

Zitting 1979–1980

14 322

Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)

14 323

Wijziging van de Provinciewet, de Kieswet en de Wet selectieve investeringsregeling, strekkende tot wijziging van de provinciale indeling (Wet tot wijziging van de provinciale indeling)

Nr. 15

LIJST VAN ANTWOORDEN

Ontvangen 11 april 1980

1

Het tegendeel is het geval. De Regering hoopte en hoopt nog steeds, dat de Tweede Kamer en zij nog in deze kabinetsperiode op één spoor zouden kunnen komen, ten einde vervolgens, juist om verder tijdverlies te voorkomen, de eigenlijke wetgevende arbeid met succes ter hand te kunnen nemen (blz. 2, onder I-1, vraagpuntennota). Daartoe koos zij de weg van een vraagpuntennota, met de bedoeling dat de Kamer zich naar aanleiding daarvan zou uitspreken (idem). De Regering acht het noodzakelijk dat thans bestuurlijke zekerheid ontstaat over de toekomstige organisatie van het binnenlands bestuur, welke zekerheid naar haar oordeel niet kan worden verkregen door het voortdurend presenteren van alternatieve modellen en het in min of meer vrijblijvende zin daarover op politiek niveau overal in den lande blijven discussiëren.

Overigens betreur ik het, juist in het licht van het vorenstaande, dat – indien de informatie die mij daaromtrent bereikt heeft juist is – niet alle fracties een inbreng voor de lijst van vragen hebben geleverd.

2

Uit de omstandigheid, dat de suggesties in de vraagpuntennota afwijken van de opvattingen van de provinciale besturen en van de provinciale werkgroepen mag niet worden afgeleid, dat die opvattingen bij de voorlopige oordeelvorming geen gewicht in de schaal hebben gelegd. De vertolkers van die opvattingen en de Minister van Binnenlandse Zaken hebben op dit punt evenwel ieder hun eigen verantwoordelijkheid. De Minister is de eerst verantwoordelijke voor de inrichting van het bestuurlijk bestel, daaronder mede begrepen een eventuele provinciale herindeling. De provinciale besturen hebben ter zake een adviserende functie (artikel 2 Provinciewet. «De grens tussen provinciën wordt niet gewijzigd dan nadat provinciale staten daaromtrent zijn gehoord). Met die functie is rekening gehouden en dat zal, ingeval van een voorgenomen provinciale herindeling, opnieuw geschieden. Ik teken hierbij nog aan, dat bezwaarlijk in de vraagpuntennota alternatieven van provinciale zijde in beeld konden worden gebracht nu zij, behalve voor

wat Overijssel betreft (en daarover zwijgt de nota dan ook niet) achterwege zijn gebleven. De Overijsselse conceptie is overigens een alternatief, dat niet met de Gelderse wensen in overeenstemming is.

Ten opzichte van Noord-Holland en Noord-Brabant gaf, in het kader van een conceptie voor een provinciale herindeling, het provinciale standpunt geen aanknopingspunten, omdat deze beide provincies nu eenmaal een ander bestuursmodel (in wezen: gewestvorming) voor ogen staat.

3

Ik heb geen enkele aanwijzing voor de veronderstelling dat decentralisatie bij 11 provincies gemakkelijker zou kunnen worden verwezenlijkt dan bij ongeveer 17 provincies. Naar mijn inzicht zou stellig niet kunnen worden gezegd, dat kleine provincies, als Drenthe en Zeeland, decentralisatie verhinderen. Niettemin legt het streven naar decentralisatie aan uitbreiding van het aantal provincies beperkingen op. Ik kom daarop terug bij beantwoording van vraag 5.

4

Onder een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen versta ik nadrukkelijk niet alleen het overnemen door de provincie van taken die thans bij de gemeente berusten, maar ook, in het kader van decentralisatie, het overbrengen van taken van een hoger naar een lager orgaan. Ik onderschrijf hetgeen hieromtrent is vermeld op blz. 37 van de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (het zogenoemde gele boek):

«Aan de gemeente komen toe de taken, welke langs de kortste bestuurslijn naar de burger kunnen worden verricht. Bij de provincie behoren te berusten de taken, welke niet op lokaal niveau kunnen en niet op rijksniveau behoeven te worden verricht; voor deze taken is de provincie het dichtst bij de burger staande niveau. De centrale overheid dient te behartigen de taken, welke niet op lokaal onderscheidenlijk provinciaal niveau kunnen worden verricht».

