijzen de vorming van een nieuwe bestuursstructuur tussen de BoN-regio's en het rijk, in de vorm van landsdelen, dan ook af. De rapporten die hierover verschenen zijn geven onvoldoende aan waarom een bovenregionale landsdelige structuur nodig is. Bovenregionale cq. bovenprovinciale sturing en planning zal, zoals ook nu reeds het geval is, door het rijk gebeuren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, waar het rijk de hoofdlijnen van beleid en de kaders aangeeft, waarbinnen andere overheden moeten opereren.

Voor sommige bovenregionale cq. bovenprovinciale taken, met name uitvoeringstaken, zal coördinatie en afstemming kunnen plaatsvinden in samenwerking.

4.2. De niet-BoN-gebieden

Zoals ook de Tweede Kamer een jaar geleden, bij de behandeling van BoN-2 terecht constateerde, is er meer aan de hand in de bestuurlijke organisatie dan de problemen in de stedelijke gebieden. De Tweede Kamer uitte dit met de moties inzake aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de integratie van functionele gebiedsindelings in de nieuwe Wgr-indeling.

De verbreding van de discussie tot de niet-BoN-gebieden is deels een gevolg van de uitstraling van het BoN-proces, deels het gevolg van autonome bestuurlijke ontwikkelingen.

De uitstraling van het BoN-proces heeft twee kanten. Ten eerste heeft de ontwikkeling naar een nieuwe bestuurlijke middenlaag in de zeven

BoN-gebieden directe bestuurlijke gevolgen voor de betrokken provincies waarin de BoN-gebieden liggen. De bestuurlijke vormgeving van de rest van die provincies is daarmee in ieder geval punt van discussie geworden. Ten tweede heeft het BoN-proces, in combinatie met regionalisering van bepaalde beleidsterreinen door het rijk, ook in bepaalde niet-BoN-gebieden bestuurders bewust gemaakt van de voordelen van het samenvoegen van bovenlokale taken. Efficiency-voordelen maar ook behoefte om bovenlokale sturing en planning in één hand te brengen, bijvoorbeeld op het terrein van verkeer en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, spelen ook in niet-BoN-gebieden.

Een belangrijke aanleiding voor verbreding van het vernieuwingsproces, is voorts de noodzaak te komen tot harmonisatie en integratie van de functionele gebiedsindelingen van het rijk. Het belang van het zogenoemde «opruimen van de lappendeken» wordt in brede kring onderschreven. Dit proces kan leiden tot een sterke middenlaag, waarin samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr gecombineerd zijn met belangrijke functionele indelingen.

De huidige provincies zijn belangrijke dragers in het proces van bestuurlijke vernieuwing ook in de niet-BoN-gebieden. Zij hebben als eerste de taak om de juiste schaal voor de samenwerkingsgebieden (op grond van de Wgr) vast te stellen. Omdat de schaal en begrenzing van deze gebieden ook maatgevend zullen zijn voor de functionele gebiedsindelingen zal de uiteindelijke gebiedsindeling in principe in wisselwerking tussen provincies, gemeenten en het rijk tot stand moeten komen. Als echter langs de door de Wgr voorgeschreven weg geen adequate nieuwe indeling tot stand komt, overwegen wij de Wgr zodanig te wijzigen dat de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid krijgt om de nieuwe Wgr-indeling vast te stellen.

Het proces van opschaling van samenwerkingsgebieden en harmonisatie met functionele gebiedsindelingen zal nog veel tijd in beslag nemen. Er is een interessante parallel met de ontwikkeling in de BoN-gebieden. Een paar jaar geleden was niet voorspelbaar waartoe die ontwikkeling zou leiden. Door een wisselwerking tussen initiatieven uit de gebieden zelf en sturing en stimulering van de zijde van de rijksoverheid is in korte tijd een ingrijpend bestuurlijk proces op gang gekomen, dat nu in de Kaderwet en de lex specialis voor het OOR een wettelijke basis krijgt.

Een dergelijk proces, met mogelijkheden voor verschil in tempo en vormgeving, is ook mogelijk in de niet-BoN-gebieden. Dit proces is, zowel door initiatieven van rijkszijde op het gebied van regionalisering als door initiatieven van onderop al begonnen.