Naar mijn mening is hiermede het uitgangspunt voor een evenwichtige taakverdeling geschetst. Ik ben voorts van oordeel dat een bestuurlijke reorganisatie, afgezien van de territoriale kanten daarvan, niet als geslaagd kan worden beschouwd, zo lang deze doelstellingen niet zijn bereikt.

5

Op blz. 3 van de nota wordt de wijziging van het 24-model in het 17-model besproken. Wanneer daarbij wordt opgemerkt dat decentralisatie van rijks-taken naar de provincie een bepaald platform noodzakelijk maakt, dan wordt daarmee bedoeld op de op blz. 4 (bij II onder a) vermelde overweging dat het formaat van de provincies niet zo klein mag worden dat dit decentralisatie in de weg zou staan. Overigens vergen «alle mogelijke te decentraliseren rijks-taken» uiteraard niet hetzelfde formaat voor de provincies, nog afgezien van het feit dat ook van decentralisatie van rijks-taken naar de gemeenten sprake kan zijn. Zoals in de nota op blz. 5 (onder) is vermeld, is er – en stellig niet uitsluitend ten aanzien van decentralisatie – een spanningsveld tussen naar grootschaligheid tenderende eisen en op kleinschaligheid wijzende elementen.

6

Zoals bekend, verricht de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (binnenkort: de Raad voor het binnenlands bestuur) onderzoek naar criteria voor decentralisatie en naar concrete mogelijkheden van decentralisatie van rijks-taken. De raad zal in april 1980 advies uitbrengen over decentralisatiemogelijkheden op de beleidsterreinen onderwijs en volkshuisvesting en zal in de loop van dit jaar en in 1981 zijn onderzoek voortzetten op de terreinen van natuurbehoud en van verkeer en vervoer.

De werkzaamheden van de raad en de follow-up door de Regering sluiten aan bij de inhoud van de motie-Evenhuis. De strekking van de motie-Evenhuis gaat echter verder: het wordt kennelijk gewenst geacht dat ook de verschillende departementen zich beraden over decentralisatiemogelijkheden, ook indien zulks niet kan worden gebaseerd op een grondig onderzoek vanwege de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. Het is de Kamer bekend, dat door de Staatssecretaris en mij bij voortduring met onze betrokkenen ambtgenoten een intensief overleg wordt gevoerd over de mogelijkheden van decentralisatie in bestaande en nieuwe wetgeving naast de gebieden die de RTD in studie heeft. Ik noem daarvan onder meer de stadsvernieuwing en het welzijnsterrein. Ik erken evenwel, dat het decentralisatieproces vlotter zou kunnen verlopen, maar ik moet erop wijzen dat in zorgvuldige besluitvormingsprocedures over de bereidheid en mogelijkheid om tot herverdeling van de macht te komen en om zaken over te laten aan de lagere overheden, nogal eens belangrijke en tijdrovende verschillen van inzicht bij de betrokkenen (bewindslieden, provincie- en gemeentebestuurders, kamerleden, adviesraden, ambtenaren, belangengroepen) blijken te bestaan.

Ik blijf evenwel in politiek overleg met mijn ambtgenoten voorstellen ontwikkelen voor een programmatische aanpak van de decentralisatie over de volle breedte van het regeringsbeleid. Ik hoop de Kamer uiterlijk bij de memorie van toelichting van mijn begroting voor 1981 een meer concreet overzicht te kunnen geven van de decentralisatieactiviteiten en -voornemens van de Regering.

7

Ik stel voorop, dat ik samenwerking tussen gemeenten een groot goed acht, al moet zij – en daarom heb ik een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in voorbereiding – meer dan nu het geval is, in geordende banen worden geleid. Samenwerking kent echter haar grenzen. Het is met name het nieuwe artikel 1.4 van de Grondwet, waardoor deze grenzen worden getrokken. («Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede te worden gekozen, behoudens de bij de wet gestelde beperking en uitzondering.») Dat leidt ertoe, dat rechtstreekse verkiezingen moeten plaatsvinden voor de vanouds bekende vertegenwoordigende lichamen en voorts voor andere organen die qua taken en bevoegdheden in belangrijke mate met deze organen overeenkomen. Bij een zo ver gaande intergemeentelijke samenwerking, waarbij de bestuursorganen inderdaad qua taak en functie vergeleken kunnen worden met die vertegenwoordigende lichamen (verschillende van de bestaande peregwesten vormen daar een voorbeeld van), zal derhalve rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur van die organen niet kunnen worden ontlopen. Daarmede wordt onafwendbaar de vierde bestuurslaag opgeroepen; een ontwikkeling die, toch ook in de Kamer, bepaald niet als een wenkend perspectief wordt gezien. Ik laat dan nog buiten beschouwing de bezwaren, welke overigens aan ruime toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn verbonden. Deze bezwaren zijn bekend; zij zijn opgesomd op blz. 39 van de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (gele boek). Wat betreft de concrete vraag, of een beter functionerend bestuur ook op bevredigende wijze kan worden bereikt door samenwerking van gemeenten, is mijn antwoord: neen, niet op (zoals in de vraag gesteld) bevredigende wijze. Het oproepen van een vierde bestuurslaag en het negeren van andere (toch ook de Kamer bekende) bezwaren kan ik niet bevredigend noemen. Dat neemt niet weg dat ik, zoals reeds uit de aanhef van dit antwoord op vraag 7 blijkt, grote waarde hecht aan lichte vormen van gemeentelijke samenwerking.

8

Ik meen dat het antwoord op deze vraag uitvoerig is gegeven onder II (blz. 4/5) in de vraagpuntennota. Ik volsta thans met de aantekening, dat met name provincies als Noord-Holland en Noord-Brabant, die zich tegen provinciale schaalverkleining keren, behoefte hebben aan eenheden op regionale schaal en dat Noord-Brabant aan die eenheden een planningsfunctie toekent.

9

Ik geloof met een kort antwoord op deze vraag te kunnen volstaan. Het verschil is gelegen in het formaat en de structuur van de in de vraag genoemde en de overige provincies.

10

Dat is volledig het geval ten opzichte van Twente en in mindere mate in de overige gevallen. Hierbij teken ik aan dat voor deze overige gevallen wel rekening is gehouden met enige globale ontwikkelingstendenties. Dat over het exacte aantal nieuw in te stellen provincies in het onderhavige model valt te twisten, heeft het kabinet in zijn nota vraagpunten zoals bekend al aangegeven.

11

Samenhang tussen het 17-model en de schaal waarop thans zogenoemde regionale maatschappelijke verzorgingstaken worden behartigd is er nu nog niet of nauwelijks. Wanneer het 17-model zou worden gerealiseerd zou die samenhang evenwel – dat is nu juist één van de doeleinden van provinciale schaalverkleining – kunnen worden tot stand gebracht. Dat geldt ook ten aanzien van de brandweer waarvoor inmiddels, bij het ontbreken van een andere hanteerbare schaal, provisorisch voorlopige samenwerkingsgebieden zijn gevormd. Zou het tot een ver strekkende provinciale herindeling komen, dan zal die territoriale indeling, ongeacht de toe- c.q. verdeling van de brandweertaak, nader moeten worden bezien.

12

Deze passage heeft betrekking op de provinciale besturen, van Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant voor welke provincies de vraagpuntennota in een andere indeling voorziet. Van deze provinciale besturen had dat van Overijssel, onder de in de nota genoemde voorwaarde, vrede met instelling van een provincie Twente, evenals dat van Zuid-Holland, onder voorwaarden (zie bij 31), kon instemmen met het in het leven roepen van een provincie Rijnmond, terwijl dat van Gelderland aantasting van de provinciale grens niet bespreekbaar achtte, zolang omtrent de (eventueel gewijzigde) taakverdeling geen zekerheid is verkregen. De provinciale besturen van Noord-Holland en Noord-Brabant wijzen elke verkleining van de huidige provincie onvoorwaardelijk af.

13

Ik kan niet met zekerheid zeggen, van welke zogenoemde zware gewesten doorvoering van het 17-model tot beëindiging dan wel tot inkrimping van taken en bevoegdheden zal leiden. Dat hangt immers af van het pakket van taken en bevoegdheden van de gewesten op het tijdstip van invoering van een zodanig model. Bepalend voor de (mogelijke) inhoud van dat pakket is dan weer de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals die te zijner tijd zal luiden; ook daaromtrent staat nog niets vast. Al met al kan ik de vraag niet in die zin beantwoorden, dat ik pregewesten zou kunnen noemen. Afgezien hiervan, zou ik dat wel kunnen, dan zou ik er toch mijns inziens beter aan doen dat na te laten, al ware het alleen maar, om thans bestaande samenwerkingvormen niet op losse schroeven te plaatsen.

Wat betreft het samenvallen van de grenzen van pregewesten met de voorgestelde provinciegrenzen zij verwezen naar het antwoord op vraag 10.

14

Ook hier is van dominerend belang, wat de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zal inhouden aan mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking. Wanneer ik er van uitga, dat de wetgever straks aan die samenwerking, met name ook voor wat het takenpakket aangaat, grenzen zal stellen, kan ik in die constructie toch moeilijk denken aan een provincie met een primair intermediaire functie in die zin dat zij (en dat is, naar ik begrijp, de strekking van de vraag) niet, in het bijzonder voor grootschalige taken, met een verzwaren van haar uitvoerende functie zou moeten worden belast.