Het is nu te vroeg om aan te kunnen geven waar dit proces toe zal leiden. Er zal echter een moment komen waarop de consequenties moeten worden gezien van de processen die in gang zijn gezet. Via de aanscherping van de Wgr, de vergroting en aanpassing van de samenwerkingsgebieden op basis van de Wgr en de harmonisatie van de functionele gebiedsindelingen met die nieuwe Wgr-gebieden, zal er op regionaal niveau een versterkte vorm van verlengd lokaal bestuur in de niet-BoN-gebieden ontstaan. Denkbaar is een proces waarbij verlengd lokaal bestuur en provincies in elkaar overvloeien, indien nodig met aanpassing van bestaande provinciegrenzen.

Richtinggevend voor het kabinetsaandeel in deze ontwikkelingen blijft de wens om te komen tot een duidelijke en efficiënte taakverdeling en een heldere bestuursstructuur in drie lagen die hulpstructuren zoveel mogelijk overbodig maakt. Daar komt bij dat gestreefd wordt naar

versterking van het gedecentraliseerde bestuur. De inhoud staat daarbij voorop; vorm en structuur zijn volgend.

De bij de BoN-gebieden zo vruchtbaar gebleken aanpak waarbij maatwerk en differentiatie voorop staan, zal ook voor de niet-BoN-gebieden worden gevolgd. Ook hier zal uiteindelijk een perspectief van drie heldere bestuurslagen met zo weinig mogelijk hulpstructuren moeten worden gerealiseerd.

Het vereist een grote inzet van provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden om dit proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verder te brengen. De rijksoverheid zal dit proces stimuleren en verder richting geven, volgens de lijnen zoals hier geschetst.

4.3. Kosten

De lopende en komende veranderingen hebben belangrijke gevolgen voor de bestaande bestuurlijke eenheden, met name in de BoN-gebieden. In dit proces wordt een groot beroep gedaan op de betrokken besturen en hun ambtelijke organisaties. De aanpassing van bestuurlijke organisaties heeft in sommige gevallen ingrijpende personele gevolgen.

Onze verwachting is dat de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zoals wij die voor ogen hebben, uiteindelijk efficiencywinst oplevert. Het saneren en harmoniseren van samenwerkingsverbanden en het samenvoegen met functionele gebiedsindelingen leidt concreet tot het samenvoegen van verschillende organisatie-eenheden en ondersteunende organisaties. Ook de overdracht van bovenlokale taken in de BoN-gebieden zal tot een reductie van de gemeentelijke apparaten leiden. De uiteindelijke efficiencywinst die hiervan het gevolg is, blijft in de BoN-regio.

In de overgangssituatie waarin het regionale bestuur in de BoN-gebieden vorm krijgt, ligt het voor de hand het principe «mens volgt functie» te hanteren. Op het moment dat taken van lokale overheden of van de provincie worden overgeheveld, gaan de betrokken ambtenaren in principe ook over. In een aanloopsituatie valt te denken aan het detacheren van mensen, zoals bijvoorbeeld nu al bij het Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten (OOR) gebeurt.

Budgettaire neutraliteit, ook voor de rijksoverheid, van het vernieuwingsproces op de lange termijn blijft het uitgangspunt. In de overgangssituatie zullen zich waarschijnlijk frictiekosten voordoen. Gezien de later te verwachten efficiencyvoordelen die ook in de regio blijven, dienen deze kosten door de regio zelf te worden opgebracht. Indien nadere concretisering van regiovorming daartoe aanleiding geeft, zal nader overleg moeten plaatsvinden over een mogelijke oplossing voor financiële overgangsproblemen binnen de ruimte van het Gemeente- en Provinciefonds.

5. Stappen op korte termijn

De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie heeft in de afgelopen periode een belangrijke impuls gekregen. Nog in deze kabinetsperiode zullen enkele belangrijke acties worden ondernomen om de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verder te brengen. Wij vatten deze kort samen:

1. De Kaderwet bestuur in verandering wordt in maart 1993 bij de Tweede Kamer ingediend, teneinde de gewenste invoering per 1-1-1994 mogelijk te maken.
2. Het voorstel tot aanscherping van de Wet gemeenschappelijke

regelingen wordt zo spoedig mogelijk, naar verwachting in het voorjaar van 1993, bij de Tweede Kamer ingediend.