Aangezien zowel de Tweede Kamer als het kabinet een vierde bestuurslaag principieel hebben afgewezen, zijn geen gedetailleerde kostenberekeningen gemaakt van een dergelijke bestuurslaag. Dat zou trouwens ook pas kunnen nadat vaststaat, wat een vierde bestuurslaag inhoudt, in het bijzonder, welke taken en bevoegdheden daaraan zouden worden toegekend. Met de Subwerkgroep Financiën Gewesten (zie memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, blz. 158–159) verwacht ik echter dat de kosten, die met de vorming van een vierde bestuurslaag gepaard gaan, hoger zullen uitvallen dan die van een provinciale herindelingslaag. Ik baseer die verwachting op de volgende overwegingen.

In de brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer van 26 april 1979 (14 332, nr. 10) schreef ik op blz. 23 dat de blijvende kosten van het 17-provincies-model worden geraamd op circa f 350 mln. Van dat bedrag kan f 200 mln. à f 225 mln. beschouwd worden als samenhangend met de provinciale herindelingslaag. Als ervan wordt uitgegaan dat een vierde bestuurslaag zou bestaan uit een 40- à 50-tal zware gewesten dan zouden de gemiddelde kosten per gewest ten hoogste f 5 mln. mogen bedragen om niet duurder te worden dan het 17-provincies-model. Thans al bedragen de algemene kosten van de agglomeratie Eindhoven en het openbaar lichaam Rijnmond circa f 10 mln. resp. circa f 20 mln. Weliswaar kunnen deze kosten wellicht niet ten volle als additioneel worden beschouwd en zijn deze openbare lichamen niet in alle opzichten representatief voor alle te vormen gewesten, maar anderzijds moet in aanmerking worden genomen dat deze openbare lichamen nog in ontwikkeling zijn. De gemiddelde kosten per te vormen gewest zouden zeker niet lager zijn dan f 5 mln.

16

Naar mijn opvatting kan samenwerking van gemeenten in pregewesten geen alternatief voor een vierde bestuurslaag zijn. Dat blijkt al uit mijn antwoord op vraag 7. Zelfs al zou verkiezing voor het algemeen bestuur van een samenwerkingsorgaan kunnen worden ontlopen, dan nog zou een (reeds ingezette!) pregewestelijke ontwikkeling onstuitbaar op de weg naar een vierde bestuurslaag voeren. Ik beveel in dit verband in de aandacht van de vragensteller(s) aan, de definitie die dr. S. O. van Poelje van het begrip vierde bestuurslaag heeft gegeven; zij is vermeld op blz. 46 van de memorie van toelichting van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (gele boek). Deze definitie, die bij mijn weten nimmer ten principale is weersproken, plaatst de wetgever voor de constatering dat de praktijk de deur naar een vierde bestuurslaag al wagenwijd heeft open gezet. Alleen de wetgever zal de deur nog kunnen sluiten. Aan de sleutel hangt een kaartje, met daarop de woorden: herverdeling van taken via herverdeling van gebieden.

17

De in deze vraag bedoelde samenhangen, die door gedeputeerde staten van Overijssel als argument tegen het onderbrengen van de regio's rond Zwolle en Deventer in verschillende provincies zijn aangevoerd, worden in het desbetreffende provinciale advies niet nader onderbouwd. Zij blijken ook niet uit de in de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland opgenomen gegevens, althans niet in die mate dat zij tot opnemings van deze beide regio's in één bestuurlijke eenheid zouden dwingen. Gedeputeerde staten van Overijssel hebben bij hun inbreng in de voorbereiding van deze concept-structuurschets de voorkeur uitgesproken voor of wel de vorming van een kleinschalige eenheid voor het gebied rond Deventer of wel de vorming van een grotere eenheid voor het gebied van de zogeheten Stedendriehoek¹. Mede in aansluiting hierop zou bij de afweging van alle bij de indeling van dit gebied in het geding zijnde belangen meer gewicht kunnen worden toegekend aan de samenhangen die bestaan tussen de in het gebied van de Stedendriehoek liggende gemeenten dan aan de relaties tussen de regio's rond Deventer respectievelijk Zwolle.

¹ Structuurschets voor de bestuurlijke indeling, rapport normatieve fase, provincie Overijssel, blzz. 26 t/m 29.

18

De Noordveluwe gemeenten Hattem en Heerde behoren geheel respectievelijk grotendeels tot het stedelijk verzorgingsgebied van Zwolle en zijn ook anderszins in overwegende mate op deze stad georiënteerd. Het honoreren van dit relatiepatroon leidt tot de – door het bestuur van de huidige provincie Overijssel voorgestane – schaalvergroting van de eventueel nieuw te vormen provincie Overijssel. Dit effect zou nog worden versterkt door ook de gemeenten Olst en Raalte aan deze provincie toe te voegen. Aldus blijven de bestaande maatschappelijke samenhangen onaangetast, waarbij overigens moet worden aangetekend dat de relatie tussen Olst en Raalte enerzijds en Zwolle anderzijds minder sterk is dan die tussen Zwolle en Hattem en Heerde.

19

Uiteraard ben ik tot zodanig overleg bereid. Vooralnog leek mij dat evenwel niet voldoende zinvol. Vooreerst zijn mij de standpunten van de provincie en van de betreffende gemeenten bekend. Voorts kan een overleg, als in de vraag bedoeld, pas vruchtdragend zijn, wanneer de Kamer, in het kader van de onderhavige nota, heeft doen blijken, in welke richting zij ten principale met betrekking tot de provinciale indeling van het onderhavige gebied denkt.

20

Het gewest Twente in zijn huidige vorm is een op initiatief van de deelnemende gemeenten gevormde bestuurlijke voorziening primair ten bate van de in dit gebied gevoelde regionale, bovengemeentelijke problematiek. De deelnemende gemeenten – die zich thans inzetten voor deze vorm van samenwerking – zien het gewest Twente uitdrukkelijk als een overgangsfase naar de provinciewording van dit gebied. Indien niet op afzienbare termijn meer zekerheid geboden kan worden omtrent de verwezenlijking van dit toekomstperspectief, zou het resultaat kunnen zijn dat – wegens de ook bij de betrokken gemeenten levende bezwaren tegen de totstandkoming van een afzonderlijke vierde bestuurslaag – een eind zal komen aan de gemeentelijke bereidheid tot steun aan het gewest Twente in zijn huidige vorm. De gevolgen daarvan zouden zich doen voelen op onder meer het terrein van de ruimtelijke ordening – het gewest bereidt samen met het provinciaal bestuur een streekplan voor Twente voor –, bij de behartiging van de belangen van de regio met betrekking tot de werkgelegenheid en ten aanzien van de gezamenlijke behartiging van milieubelangen in Twente. Een beëindiging van deze taken, alsmede van die op andere terreinen, bij voorbeeld de volkshuisvesting en het welzijn, zou leiden tot een kwaliteitsvermindering van het beleid op de aangegeven gebieden.

21

Deze vraag dient naar mijn mening niet toegespitst te worden op een bepaald gebied, maar moet geplaatst worden in een meer algemeen landelijk kader te weten de wenselijkheid van een provinciale schaalverkleining. Daaromtrent moge ik verwijzen naar het gestelde in het voorafgaande. Ten aanzien van de specifieke positie van Twente moge verwezen worden naar het antwoord op de vorige vraag.

22

De gemeenten Hoevelaken en Scherpenzeel (met name de eerstgenoemde) behoren tot het stedelijk verzorgingsgebied van Amersfoort. Het gemeentebestuur van Hoevelaken is voorstander van indeling bij die provincie waarbij ook de Veluwe wordt ingedeeld. Waar deze gemeente echter voor een groot aantal voorzieningen (onder meer op het gebied van gezondheidszorg, sociaal-culturele faciliteiten, woonwagen- en andere schappen etc.) op de regio Amersfoort is aangewezen, wordt voortzetting van de bestaande samenwerking met dit gebied op zakelijke basis wenselijk geacht.

Het bestuur van de gemeente Scherpenzeel wenst eerst meer duidelijkheid omtrent de functionele aspecten van de bestuurlijke reorganisatie. Vervolgens wenst het een grondig nader onderzoek naar de specifieke positie van Scherpenzeel. In afwachting daarvan worden geen redenen aanwezig geacht wijziging te brengen in de bestaande provinciale indeling van dit gebied.