3. Eind 1993 zal het voorstel van de wet die de vorming van een provincie-nieuwe-stijl in de regio Rotterdam regelt aan de Raad van State voor advies worden voorgelegd.

4. In de loop van 1993 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt ten aanzien van de nieuwe Wgr-gebiedsindeling en de stappen die wij zullen zetten om de nieuwe gebiedsindeling tot stand te brengen. Daarbij komen ook onze voornemens omtrent eventuele provinciegrenswijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege de nieuwe Wgr-indeling, aan de orde.

Op basis van dit standpunt zal conform de afspraken in de Bestuursakkoorden met de VNG en het IPO (de provincies) overleg worden gevoerd.

5. In deze kabinetsperiode zal besluitvorming plaatsvinden over de territoriale integratie van enkele belangrijke functionele gebiedsindelingen in de nieuwe Wgr-gebiedsindeling.

6. Het gemeentelijke herindelingsbeleid wordt voortgezet.

7. De procedures voor de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet en de nieuwe Gemeentewet worden voortgezet.

0. Inleiding

De Tweede Kamer heeft het kabinet gevraagd om een plan van aanpak voor de integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen (motie-De Cloe, kamerstukken II, 1991-1992, 21 062, nr. 11). De wijze waarop het kabinet aan deze motie uitvoering wil gaan geven komt in dit plan van aanpak aan de orde. Voor de uitvoering van de motie is een viertal aspecten te onderscheiden, namelijk:

1. Het vaststellen van een nieuwe gebiedsindeling Wgr.
2. Het opstellen van een overzicht van (functionele) gebiedsindelingen die relevant zijn voor de volgende twee stappen.
3. Het integreren van de diverse (functionele) gebiedsindelingen op één territoriale schaal, namelijk die van de nieuwe Wgr-gebieden.
4. Het integreren van de diverse (functionele) besturen in het bestuur van het samenwerkingsverband (Wgr).

Op deze wijze wordt ook de basis gelegd voor de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie zoals in BoN-3 is beschreven.

1. Procedure nieuwe gebiedsindeling Wgr

Medio 1993 zullen de provincies hun voorstellen definitief hebben vastgesteld. Dat betekent dat het kabinet in het eerste kwartaal van 1993 een voorlopig standpunt moet hebben bepaald over de meest wenselijke indeling van de Wgr-samenwerkingsverbanden. Op basis van dit voorlopige standpunt kan op de provinciale voorstellen worden gerea-geerd. De Tweede Kamer wordt van het kabinetsstandpunt op de hoogte gesteld.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat stapeling van twee of meer Wgr-gebieden voor afstemming met andere gebiedsindelingen voorkomen moet worden. Indien stapeling op de korte termijn toch onontkoombaar is zal het kabinet aangeven hoe die stapeling met een ander Wgr-gebied voor bepaalde beleidsterreinen nodig is.

Indien de opvattingen van de betrokken provincie(s) en het Rijk uiteenlopen dan streeft het kabinet in overleg met de betrokken provincie(s) naar een adequate oplossing. Mochten provincies onderling niet tot overeenstemming kunnen komen over de vaststelling van provinciegrens-overschrijdende Wgr-gebieden dan beslist de Minister van Binnenlandse Zaken (art. 4 Wgr). Uiteraard is het rijksstandpunt betreffende de regio-indeling bij de beslechting van deze geschillen een belangrijke leidraad. Bij geschillenbeslechting moeten echter alle in het geding zijnde belangen worden afgewogen.

Indien provinciale voorstellen strijdig zijn met de visie van het kabinet dan volgt overleg met de betrokken provincie. Het kabinet wil in eerste instantie op deze wijze tot overeenstemming komen.

Indien overeenstemming over de nieuwe Wgr-indeling tussen het kabinet en de betrokken provincie(s) niet mogelijk is zal het kabinet uiteindelijk knopen door moeten hakken. Tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken (november 1992) heeft de Tweede Kamer daar ook op gewezen. Het kabinet heeft daarvoor de volgende instrumenten:

- a. het beslechten van geschillen zoals hierboven is genoemd;
- b. het kabinet kan de provincies bij amvb voorschriften geven (art. 3, lid 6 Wgr). Dit betekent dat die provincies, wier voorgestelde

Wgr-indeling niet strookt met de voorschriften van de amvb, opnieuw de vaststellingsprocedure dienen te volgen;

c. in het uiterste geval kan het kabinet overwegen om de Wgr zodanig te wijzigen dat de Minister van Binnenlandse Zaken bevoegd wordt de nieuwe Wgr-indeling vast te stellen.