Tot het stedelijk verzorgingsgebied van de Zuidhollandse gemeente Woerden behoren – naast de gemeente Driebruggen – vrijwel uitsluitend gemeenten die liggen in het Utrechtse zogeheten westelijk weidegebied; ook in andere opzichten zijn deze Utrechtse gemeenten op Woerden, dat in het nationale verstedelijkingsbeleid een functie voor de opvang ten behoeve van het centrale open middegebied heeft, georiënteerd. De raad van Woerden heeft dan ook gekozen voor een indeling die recht doet aan dit relatiepatroon, dat wil zeggen dat – uitgaande van het niet tot stand komen van een afzonderlijke provincie voor het open middegebied in Zuid-Holland – Woerden bij de provincie Utrecht ingedeeld dient te worden. De raad van de gemeente Driebruggen heeft unaniem gesteld, dat deze gemeente deel moet uitmaken van die provincie, waarbij ook Woerden wordt ingedeeld, mede als dit de provincie Utrecht zou zijn. Provinciale Staten van Utrecht zijn van mening dat toevoeging van de gemeenten Woerden en Driebruggen aan de provincie Utrecht in de rede ligt.

23

Bij deze relaties moet in het bijzonder worden gedacht aan woon/werkrelaties en, meer in het algemeen, aan de bindingen van een aantal gemeenten met de stad Utrecht, zijnde de meest nabijgelegen grote stad met een sterke centrumfunctie. In dit verband is voorts van belang hetgeen de «werkgroep Begrenzing provincie Utrecht» over dit gebied heeft geadviseerd:

«Voor wat betreft de West-Betuwe kan worden vastgesteld, dat in elk geval gemeenten als Kesteren en Culemborg en voor wat betreft de Vijfheerenlanden de gemeenten Vianen, Everdingen en Hagestein een duidelijke oriëntatie op Utrechtse centra hebben. De maatschappelijke ontwikkelingen zullen in toenemende mate een integratie van deze gemeenten in het Utrechtse bevorderen, zonder dat er echter sprake is van een wezenlijke ruimtelijke functie van deze gebieden voor de provincie Utrecht. Desalniettemin zal óf toevoeging van het gehele gebied van de West-Betuwe aan de provincie Utrecht moeten plaatsvinden óf zal daarvan moeten worden afgezien. In dat geval zal de rivier de Rijn/Lek de natuurlijke zuidgrens van de provincie Utrecht moeten blijven. Ingeval van toevoeging kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de West-Betuwe en de gemeenten Vianen, Everdingen en Hagestein in de Vijfheerenlanden, omdat deze laatste gemeenten voor de verbindingen met de West-Betuwe van groot belang zijn en zeker niet minder dan de West-Betuwe op Utrecht zijn georiënteerd.»

Deze stellingneming is door het provinciaal bestuur van Utrecht onderschreven, zij het dat provinciale staten het vooralsnog niet noodzakelijk achten de West-Betuwe aan Utrecht toe te voegen tenzij «alsnog op inhoudelijke gronden wordt aangetoond dat (dit) wenselijk is en de in dat gebied liggende gemeenten zich in grote meerderheid (hiervoor) uitspreken».

24

Uitgaande van de wenselijkheid van provinciale schaalverkleining verdient de voorgestelde indeling de voorkeur omdat daardoor een voldoende draagvlak voor de provincie Noord-Holland-noord wordt verkregen; daarnaast zijn in dit verband van belang de binnen de IJmondse arbeidsmarkt bestaande noord-zuidrelaties.

25

De in deze vraag bedoelde regio-indeling van de provincie Noord-Holland betreft meer dan twee regio's. Beide, voorlopig voorgestelde, nieuwe provincies omvatten een aantal regio's. De indeling daarvan komt, afgezien van details, overeen met de grens tussen de beide eventueel nieuw te vormen provincies.

26

Op deze twee vragen moet ik ontkennend antwoorden. De pregewestelijke ontwikkeling in Noord-Holland is met de planologische beleidsnota's niet in strijd. Een splitsing van het territoir in twee provincies moet dat natuurlijk-kerwijze wel zijn, omdat zowel de werkgroep als het provinciaal bestuur uitgaat van een bestuurlijke ontwikkeling op regionaal niveau en een overkoepelend provinciaal bestuur waarvoor men een gebied noodzakelijk acht, dat minimaal dat van de huidige provincie beslaat.

27

De in deze vraag genoemde beleidsterreinen vereisen alle een vrij groot ruimtelijk draagvlak, waarbij de ontwikkelingen in de praktijk veeleer naar grootschaligheid dan naar schaalverkleining tenderen. Ik heb daar ook op gewezen in mijn brief van 22 mei aan de Voorzitter van de Kamer om daarmee het terugbrengen van het aantal provincies van 24 naar 17 mede te motiveren. Hiertegenover staan echter belangrijke naar schaalverkleining tenderende ontwikkelingen; hierop ben ik ingegaan in hoofdstuk II van de vraagpuntennota.

Waterstaatkundige eenheden, zoals bijvoorbeeld polders en afwaterings-eenheden, zullen – evenals door de huidige – door de ontworpen provinciale grens worden doorsneden. Dat is overigens niet een probleem dat specifiek voor Noord-Holland is; het doet zich ook elders voor. In meerdere of mindere mate zal de voorgestelde provinciale indeling ertoe leiden dat de nieuwe provinciale grenzen geen verband meer hebben met de waterstaatkundig relevante fysisch-geografische omstandigheden die bepalend zijn voor het territoir waarop de waterstaatszorg, met name voor zover betrekking hebbend op waterkering en waterhuishouding, dient te worden behartigd. Interprovinciale samenwerking zou daarvoor een oplossing kunnen bieden. Oplegging van zodanige samenwerking, als in het voorontwerp van Wet op de waterkeringen voorzien, laat de Grondwet evenwel vooralsnog niet toe.

Voor het zeehavenbeleid, dat wil zeggen de planning en de inrichting, zal een doorsnijding van het Noordzeekanaalgebied door een provinciale grens naar verwachting geen voordelen bieden. Uit een oogpunt van beheer zal een tweedeling van het Noordzeekanaal slechts geringe consequenties hebben, aangezien het kanaal in rijksbeheer is.

Voor de relatie tussen schaal en decentralisatie moge verwezen worden naar de antwoorden op de vragen 3 en 5.

28

De positie van de stad Amsterdam ten opzichte van een eventueel voor dit gebied in te stellen provincie Amstelland zal in principe dezelfde zijn als die van de gemeente Rotterdam ten opzichte van een provincie Rijnmond. Naar mijn mening zal de afstand tussen het stads- en het provinciaal bestuur niet dusdanig klein worden dat daardoor bestuurlijke belangen van hetzij de stad hetzij de provincie geschaad zouden worden, met andere woorden, dat hun beleidsvrijheid in gevaar zou komen.

29

De voorgestelde tweedeling van Noord-Holland zou een oplossing kunnen bieden voor de vraag, «op welke wijze, uitgaande van de wenselijkheid van een provinciale schaalverkleining, deze splitsing optimaal gerealiseerd zou kunnen worden» (aldus blz. 18, onder C in de vraagpuntennota).

30

Gegeven de noodzaak tot schaalverkleining enerzijds en de wens van de meerderheid in de provinciale staten van zowel Utrecht als Zuid-Holland om niet over te gaan tot de instelling van een afzonderlijke provincie voor het open middengebied anderzijds, is het voorgestelde grensbeloop (dit grensbeloop is overgenomen uit de voorlopige standpuntbepaling van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland) het meest verkieslijke. Hierbij wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de in dit gebied per regio bestaande samenhan-

gen; zij het, dat voornamelijk een vergelijking van de afstand van de Alblas-serwaard en Vijfheerenlanden tot 's-Gravenhage en Rotterdam heeft geleid tot het voorstel, deze gebieden bij Rijnmond in te delen.

31

Provinciale staten van Zuid-Holland willen geacht worden zich niet voor splitsing van deze provincie te hebben uitgesproken, indien naar hun mening in onvoldoende mate wordt voldaan aan de voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur noodzakelijke voorwaarde van decentralisatie van rijkstaken en de daaruit voortvloeiende herverdeling van taken over de drie bestuurslagen en indien niet voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld om tot uitvoering van deze taken te kunnen overgaan. Voor deze voorwaarden heb ik begrip. De decentralisatie van rijkstaken is echter een procesmatig gebeuren, waarvan een afgerond totaalresultaat niet verwacht mag worden op de termijn, binnen welke ik de besluitvorming over de voorliggende plannen noodzakelijk acht om een eind te kunnen maken aan de reeds te lang voortdurende onzekerheid op dit gebied. Over een herverdeling van taken over de drie bestuurslagen en het in dat kader ter beschikking stellen van financiële middelen kan, in afwachting van de verdere parlementaire behandeling van het ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur, nog niets met zekerheid worden gezegd.

Ten aanzien van het financiële aspect merk ik overigens nog op, dat de eventueel in dit gebied nieuw te vormen provincies de normale provinciale status zullen moeten krijgen met alle daaraan verbonden financiële consequenties, waarbij uiteraard voor de overgangperiode zo nodig financiële regelingen getroffen zullen worden.