2. Overzicht functionele gebiedsindelingen

Ten eerste zal een overzicht worden opgesteld van die functionele gebiedsindelingen die relevant en niet-relevant zijn voor de territoriale en bestuurlijke integratie in de nieuwe Wgr-indeling (wettelijk criterium art. 7 Wgr).

Vervolgens wordt bij de relevante functionele gebiedsindelingen aangegeven hoe de huidige indeling is en waar die afwijkt van de nieuwe Wgr-indeling. Belangrijk is ook wie bevoegd is tot het vaststellen van de functionele gebiedsindeling en langs welke weg die indeling kan worden gewijzigd. Zo kennen enkele functionele gebiedsindelingen evaluatie-momenten waarop de huidige indeling zal worden beoordeeld.

Een belangrijk onderscheid is of de functionele gebiedsindeling een wettelijke grondslag (eigen specifieke indeling) kent of dat de functionele gebiedsindeling een beleidsindeling is die de Wgr-indeling volgt.

3. Aanpak territoriale integratie

Het kabinet zal in de eerste plaats aangeven op welke wijze functionele gebiedsindelingen moeten worden afgestemd op de nieuwe Wgr-indeling. Het gaat om de relevante functionele gebiedsindelingen en hun bestuur, dat wil zeggen waar het Rijk en de gemeenten taken en bevoegdheden aan hebben overgedragen of willen overdragen (bijvoorbeeld de vervoerregio's). Afhankelijk van de functionele gebiedsindeling (gemaakte afspraken, te volgen procedures) kan integratie in de nieuwe Wgr-gebiedsindeling direct danwel na enige tijd plaatsvinden. Voor de gehele integratie-operatie is tijd nodig. Voor de overige functionele gebiedsindelingen wordt geen territoriale integratie van één op één voorgestaan. Afstemming op de buitengrenzen van twee of meer Wgr-gebieden is wel van belang (bijvoorbeeld voor de gedeconcentreerde rijksdiensten).

De nieuwe Wgr-indeling kan tot gevolg hebben dat provinciegrenzen worden doorsneden. In de BoN-gebieden moeten die grenzen op vrij korte termijn worden aangepast. Buiten de BoN-gebieden zal moeten worden aangegeven hoe groot de noodzaak is en het tijdstip waarop een provinciegrenscorrectie moet plaatsvinden.

4. Aanpak bestuurlijke integratie

Het kabinet zal zich uitspreken over de wijze waarop en de volgorde waarin de bestuurlijke integratie van functionele gebiedsindelingen in de nieuwe samenwerkingsverbanden (Wgr) zal plaatsvinden.

Het tijdsaspect speelt ook hierbij weer een belangrijke rol.

Met betrekking tot de bestuurlijke integratie van de vervoerregio's zal het tijdspad relatief kort kunnen zijn.

Het kabinet zal een standpunt bepalen over de vraag of en zo ja op welke wijze en termijn de bestuurlijke integratie van de politieregio's en de RBA's moet plaatsvinden.

De vorming van subregio's binnen de nieuwe Wgr-gebieden moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Toch acht het kabinet in uitzonderlijke gevallen materiële vorming van subregio's mogelijk. In het

wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering is de instelling van een territoriale bestuurscommissie mogelijk gemaakt. Het kabinet zal overwegen om deze mogelijkheid ook in de nieuwe Wgr-gebieden, niet zijnde de BoN-gebieden, op te nemen.

Vanzelfsprekend blijven de bevoegdheden bij het algemene bestuur van de samenwerkingsregeling berusten.

Tot slot

Territoriale en bestuurlijke integratie is niet in alle gevallen mogelijk en wenselijk. Bovendien zal de integratie van verschillende functionele indelingen niet op het hetzelfde tijdstip kunnen plaatsvinden. Een gedifferentieerde aanpak, voor wat betreft vorm en tijd, is nodig om een optimale integratie te bewerkstelligen. Daarbij zullen de beoogde doelstellingen steeds moeten worden afgewogen tegen de consequenties van de integratie van functionele indelingen.