32

Het citaat, ontleend aan blz. 19 van de vraagpuntennota, heeft betrekking op de versterking van de bestuurlijke en financiële positie van het openbaar lichaam Rijnmond in het kader van de wijziging van de Wet openbaar lichaam Rijnmond (wet van 28 maart 1979, stb. 195, in werking getreden 1 september 1979). Met deze wijziging heeft de wetgever beoogd het openbaar lichaam, in afwachting van de bestuurlijke reorganisatie, uit de bestaande impasse te helpen door tussentijds een voorlopige voorziening te treffen. Dit «noodverband» zou moeten gelden voor de tijd tot de instelling van een provincie Rijnmond, ten aanzien waarvan Regering en parlement tijdens de behandeling van het wijzigingsontwerp hebben doen blijken, dat deze er zou moeten komen.

Met de in de vraag vermelde formulering «zodanig stadium» is niet bedoeld, dat reeds in dit stadium van de besluitvorming gekozen zou zijn voor welke fasering dan ook. Een verantwoorde keuze in dezen zal pas gemaakt kunnen worden wanneer meer duidelijkheid bestaat over het aantal nieuw te vormen provincies enerzijds en het functionele aspect anderzijds. Dat neemt niet weg dat ik mij, nu Rijnmond al een eind op weg is naar een zelfstandige provincie, zou kunnen voorstellen, dat de vorming van in elk geval deze provincie niet lang op zich zou behoeven te laten wachten.

33

Een principiële verschil is hierin gelegen dat het taken- en bevoegdhedenpakket van het openbaar lichaam Rijnmond – daargelaten de taken die door de gemeenten vrijwillig aan het openbaar lichaam zijn opgedragen – beperkt is tot hetgeen bij of krachtens de wet aan het openbaar lichaam nadrukkelijk opgedragen is, terwijl een provincie binnen haar eigen huishouding een in beginsel onbeperkt taken- en bevoegdhedenpakket heeft; met andere woorden tegenover het gesloten systeem van de Wet openbaar lichaam Rijnmond, waarbij het openbaar lichaam een wettelijk strak omlijnd takenpakket heeft, staat het zogenoemde «open bestel», de eigen huishouding (autonomie) van de provincie.

De activiteiten die het openbaar lichaam Rijnmond kan ontplooiën op terreinen waarop een provincie zich kan bewegen zijn – afgezien van de bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen – zeer beperkt. Immers, alleen op het terrein van de ruimtelijke ordening is het openbaar lichaam voor zijn gebied in de plaats gesteld van de provincie. Daarnaast kent de Wet openbaar lichaam Rijnmond de mogelijkheid dat het openbaar lichaam de provinciale rol met betrekking tot de zorg voor de milieuhygiëne overneemt.

Ten slotte komt in de bijzondere wetgeving nog sporadisch de mogelijkheid voor tot overdracht van provinciale bevoegdheden aan Rijnmond. Ik denk hierbij aan artikel 6 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (tot op heden is hiervan nog geen gebruik gemaakt) en artikel 8 van het wetsontwerp rampenplannen.

34

De voorlopige voorgestelde grenzen van de in dit gebied eventueel nieuw te vormen provincies komen ruwweg overeen met die van de in de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling aangegeven samenhangende eenheden, zij het dat de eventueel nieuw te vormen provincies meerdere bestaande bestuurlijke eenheden omvatten.

Dat de in de concept-structuurschets aangegeven samenhangen nog steeds in overeenstemming zijn met de praktijk moge blijken uit het feit dat de in deze provincie plaatsgehad hebbende gewestvorming «van onderop» – naar mijn mening toch ook een duidelijke indicatie voor de in een bepaald gebied bestaande samenhangen – zich grotendeels voltrokken heeft volgens de in voornoemde schets aangegeven lijnen. In zoverre zou het geen bijzondere moeilijkheden behoeven op te roepen, wanneer nieuwe provincies in de plaats van de huidige pregewesten zouden treden.

De argumenten die geleid hebben tot het voorlopig voorstellen van niet vier, maar drie nieuw te vormen provincies in dit gebied zijn verwoord in mijn brief van 22 mei 1978 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (14 322 en 14 323, nr. 6) waarin de gedachte naar voren werd gebracht het aantal nieuw te vormen provincies van 24 naar 17 terug te brengen; zij zijn nog onverkort van kracht.

35

De in deze vraag bedoelde indeling van Noord-Brabant in eenheden van lokaal bestuur op gewestelijke schaal is door het provinciaal bestuur opgesteld in het kader van de voorbereidende werkzaamheden bij de opstelling van de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland en is als zodanig ook verwerkt in deze schets.

De in laatstgenoemd stuk opgenomen gegevens hebben op hun beurt zowel bij de opstelling van het 24-provinciënplan als bij de concipiëring van de thans voorliggende voorstellen mede als uitgangspunt gediend.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel