

Vergaderjaar 1992-1993

23 048

Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden (Kaderwet bestuur in verandering)

A

I. VOORSTEL VAN WET

– Het tweede lid van artikel 1.1.1 is vervallen. Dit luidde:

2. Aan het eerste lid kunnen onderdelen worden toegevoegd, houdende aanwijzing van andere samenwerkingsgebieden waarvoor het treffen van voorzieningen als bedoeld in deze wet aangewezen wordt geacht met het oog op een doeltreffende en doelmatige uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 2, afdeling 3, hoofdstuk 3, afdeling 3 en hoofdstuk 4 van deze wet.

– In artikel 2.1.1, eerste en tweede lid, stond in de plaats van «drie maanden»: acht weken.

– De laatste volzin van artikel 2.2.2, derde lid, ontbrak.

– In artikel 2.3.3 is onder vernummering van de leden 4 tot en met 8 tot 3 tot en met 7, het derde lid vervallen. Dit luidde:

3. Een regionaal verkeers- en vervoerplan geeft onder meer aan:

- a. de autonome ontwikkeling van de mobiliteit van de verschillende wijzen van vervoer;
- b. de ontwikkeling van de mobiliteit van de verschillende wijzen van vervoer bij een geïntegreerd verkeers- en vervoersbeleid, alsmede de effecten daarvan op de bereik-

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET WETSVORSTEL EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

baarheid en de leefbaarheid;

c. de maatregelen ter beheersing van de groei van de mobiliteit, het terugdringen van het autogebruik en het bevorderen van het gebruik van het openbaar vervoer;

d. de maatregelen ter waarborging van de goederendistributie en de bereikbaarheid van bedrijfslokalities;

e. een overzicht van de benodigde infrastructuur en overige voorzieningen;

f. een overzicht van de te nemen maatregelen, alsmede de kosten hiervan en de beoogde effectiviteit;

g. de prioriteitstelling en fasering van de te nemen maatregelen.

– Artikel 2.3.7 luidde:

1. Een regeling voorziet erin dat het bestuur van een in het samenwerkingsgebied gelegen gemeente zijn medewerking verleent aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van het regionaal openbaar lichaam neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur toegekende bevoegdheden.

2. Een regeling voorziet erin dat, indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam de in het eerste lid bedoelde medewerking niet of niet in voldoende mate verleent, het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam zelf ten laste van

de betrokken gemeente een besluit kan uitvoeren of doen uitvoeren.

– In artikel 2.4.2, eerste lid, stond in de plaats van «drie maanden»: acht weken.

– Artikel 2.6.3 ontbrak.

– Artikel 3.1.4 is vervallen. Dit artikel luidde:

Een regionale gebiedsautoriteit is een openbaar lichaam.

– Aan artikel 3.2.2.1 is toegevoegd de zinsnede: met dien verstande dat het algemeen bestuur uit maximaal 63 leden bestaat.

– Aan artikel 3.2.2.4, eerste lid, is toegevoegd de zinsnede: met dien verstande dat een regeling kan worden getroffen voor registratie en gebruik van aanduidingen van politieke groeperingen overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Kieswet voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraden.

– In artikel 3.3.1.2 is onder vernummering van de leden 4 tot en met 8 tot 3 tot en met 7, het derde lid vervallen. Dit luidde:

3. Een regionaal verkeers- en vervoerplan geeft onder meer aan:
a. de autonome ontwikkeling van de mobiliteit van de

verschillende wijzen van vervoer;

b. de ontwikkeling van de mobiliteit van de verschillende wijzen van vervoer bij een geïntegreerd verkeers- en vervoersbeleid, alsmede de effecten daarvan op de bereikbaarheid en de leefbaarheid;

c. de maatregelen ter beheersing van de groei van de mobiliteit, het terugdringen van het autogebruik en het bevorderen van het gebruik van het openbaar vervoer;

d. de maatregelen ter waarborging van de goederendistributie en de bereikbaarheid van bedrijfslocaties;

e. een overzicht van de benodigde infrastructuur en overige voorzieningen;

f. een overzicht van de te nemen maatregelen, alsmede de kosten hiervan en de beoogde effectiviteit;

g. de prioriteitstelling en fasering van de te nemen maatregelen.

– Artikel 3.3.1.4 luidde:

Artikel 109, tweede lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het bestuur van de regionale gebiedsautoriteit.

– Artikel 3.3.1.7 luidde:

1. Het algemeen bestuur kan in zijn verordeningen medewerking tot uitvoering daarvan vorderen van de besturen van de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten.

2. De kosten, verbonden aan de in het eerste lid bedoelde medewerking, worden, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door de regionale gebiedsautoriteit aan hen vergoed.

– Artikel 3.3.3.1 luidde:

De artikelen 161 tot en met 163 en 165 tot en met 171 van de Gemeentewet zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

– Artikel 3.3.4.1 luidde:

De artikelen 172, 173 en 179 tot en met 182 van de Gemeentewet zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

– De laatste volzin van artikel 3.4.4.1 luidde: Voor toepassing van de eerste volzin vinden de artikelen 229 en 230 van de Gemeentewet overeenkomstige toepassing.

– Artikel 3.4.4.2 luidde:

1. Uit het Gemeentefonds, bedoeld in de Financiële-Verhou-

dingswet 1984 (Stb. 1983, 650) wordt jaarlijks aan de regionale gebiedsautoriteit een uitkering verstrekt. De uitkering wordt vastgesteld met inachtneming van de taken van de regionale gebiedsautoriteit, welke zonder toepassing van deze wet bij de gemeenten zouden berusten.

2. De uitkering bedraagt een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen deel van het totaal van de algemene uitkeringen, bedoeld in de Financiële-Verhoudingswet 1984, aan de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten. Dit deel kan per samenwerkingsgebied verschillend worden gesteld.

3. Op de algemene uitkering, bedoeld in de Financiële-Verhoudingswet 1984, aan elk van de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten wordt een bedrag in mindering gebracht. Dit bedrag wordt berekend op basis van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsleutel, waarbij de som van de bedragen die in mindering worden gebracht, gelijk is aan de uitkering, bedoeld in het eerste lid.

4. De verdeelsleutel, bedoeld in het derde lid, wordt samengesteld uit een of meer van de algemene verdeelmaatstaven en verfijningen, al dan niet met toepassing van het uitkeringspercentage, bedoeld in de Financiële-Verhoudingswet 1984, met inachtneming van de taken van de regionale gebiedsautoriteit, welke zonder toepassing van deze wet bij de gemeenten zouden berusten.

5. Onze Minister stelt in overleg met Onze Minister van Financiën de hoogte vast van de uitkering, bedoeld in het eerste lid, en stelt regels voor de wijze en het tijdstip van betaling van de uitkering.

– Artikel 3.4.4.2a ontbrak.

– Artikel 3.4.4.3 luidde:

1. Elk van de gemeenten verleent jaarlijks een bijdrage in de kosten van de regionale gebiedsautoriteit, gelijk aan het bedrag dat wordt verkregen door een door het algemeen bestuur van de regionale gebiedsautoriteit vastgestelde heffingsmaatstaf te vermenigvuldigen met een, door de regionale gebiedsautoriteit vastgesteld, voor de gemeenten gelijk bedrag per eenheid van de heffingsmaatstaf. De regionale gebiedsautoriteit kan, indien omstandigheden van

bijzondere aard daartoe aanleiding geven, afwijken van de bepaling, dat het bedrag per eenheid van de heffingsmaatstaf voor de gemeenten gelijk dient te zijn.

2. Het algemeen bestuur van de regionale gebiedsautoriteit stelt regels vast voor de wijze en het tijdstip van betaling van de door de gemeenten verschuldigde bijdrage.

3. Onze Minister kan indien omstandigheden van bijzondere aard daartoe aanleiding geven de gemeentelijke bijdragen aan een maximum binden.

– Artikel 4.1.1, aanhef, luidde: De Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626) wordt als volgt gewijzigd.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36e: het vierde lid ontbrak.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36j, luidde de tekst:

Wij kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften geven omtrent de voorbereiding en inrichting van regionale structuurplannen.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36k, het elfde lid luidde:

Een regionaal structuurplan dat ingevolge het negende lid is tot stand gekomen of herzien, wordt geacht te zijn vastgesteld door het algemeen bestuur.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36q, het vierde lid luidde:

De gemeenteraden zijn verplicht bij de herziening van de in hun gemeente geldende bestemmingsplannen deze plannen in overeenstemming te brengen met aanwijzingen als bedoeld in het tweede lid. Voorzover die aanwijzingen betrekking hebben op een gebied, waarvoor geen bestemmingsplan geldt, bestaat een overeenkomstige verplichting, zodra de gemeenteraden tot vaststelling van bestemmingsplannen overgaan.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36q, het zesde lid ontbrak.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36r, luidde:

Indien toepassing is gegeven aan artikel 36q, tweede lid, is artikel 38, eerste, derde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in het eerste lid in

plaats van Onze Minister wordt gelezen het dagelijks bestuur van de regionale gebiedsautoriteit, de regionale planologische commissie gehoord en in het derde lid in plaats van Onze Minister wordt gelezen het dagelijks bestuur van de regionale gebiedsautoriteit. Artikel 36q, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

– In artikel 4.1.1 zijn, onder vernummering van de artikelen 36u en 36v tot de artikelen 36s en 36t, de artikelen 36s en 36t komen te vervallen. Deze artikelen luiden:

Artikel 36s

Tegen een besluit, als bedoeld in de artikelen 36q en 36r kan een ieder beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 36t

1. Indien de gemeenteraad niet voldoet aan een verplichting, als bedoeld in artikel 36q is artikel 40 van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in plaats van Gedeputeerde Staten wordt gelezen het dagelijks bestuur van de regionale gebiedsautoriteit en in plaats van de provinciale planologische commissie de regionale planologische commissie.

2. Artikel 41 is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in plaats van Gedeputeerde Staten wordt gelezen het dagelijks bestuur van de regionale gebiedsautoriteit.

– In artikel 4.1.1, onder artikel 36s (36u oud), is toegevoegd de zinsnede: over de toepassing van artikel 40 en 41.

– Artikel 4.1.1, onder artikel 36t (36v oud), het tweede lid luidde: Wij geven bij algemene maatregel van bestuur voorschriften omtrent de samenstelling van een regionale planologische commissie.

– Onder vernummering van de artikelen 4.2.3 en 4.2.4 tot 4.2.2 en 4.2.3, zijn de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 samengevoegd. Artikel 4.2.2 (oud) is hierbij verletterd van A tot en met F in C tot en met H. De aanhef van artikel 4.2.2 (oud) luidde: Indien het bij koninklijke boodschap van 21 februari 1992 ingediende voorstel

van wet tot wijziging van de Woningwet (Kamerstukken II 1991/92, 22 522, nr. 2) tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt de Woningwet (Stb. 1991, 439) gewijzigd als volgt.

– De aanhef van artikel 4.2.2 (4.2.3 oud) luidde:

Indien het bij koninklijke boodschap van 12 april 1988 ingediende voorstel van wet houdende regelen met betrekking tot woonruimte (Huisvestingswet) tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt deze als volgt gewijzigd.

– De aanhef van artikel 4.3.1 luidde:

Indien
a. het bij koninklijke boodschap van 3 april 1989 ingediende voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving) en

b. het bij koninklijke boodschap van 18 mei 1989 ingediende voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteits-eisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur) tot wet worden verheven en in werking treden, wordt de Wet milieubeheer gewijzigd als volgt.

– De aanhef van artikel 4.3.2 luidde als volgt:

Indien het bij koninklijke boodschap van 27 december 1988 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet geluidhinder (Stb. 1979, 99), tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt de Wet geluidhinder gewijzigd als volgt.

– De aanhef van artikel 4.4.2 luidde als volgt:

Indien
a. het bij koninklijke boodschap van 13 januari 1992 ingediende voorstel van wet tot aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet

bestuursrecht (Kamerstukken I, 1991–1992, 22 061, nr. 173) en
b. het bij koninklijke boodschap van 8 april 1992 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Luchtvaartwet (aanwijzing en gebruik van luchtvaartterreinen, strafbepalingen en dwangsomregelingen; Kamerstukken II, 1991–1992, 22 570, nrs. 1–2) tot wet worden verheven en in werking treden, wordt de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47) gewijzigd als volgt.

– Artikel 4.4.3 ontbrak.

– Artikel 4.9.2 ontbrak.

– Artikel 4.10.1 ontbrak.

– Artikel 5.2 luidde:

1. Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad worden de in deze wet voorkomende verwijzingen naar de Gemeentewet door Onze Minister in overeenstemming gebracht met de ingevolge de Invoeringswet Gemeentewet (Stb. ,) vastgestelde nummering van de Gemeentewet.

2. Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad worden de in deze wet voorkomende verwijzingen naar de Provinciewet door Onze Minister in overeenstemming gebracht met de ingevolge de Invoeringswet Provinciewet (Stb. ,) vastgestelde nummering van de Provinciewet.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

– De tekst in par. 1.1 van «Met name ...» tot en met «...soortgelijke aanpak mogelijk.» luidde:

Met name in stedelijke gebieden is een gezamenlijke aanpak van groot belang vanwege de grote betekenis van deze gebieden voor de economische, ruimtelijke en sociaal-culturele ontwikkeling van Nederland. Het wetsvoorstel brengt de samenwerkingsgebieden rond de steden Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, alsmede Arnhem en Nijmegen onder de werking van de wet. Nadrukkelijk is echter voorzien in de mogelijkheid ook andere samenwerkingsgebieden onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen.

– In par. 1.1 is na de derde witregel toegevoegd:
– februari 1993: Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie; Bestuur op niveau, deel 3.

– Aan het slot van par. 1.1 is toegevoegd: In hoofdstuk 5 (deregulering) wordt onder meer ingegaan op het probleem van de bestuursverdichting.

– Aan het slot van de eerste alinea van par. 1.2 is vervallen:

De aanpak van deze onevenwichtigheden vereist een inhoudelijk samenhangende aanpak.

– In de voorlaatste alinea van par. 1.2 is voor de woorden «vrijwillige basis» toegevoegd: in hoofdzaak.

– Het begin van de laatste alinea van par. 1.2 luidde in plaats van «Mede door»: Door.

– De tekst van par. 1.3 van «Hiervoor is het wetsvoorstel aangeduid als de afronding van een proces van beleidsvorming...» tot en met «...dat is immers het doel van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de BoN-gebieden.» luidde:

Het wetsvoorstel is in zijn werking gericht op de samenwerkingsgebieden waarop de wet van toepassing wordt verklaard. Hoewel daarmee potentieel een breed toepassingsbereik wordt geboden, worden in *hoofdstuk 1* in eerste aanleg de samenwerkingsgebieden rond een aantal grotere steden onder de werking van de wet gebracht. In die gebieden is de behoefte aan een krachtig regionaal bestuur het meest manifest. Concreet gaat het daarbij om de samenwerkingsgebieden rond de steden Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, alsmede Arnhem en Nijmegen. Door wijziging van het betreffende wetsartikel is uitbreiding met andere gebieden mogelijk.

– In par. 1.3 is na de zin «In dat geval wordt een voorstel van wet bij het parlement ingediend voor het regelen van de definitieve bestuurlijke organisatie in het betreffende samenwerkingsgebied.» vervallen: en daarmee de werking van de Kaderwet voor dat gebied beëindigd.

– In par. 1.3 luidde tekst in plaats van de zin «De voorbereiding van een definitieve wettelijke regeling kan dan terstond ter hand worden genomen»: Op basis van deze evaluatie kan besloten worden tot het voorbereiden van een definitieve wettelijke voorziening voor het betreffende gebied waarbij wordt afgezien van de mogelijkheid tot instelling van een regionale gebiedsautoriteit. Door goed overleg kan bovendien de voorbereiding van een volgende fase zodanig tijdig worden gestart dat de geboden mogelijkheid van een «uitlooperperiode» van maximaal twee jaar niet of niet volledig nodig is.

– De tekst van par. 1.4 van «Die visie is inmiddels neergelegd in de beleidsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie.» tot en met «De rijksoverheid zal dit proces stimuleren en verder richting geven, volgens de lijnen zoals hier geschetst.» luidde: In het voorgaande is een aantal van die samenhangen daarom nader aangeduid. Duidelijk is dat met alle voornoemde deelprocessen voor een vernieuwing van het openbaar bestuur een grondige discussie over de herordening van taken en bevoegdheden aan de orde is, zowel binnen als tussen de bestaande bestuursniveaus. Die heroriëntatie heeft grote gevolgen voor zowel de inhoud als de vorm van het openbaar bestuur. Een belangrijk element daarbij is de schaal waarop taken en bevoegdheden uitgeoefend worden. Daarbij is zowel schaalvergroting (vooral ten aanzien van sturings- en verdelingstaken) als schaalverkleining (vooral ten aanzien van beheers- en uitvoeringstaken) aan de orde.

Het brede scala aan initiatieven heeft ook gevolgen voor de gekozen aanpak. De organisatie van het binnenlands bestuur is de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van discussie geweest. Een aantal voorstellen voor ingrijpende wijzigingen in de bestuurlijke organisatie zijn uiteindelijk niet tot uitvoering gekomen. Belangrijke gemeenschappelijke elementen in deze voorstellen vormden de uitgangspunten van de gelijkheid en uniformiteit van bestuursorganen en de wenselijkheid van een voor het gehele land gelijk-luidende aanpak. Slechts op zeer beperkte schaal (Openbaar Lichaam Rijnmond en Samenwerkingsorgaan

Agglomeratie Eindhoven) is in de praktijk ervaring opgedaan met andere bestuursorganen op boven-lokaal niveau. Deze zijn in de gekozen vorm toen niet levensvatbaar gebleken. Uit het verleden is de lering getrokken dat een «blauwdruk-benadering», waarbij wordt gekozen voor een uniforme en voor het gehele land geldende aanpak, niet tot het beoogde resultaat leidt. Daarom wordt in het thans gevoerde beleid een procesmatige aanpak gekozen die nadrukkelijk de mogelijkheid opent dat per gebied differentiatie ontstaat.

Prioriteit wordt daarbij gegeven aan het op regionaal niveau brengen van belangrijke gemeentelijke sturingstaken in een aantal stedelijke gebieden.

Duidelijk is echter wel dat de tendensen van schaalvergroting die op vele terreinen kunnen worden gesignaleerd zich, ook in bestuurlijk-organisatorische zin zullen doorzetten. Daarbij moet echter evenzeer aandacht blijven bestaan voor schaalverkleining als noodzakelijk en gewenst complement daarvan.

Op dit moment kan nog niet nauwkeurig worden aangegeven op welke wijze de vernieuwingen in het openbaar bestuur zullen resulteren in nieuwe organisatorische structuren.

In de direct betrokken stedelijke gebieden staan nog verschillende opties voor de iets langere termijn open. De ervaringen opgedaan met voorliggende Kaderwet zijn bij de vervolgstappen dan ook van groot belang.

Het kabinet merkt op dat in het stedelijk gebied Rotterdam zo spoedig mogelijk door middel van een specifieke wet een rechtstreeks gekozen slagvaardig regionaal bestuur zal worden ingesteld. Het voorstel dat het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten in november 1991 heeft gedaan (zie hiervoor ook paragraaf 1.5) vormde hiervoor de basis. Met de nota «De Inzet» (juni 1992) heeft het dagelijks bestuur van het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten hiervoor een nadere uitwerking gepresenteerd.

Overigens beraden de provincies zich intensief op hun toekomstige rol en positie, mede in het licht van de ontwikkelingen op regionaal niveau. Op welke wijze richting en sturing aan de ontwikkelingen bij de provincies kan worden gegeven,

komt aan de orde in een afzonderlijke notitie over ondermeer de ontwikkelingen op provinciaal niveau. Deze notitie is toegezegd in de Uitgebreide Commissievergadering van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van 3 februari 1992.

In deze notitie zal worden ingegaan op de ontwikkelingen in de samenwerking tussen de provincies en op de mogelijke consequenties van het BoN-proces voor de provincies. Voorts zal daarin worden ingegaan op de resultaten van het gevoerde overleg van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met alle provinciebesturen naar aanleiding van haar brief van juni 1990 over de evaluatie van de Wgr-gebiedsindeling en de inventarisatie van knelpunten met betrekking tot de provinciegrenzen (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 176 nr. 12).

Overigens kan in dat verband worden opgemerkt dat een wezenlijke vermindering van het aantal samenwerkingsgebieden in de opvatting van het kabinet noodzakelijk is. Op basis van de huidige inzichten moet een halvering van het huidige aantal van 59 samenwerkingsgebieden zowel wenselijk als haalbaar worden geacht. De afstemming tussen de nieuwe Wgr-indeling en een aantal functionele gebiedsindelingen, bijvoorbeeld de vervoerregio, zal daarbij een belangrijk gegeven zijn. Het kabinet verwijst in dit verband naar de motie De Cloe c.s. waarin gevraagd wordt om een plan van aanpak voor de integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen (zie ook paragraaf 1.5). De wijze waarop het kabinet uitvoering zal geven aan deze motie die gericht is op de integratie van de onderscheiden functionele gebiedsindelingen in de nieuwe Wgr-gebieden, zal in de hiervoor bedoelde notitie aan de orde komen.

Met deze notitie zullen de contouren van de toekomstige bestuurlijke organisatie in Nederland nader bepaald kunnen worden. Gelet op de verbreding van de discussie en de aard en complexiteit daarvan, zal de voorbereiding van de notitie nog enige tijd vergen.

Een selectieve en gedifferentieerde vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is mogelijk en wenselijk. Het wetsvoorstel beoogt

evenwel niet te leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid. Integendeel, het bestaande proces van bestuursverdichting moet worden gekeerd. «Bestuur op niveau» moet, met andere bestuurlijke processen, leiden tot een integratie van bestaande afzonderlijke regelingen en overlegstructuren op regionaal niveau in een geïntegreerd regionaal bestuur. Door het ontbreken van een krachtig regionaal bestuur op een geëigend schaalniveau heeft de bestuurspraktijk geleid tot een onoverzichtelijk geheel van velerlei functionele hulpstructuren.

Inzet van het beleid is dat via concrete stappen de nu bestaande formele en informele verhoudingen en sectorale verbanden worden gesaneerd. De verantwoordelijkheden moeten op het daarvoor meest in aanmerking komende niveau worden gelegd waarbij een taakverdeling zonder onnodige overlappingsen tot stand komt tussen de bestuurslagen en de onderscheiden beleidsverantwoordelijkheden helder zijn verdeeld.

In bestuurlijk-organisatorische zin betekent het voorgaande dat, na een zekere overgangsfase, een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden zal ontstaan waarbij per bestuursniveau sprake is van een nieuw samenhangend pakket van taken en bevoegdheden waarmee een antwoord kan worden gegeven op de huidige en toekomstige uitdagingen en vraagstellingen van het openbaar bestuur. Minder dan thans het geval is zal gebruik behoeven te worden gemaakt van een veelheid aan hulpstructuren voor overleg en samenwerking. Met een dergelijke herordening van taken en bevoegdheden wordt op termijn een grotere helderheid en inzichtelijkheid van het openbaar bestuur bereikt.

– De laatste alinea van par. 1.4 is komen te vervallen. Deze alinea luidde: Samenvattend beoogt de Kaderwet bestuur in verandering wel de richting, een perspectief en een weg naar regionaal bestuur te bieden, echter zonder dat daarbij voor heel Nederland een eindbeeld wordt vastgelegd en zonder af te wijken van het uitgangspunt dat slechts ruimte bestaat voor drie bestuurslagen met een open huishouding. In een afzonderlijke beleidsnotitie zal hierop meer

uitvoerig worden ingegaan dan thans in deze memorie mogelijk is.

– De tekst van par. 1.5 luidde in plaats van «Het bedoelde wetsvoorstel is eind november 1992 aan de Raad van State ter advisering aangeboden.»: Ongeveer gelijktijdig met dit wetsvoorstel zal een dergelijke generieke wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in procedure worden gebracht.

– De tekst van par. 1.5 luidde in plaats van «In de Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) is de stand van zaken ter zake aangegeven.»: Inmiddels heeft bestuurlijk overleg van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met het dagelijks bestuur van het OOR en gedeputeerde staten van Zuid-Holland geresulteerd in de instelling van een gezamenlijke stuurgroep en werkgroep die belast zijn met de voorbereiding van bedoelde wetgeving. Verder is afgesproken een afzonderlijke wet voor de nieuwe regionale bestuurlijke organisatie op te stellen die zo mogelijk met ingang van 1 januari 1995 in werking treedt.

Inzet is te komen tot een bestuurlijke organisatie in dit gebied waarbij een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende bestuursorganen tot stand komt en waarbij de verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld. Daartoe zal een krachtig rechtstreeks gekozen regionaal bestuur moeten worden gevormd. Derhalve dient te worden nagegaan welke gemeentelijke, provinciale en rijkstaken naar het regionaal bestuur worden overgeheveld. Bovendien is het terugdringen van functionele gebiedsindelingen bij de werkzaamheden van de stuurgroep en de werkgroep een specifiek aandachtspunt. De vorming van een krachtig regionaal bestuur zal gevolgen hebben voor de gemeenten in het gebied. Vitale en herkenbare gemeenten «nieuwe stijl» is daarbij de inzet waarbij het OOR-voorstel in verzelfstandiging van de Rotterdamse deelgemeenten voorziet.

– De tekst van par. 1.5 luidde in plaats van «Het plan van aanpak is als bijlage bij de Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) aan de Tweede Kamer toegezonden.»: De wijze waarop het kabinet aan deze motie uitvoering zal geven komt aan de orde in een

afzonderlijke beleidsnotitie waarin tevens zal worden ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de rol en positie van de provincies. Op de hoofdlijnen van deze notitie is nader in paragraaf 1.4 ingegaan.

– Aan het begin van par. 2.2 is toegevoegd de passage van «De (bestuurlijke) problemen...» tot en met «... bekneld raakten tussen de provincie en de centrale stad.»

– Aan het slot van par. 2.2 is toegevoegd de passage vanaf «Zoals aangegeven ...».

– Aan het slot van par. 2.3 is vervallen: Ook de door het kabinet gekozen aanpak kan rekenen op instemming en waardering op de verschillende bestuursniveaus. De discussie heeft zich dan ook al vrij snel kunnen richten op de vragen hoe, wanneer en langs welke weg een bestuurlijke voorziening in de relevante stedelijke gebieden tot stand kan worden gebracht.

– Par. 2.6 luidde vanaf de derde witregel tot de laatste alinea:

De staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën hebben op 9 maart 1992 een externe commissie ingesteld onder voorzitterschap van prof. dr. C.A. de Kam. De commissie heeft tot taak te onderzoeken op welke wijze via een substantiële vergroting van het relatieve aandeel van de eigen middelen kan worden bijgedragen aan vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van de lagere overheden. De commissie zal tevens aandacht besteden aan de gevolgen van de ontwikkeling naar regionale vormen van bestuur en de relaties daarvan met het eigen belastinggebied van gemeenten, regionale besturen en provincies. In de commissie zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de VNG en de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën vertegenwoordigd. Een concreet voorbeeld van een sinds 1 januari 1991 daadwerkelijk ingevoerde nieuwe gemeentelijke belasting is de parkeerbelasting (Stb. 1990, 426 en 574).

Ook de financiële positie in engere zin van de grotere gemeenten heeft de voortdurende aandacht van het kabinet. In dat kader wordt gewezen

op enkele beleidsmaatregelen met een financiële doorwerking ten gunste van deze gemeenten in de jaren vanaf 1992.

Van belang is allereerst de verdeling van de zogenoemde *financiële impulsen* van elk f 50 miljoen structureel uit het *bestuursakkoord Rijk-VNG* ten behoeve van de prioriteiten van het Regeerakkoord (milieu, investeringen en sociale vernieuwing). Deze verdeling is zodanig vorm gegeven dat deze uitdrukkelijk ten gunste van de grotere gemeenten werkt. De grotere gemeenten (meer dan 50 000 woonruimten) ontvangen uit de impuls van f 50 mln. over 1992 een structureel bedrag van in totaal ruim f 26 mln. Dat is f 8 mln. meer dan het bedrag dat voor deze gemeenten beschikbaar zou zijn gekomen bij een verdeling van de impuls naar rato van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Van dit structurele bedrag van f 8 mln. gaat bijna f 5 mln. naar de vier grootste steden. Indien het financieringstekort dat toelaat zullen ook voor 1993 en 1994 impulsen van elk f 50 mln. structureel aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. In dat geval ontstaat een structurele bevoordeling van f 24 mln. vanaf 1994, waarvan ruim f 14 mln. voor de vier grootste steden (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 631, nr. 7).

Daarnaast zijn de grotere gemeenten *relatief ontzien* bij de *ombuigingen* op het Gemeentefonds voor de jaren 1992 en volgende. Een nadere kwantificering van het relatieve voordeel voor de vier grootste gemeenten als gevolg van de beperktere doorwerking van de ombuigingen levert het volgende beeld op. In vergelijking met een verdeling naar rato van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is het structurele ombuigingsbedrag voor Utrecht f 2 mln. lager. Voor Den Haag, Rotterdam en Amsterdam bedraagt het structurele relatieve voordeel respectievelijk 4, 7 en 11 miljoen gulden.

Ook in *evaluatie-onderzoek* van de *Financiële-Verhoudingswet* 1984, dat thans gaande is, komt de financiële positie van de grotere steden aan de orde. Duidelijk is inmiddels dat gemeenten met een combinatie van drie belangrijke kenmerken voor extra uitgaven staan. Deze kenmerken betreffen een ongunstige fysieke structuur (historische

bebouwing, oude binnensteden), een ongunstige sociale structuur (hoge werkloosheid, concentratie van minderheden, laag opleidingsniveau) en het vervullen van een centrumfunctie voor omliggende gemeenten. In een brief aan de Tweede Kamer van 29 april 1992 gaan de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën nader op een en ander in (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 300 C, nr. 11). Uit deze brief blijkt onder meer dat het kabinet, vooruitlopend op meer definitieve conclusies op basis van nader evaluatie-onderzoek, een interimmaatregel overweegt ten gunste van gemeenten met de hiervoor omschreven kenmerken. De beslissing hierover zal mede gebaseerd worden op de eerste resultaten van het onderzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën.

In de nota «Bestuur op niveau: deel 2» (BoN-2) heeft het kabinet het voornemen aangekondigd tot instelling van een *tijdelijke Verfijning bestuur stedelijke gebieden* ter stimulering van het groeiproces naar regionaal bestuur. Dit voornemen heeft veel kritiek opgeroepen. Alleen de RARO stemt ermee in. De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf, advies van 14 oktober 1991) en de VNG (advies van 6 november 1991) wijzen de verfijning zonder meer af. Ook in andere reacties, met name vanuit gemeenten en samenwerkingsverbanden buiten de in BoN-2 genoemde stedelijke gebieden, wordt het voorstel afgewezen. Tijdens de Uitgebreide Commissievergadering van 3 februari 1992 stuitte de voorgenomen verfijning eveneens op grote bezwaren en werd de regering in een motie gevraagd af te zien van het voornemen tot instelling van de verfijning (Kamerstukken II, 1991-1992, 21 062, nr. 9).

De bezwaren tegen de voorgestelde verfijning hebben onder meer betrekking op het feit dat andere dan de BoN-gebieden minder middelen krijgen voor intergemeentelijke samenwerking dan thans en op de omstandigheid dat zich onbedoelde effecten voordoen bij de praktische uitwerking als gevolg van de verdeel-systeematiek van het Gemeentefonds.

Hoewel de aangevoerde bezwaren tegen de verfijning inhoudelijk juist zijn, achtte het kabinet deze niet van doorslaggevend belang in het licht van de extra stimulans die de

verfijning zou kunnen geven aan de ontwikkeling naar regionaal bestuur. Nu echter blijkt dat deze zienswijze niet door de Tweede Kamer wordt gedeeld, ziet het kabinet af van het voornemen tot instelling van een verfijning.

– In par. 2.7 is toegevoegd de passage vanaf «Langs twee wegen zal dit moeten worden bereikt.» tot en met «... via één of twee stappen wordt bereikt».

– De tweede volzin van par. 3.1.1 luidde: In daartoe aangewezen samenwerkingsgebieden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kan via ten hoogste twee aan maximale termijnen gebonden fasen worden toegegroeid naar een situatie waarin de totstandkoming van een definitieve vorm van regionaal bestuur mogelijk is.

– Aan de tweede alinea van par. 3.1.2 is toegevoegd: Artikel 107 van de Provinciewet bevat een vergelijkbare bepaling.

– In par. 3.1.2 is toegevoegd de passage vanaf «Het is denkbaar dat...» tot en met «... te liquideren regeling opgenomen bepalingen.»

– In par. 3.1.2 is na de zin eindigend op «... van de Gemeentewet reeds van toepassing zijn.» vervallen: Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op artikel 1.1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarin is bepaald dat andere samenwerkingsgebieden (dan die genoemd in het eerste lid) aan het eerste lid kunnen worden toegevoegd. Deze toevoeging geschiedt bij de wet. Bij de voorbereiding van het desbetreffende wetsvoorstel moeten de gemeenten in het betrokken gebied in de gelegenheid worden gesteld hun opvattingen ter zake naar voren te brengen. De Kaderwet hoeft dit echter niet voor te schrijven, omdat in artikel 115 van de Gemeentewet daarvoor reeds een algemene voorziening is getroffen. Dit artikel bevat een algemene overlegverplichting aan onder meer ministers, wanneer zij wetsvoorstellen in voorbereiding hebben waarbij «in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen». Dit laatste is bij een wetsvoorstel waarbij een samenwerkingsgebied onder de werking van de Kaderwet

wordt gebracht, stellig aan de orde.

– De laatste drie aliena's van par. 3.1.2 luiden:

Ook *de nieuwe Provinciewet* is niet zonder betekenis voor de Kaderwet. Zo bepaalt artikel 3.2.2.1 van het wetsvoorstel dat het aantal leden van het algemeen bestuur van een regionale gebiedsautoriteit wordt vastgesteld overeenkomstig de regeling die artikel 8 van de Provinciewet behelst voor provinciale staten.

Voorts zij gewezen op de artikelen 2.3.6 en 3.3.1.5, krachtens welke het provinciaal bestuur, op de wijze voorzien in artikel 108 van de Provinciewet, provinciale medebewindstaken rechtstreeks kan doordelegeren naar het bestuur van een regionaal openbaar lichaam respectievelijk het bestuur van een regionale gebiedsautoriteit.

De relatie tussen het wetsvoorstel en *de Kieswet* komt aan de orde bij de artikelsgewijze toelichting op de regeling van de verkiezing van het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam respectievelijk regionale gebiedsautoriteit (artikelen 2.2.3 en 3.2.2.2 e.v.). Bij de regeling van de verkiezing van het algemeen bestuur van een regionale gebiedsautoriteit zijn de bepalingen van de Kieswet met betrekking tot de verkiezing van gemeenteraden of van de Eerste Kamer zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. De verkiezing van het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam wordt beheerst door de regels die hieromtrent in de gemeenschappelijke regeling zijn gesteld.

Tot slot van dit onderdeel merken wij nog op dat de organen van zowel een regionaal openbaar lichaam als van een regionale gebiedsautoriteit bestuursorganen zijn in de zin van *de Algemene wet bestuursrecht* en dat hun besluiten geheel onder de werking van die wet vallen. Op één plaats (artikel 2.6.1) is de verplichte bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht uitgesloten, omdat de Wgr of de in een regeling opgenomen geschillenregeling reeds in een procedure voorziet die leidt tot een bestuurlijke heroverweging van een in het geding zijnd besluit.

– In par. 3.1.3 luidde de zin «In

hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn taken en bevoegdheden aan de regionale gebiedsautoriteit opgedragen waar geen sectorale wetgeving aan ten grondslag ligt.»: In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn taken aan de regionale gebiedsautoriteit opgedragen die tot nu toe geen wettelijke basis hadden.

– De eerste alinea van paragraaf 3.2 luidde:

De wet is van toepassing op bepaalde in de wet zelf aangegeven samenwerkingsgebieden als bedoeld in de Wgr. In het wetsvoorstel zijn de zeven samenwerkingsgebieden opgenomen ten aanzien waarvan in de nota «Bestuur op niveau: deel 2» (BoN-2) is aangegeven dat totstandkoming van een regionaal bestuur noodzakelijk is. Nadrukkelijk is echter voorzien in de mogelijkheid dat ook andere samenwerkingsgebieden onder de reikwijdte van de wetsvoorstel kunnen worden gebracht. Bij de wet kunnen andere samenwerkingsgebieden aan de gebieden die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen, worden toegevoegd. Hiervoor dient vanuit de inhoud van het beleid de noodzaak van regionaal bestuur in het betreffende gebied vast te staan. Voorts zal in het gebied voldoende draagvlak moeten bestaan voor de totstandkoming van regionaal bestuur en zal sprake moeten zijn van een toereikende omvang van het gebied.

– De derde alinea van par. 3.3.1 luidde: De periode binnen welke een regeling ter goedkeuring aan gedeputeerde staten dient te zijn voorgelegd is gesteld op acht weken nadat de wet voor het betreffende samenwerkingsgebied van kracht is geworden. De reden dat een regeling binnen acht weken ter goedkeuring dient te worden voorgelegd is gelegen in de noodzaak van een snelle totstandkoming van het regionaal bestuur. Hierbij dient te worden bedacht dat het proces van vorming van regionaal bestuur in de betreffende gebieden al geruime tijd gaande is en dat naar verwachting in alle gebieden tijdig voor de inwerkingtreding van de Kaderwet een gemeenschappelijke regeling op basis van de huidige Wgr zal zijn getroffen. Bovendien zal al geruime tijd voor het begin van de termijn van acht weken duidelijk zijn dat er een verplichting om te komen tot

een gemeenschappelijke regeling voor de betreffende gemeenten zal ontstaan. De gemeenten kunnen derhalve anticiperen op de inwerkingtreding van de wet voor hun gebied.

– In par. 3.4.3 luidde de zin «Na de instelling van een regionale gebiedsautoriteit zal tot het moment waarop het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur is verkozen en in functie is getreden, alleen het voorzitterschap functioneren.»: Na de instelling van een regionale gebiedsautoriteit zal tot de verkiezing van het algemeen bestuur de voorzitter het enige bestuursorgaan zijn.

– In par. 3.4.4 luidde de zin «Het is van groot belang dat de provincie bevoegdheden, gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de provinciewet, over kan dragen aan het regiobestuur.»: Van belang is dat overdracht van taken en bevoegdheden door de provincie aan een regionale gebiedsautoriteit ook zonder expliciete wettelijke basis kan plaatsvinden.

– Het slot van par. 3.4.4 luidde vanaf «De regionale gebiedsautoriteit kan door het Rijk of de provincie...» als volgt: De regionale gebiedsautoriteit kan, evenals de provincie, de gemeenten in medebewind roepen. Voorts kan een regionale gebiedsautoriteit analoog aan artikel 147 van de Provinciewet aan de gemeenten medewerking aan de uitvoering van verordeningen vragen. Beide bepalingen zijn noodzakelijk om te verzekeren dat uitvoering van besluiten van een regionale gebiedsautoriteit ook daadwerkelijk plaats zal vinden.

– Het slot van par. 3.5.2 luidde in de plaats van «Het kabinet wijst er op dat het groeiproces waarin de Kaderwet voorziet impliceert dat de bedoelde constructie een tijdelijke is.»: Het wetsvoorstel voorziet niet in een landelijk vervolg, maar maakt het wel mogelijk dat meer gebieden onder de werking van de wet worden gebracht.

– De eerste alinea van par. 3.5.3 luidde vanaf «Daarnaast wordt in deze tweede fase ...»: Daarnaast krijgt de regionale gebiedsautoriteit in deze tweede fase een aanvullende heffingsbevoegdheid ten laste van

de gemeenten binnen het samenwerkingsgebied.

– Par. 3.5.3 luidde vanaf «Op de weg naar een vernieuwde financiële verhouding ...»: De uitkering waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen, zal worden gerelateerd aan de kosten voor de uitvoering van de taken die afkomstig zijn van de gemeenten. Dit betekent dat de omvang ervan naar verwachting voorschans beperkt zal zijn. Een deel van de kosten van het takenpakket waar het hier om gaat wordt immers thans gedekt uit specifieke uitkeringen en eigen inkomsten (leges, retributies en dergelijke). Deze geldstromen gaan in beginsel mee met de taken. Het resterende deel van de kosten komt thans ten laste van de algemene uitkering aan de gemeenten.

De te verwachten feitelijke kosten van de uitvoering van de taken die van de gemeenten afkomstig zijn, zijn na aftrek van specifieke uitkeringen en eigen inkomsten bepalend voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering aan de regionale gebiedsautoriteit. Daarbij zal de uitkering uit een oogpunt van doelmatigheid lager vastgesteld worden dan het totaalbedrag van de kosten die de gemeenten voorheen ten laste van hun algemene uitkering maakten voor de uitvoering van het bedoelde takenpakket. Dit is een waarborg tegen bestuursverdichting. Een relatief lage uitkering uit het Gemeentefonds noopt tot een scherpe financiële prioriteitstelling van de regionale gebiedsautoriteit, waardoor het risico van overlap met gemeentelijke taakuitvoering vermindert. Een eventueel tekort kan weliswaar door de regionale gebiedsautoriteit gericht worden aangevuld via een heffing ten laste van de inliggende gemeenten, maar in dat geval mag daarvoor een expliciete motivering worden verwacht, waardoor mogelijke overlap met gemeentelijke activiteiten vanzelf ter discussie komt.

De vaststelling van de hoogte van de uitkering geschiedt bij algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel.

Niet alleen de hoogte van de uitkering aan de regionale gebiedsautoriteit maar ook de verdeling van de daarmee samenhangende inhouding op de algemene uitkering aan de gemeenten binnen het betreffende samenwerkingsgebied is

gerelateerd aan de van de gemeenten afkomstige taken. Bij algemene maatregel van bestuur zal daartoe op basis van een of meer van de algemene verdeelmaatstaven en verfijningen van de Financiële-Verhoudingswet 1984 een verdeelsleutel worden vastgesteld. Hierover zal uiteraard het advies worden ingewonnen van de Raad voor de gemeentefinanciën en van het betreffende gebied.

De hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds aan de regionale gebiedsautoriteit zal naar verwachting per samenwerkingsgebied niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin verschillen. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in een uniform basispakket van taken en bevoegdheden, maar de veronderstelling lijkt gewettigd dat de intensiteit van de uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden per gebied zal verschillen al naar gelang de omstandigheden. Deze differentiatie per samenwerkingsgebied zal sterker worden naarmate meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot aanvullende overdracht van taken en bevoegdheden aan de regionale gebiedsautoriteit.

De heffingsbevoegdheid van de regionale gebiedsautoriteit vormt het tweede onderdeel van de financiële systematiek in de tweede fase van het regionaal bestuur.

De heffing geschiedt ten laste van de inliggende gemeenten volgens een door de regionale gebiedsautoriteit vast te stellen verdeelsleutel op basis van objectieve maatstaven (bijvoorbeeld woonruimten, bebouwing, inwonertal en dergelijke). Differentiatie per gemeente is mogelijk in bijzondere omstandigheden.

De heffingsbevoegdheid is nodig om vijf redenen, die kunnen worden samengevat onder de noemer maatwerk per regio:

- a. het aanvullen van de rechtstreekse uitkering uit het Gemeentefonds tot het niveau dat voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden in het basispakket noodzakelijk is (zie hiervoor);
- b. het opvangen van risico's en tegenvallers (bufferfunctie);
- c. het snel en flexibel kunnen inspelen op aanvullende overdracht van taken en bevoegdheden, vooruitlopend op aanpassing van de algemene maatregel van bestuur;

d. het mogelijk maken van differentiatie per gemeente;

e. het relatief zwaarder dan wel minder zwaar belasten van gemeenten met bepaalde kenmerken.

Het wetsvoorstel voorziet in een maximeringsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken, indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Deze bevoegdheid is bedoeld als een uiterste middel. Verwacht mag immers worden dat de regionale gebiedsautoriteit op redelijke en terughoudende wijze van haar heffingsbevoegdheid gebruik zal maken. Bovendien zijn de gemeenten in adviserende zin betrokken bij de vaststelling van de begroting en de meerjarenraming van de regionale gebiedsautoriteit. In bijzondere omstandigheden moet een ingreep echter mogelijk zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarin een regionale gebiedsautoriteit de financiële druk op de gemeenten zodanig opvoert dat uit een oogpunt van collectieve lastendruk en bestuursverlichting een ongewenste situatie ontstaat.

In diverse reacties op de Interimwet wordt in positieve zin op de regionale heffingsbevoegdheid ingegaan. Wel spreekt uit deze reacties de nodige zorg over de financiële consequenties van de regionale heffingsbevoegdheid voor individuele gemeenten. Het kabinet hoopt deze zorg te hebben weggenomen door enerzijds de betekenis van deze bevoegdheid in vergelijking met het voorstel in de Interimwet in materiële zin te beperken tot een aanvulling op de rechtstreekse uitkering uit het Gemeentefonds en anderzijds de mogelijkheid te handhaven om in uiterste gevallen in te kunnen grijpen via de maximeringsbevoegdheid.

In het voorgaande is voor wat betreft de tweede fase van het regionale bestuur een schets gegeven van het financiële model in relatie tot het over te dragen gemeentelijke taken- en bevoegdheidspakket.

Daarnaast kan het regionale bestuur evenals in de eerste fase beschikken over doeluitkeringen van rijk en provincie en over eigen inkomsten zoals leges, retributies en inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten.

Het financiële bestuursmodel in de tweede fase van het regionaal bestuur wijkt, zoals reeds vermeld, af van de opzet in de Interimwet. In de Interimwet was voor de bekostiging van het over te dragen gemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket primair voorzien in de regionale heffingsbevoegdheid. Daarnaast was voorzien in een beperkt eigen belastinggebied voor de regionale gebiedsautoriteit in de vorm van een opslag op de gemeentelijke onroerende-zaakbelasting.

Het toekennen van een dergelijke belastingbevoegdheid aan de regionale gebiedsautoriteit stuitte echter tijdens de uitgebreide commissievergadering van 3 februari 1992 in de Tweede Kamer op overwegende bezwaren, onder meer met het oog op de risico's van een stijging van de collectieve lastendruk. Voorts werd gewezen op de wenselijkheid van een financieel kader voor het regionaal bestuur dat stimulerend werkt op de verdere ontwikkeling ervan. Door af te zien van de regionale belastingbevoegdheid en een rechtstreekse uitkering uit het Gemeentefonds aan de regionale gebiedsautoriteit mogelijk te maken in combinatie met de aanvullende regionale heffingsbevoegdheid, verwacht het kabinet voldoende recht te doen aan de opvattingen vanuit de Tweede Kamer.

– Aan het slot van par. 4.2 is toegevoegd de passage vanaf «Ook voor de regionale gebiedsautoriteit geldt het minimumpakket ...».

– Par. 4.3.3 luidde:

De regionale problematiek vindt niet primair zijn grondslag in het taken- en bevoegdhedenpakket dat door het Rijk wordt uitgevoerd. Het regionaal bestuur zal vooral gemeentelijke en in iets mindere mate provinciale taken en bevoegdheden uitoefenen. Uit het geïnventariseerde taken- en bevoegdhedenpakket is, behoudens dan die op het gebied van verkeer en vervoer, niet gebleken dat rijkstaken naar de regio overgeheveld moeten worden. De algemeen geformuleerde wens wordt in die zin in de reacties niet geconcretiseerd. Wel maakt het vormen van regionale besturen vereenvoudiging van bestuurlijke verhoudingen en verruiming van verantwoordelijkheden mogelijk. Zo worden ten aanzien van uitkeringen van het rijk

aan het regionaal bestuur inzake de ontwikkeling van bouwlocaties lump-sum afspraken gemaakt waarvoor het regionaal bestuur van te voren afgesproken prestaties moet leveren. Wanneer het regionaal bestuur een Regionaal verkeers- en vervoersplan heeft vastgesteld worden met het Rijk meerjarige afspraken gemaakt over de financiering van diverse projecten.

Wanneer gemeenten op regionaal niveau gaan samenwerken kan een argument vervallen om geen rijkstaken te decentraliseren vanwege de te kleine schaal van de gemeente en het te geringe draagvlak. Een voorbeeld daarvan is het streekvervoer. Het voorliggend wetsvoorstel draagt de bevoegdheden op het terrein van het streekvervoer van het Rijk aan het regionaal bestuur over.

De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van BoN-2 het kabinet verzocht meer rijkstaken en -bevoegdheden naar het regionaal bestuur te decentraliseren. Ook in verschillende gemeentelijke en provinciale reacties op BoN-2 wordt deze wens in algemene zin uitgesproken.

Het kabinet is van mening dat naarmate er een krachtadiger regionaal bestuur ontstaat, de mogelijkheden van een structurele overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden toenemen.

Bij de Decentralisatie-impuls staat de vraag centraal welke rijkstaken en -bevoegdheden beter op een lager bestuursniveau uitgevoerd kunnen worden. Daarbij kunnen ook schaalkenmerken een rol spelen. Het door het Rijk ontwikkelde decentralisatiepakket wordt in overleg met de VNG en het IPO verder uitgewerkt. Voor een aantal taken en bevoegdheden geldt dat een eventuele decentralisatie aan nader onderzoek onderworpen is.

In de meeste gevallen wordt óf naar gemeenten óf naar provincies gedecentraliseerd. Het kabinet acht het in beginsel niet juist om het overdragen van toekomstige gemeentelijke en provinciale taken en bevoegdheden naar het regionaal bestuur daarbij verplicht te stellen. Waar in de loop der tijd een sterk regionaal bestuur ontstaat, kan dat echter een voor de hand liggende stap zijn.

Het kabinet neemt een inspanningsverplichting op zich om bij de verdere uitwerking van het decentralisatiepakket te bezien of decentralisatie van taken en bevoegdheden, naar het regionaal bestuur, in plaats van naar de provincies of de gemeenten, mogelijk is waarbij twee mogelijkheden bestaan. De eerste mogelijkheid is dat het Rijk rechtstreeks taken en bevoegdheden aan het regionaal bestuur overdraagt. De tweede mogelijkheid is dat taken en bevoegdheden aan de betreffende provincies en/of de gemeenten worden overgedragen onder de voorwaarde dat die taken en bevoegdheden door de provincies en/of de gemeenten naar het regionaal bestuur in de samenwerkingsgebieden die onder de werking van de Kaderwet zijn gebracht worden overgeheveld.

– Aan par. 4.5.1 is toegevoegd het stuk vanaf «Een belangrijk element bij de hier voorgestelde wijzigingen...».

– Par. 4.5.2 luidde:

De afstemming van het volkshuisvestingsbeleid op het (regionale) niveau waarop de woningmarktprocessen zich manifesteren, vormt een belangrijk onderdeel bij de uitwerking van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Kamerstukken II, 1989–1990, 20 691, nr 3). Het regionaliseringsstreven in de volkshuisvesting wordt thans neergelegd in een aantal besluiten, met name het Besluit woninggebonden subsidies, het Besluit lokatiegebonden subsidies en het Huisvestingsbesluit. De Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO, advies van 4 december 1991) constateert dat het regionaliseringsstreven in de volkshuisvesting door het wetsvoorstel kan worden bespoedigd. Voorts is het volgens de RAVO van belang dat de volkshuisvesting, gelet op de samenhangen met de ruimtelijke ordening, het milieu en het verkeer en vervoer, een herkenbare plaats krijgt binnen het regionaal bestuur. Om hieraan concreet inhoud te geven moet een aantal beleidsbepalende en uitvoerende taken en bevoegdheden aangaande de volkshuisvesting aan het regionaal bestuur worden overgedragen.

Om in de samenwerkingsgebieden het beleid inzake de volkshuisvesting

gestalte te geven kan door het regionaal bestuur een *regionaal volkshuisvestingsplan* worden opgesteld. Dit betreft een facultatieve bevoegdheid van het regionaal bestuur. Deze bevoegdheid hebben de *afzonderlijke gemeenten thans* ook. Voorliggend wetsvoorstel legt deze bevoegdheid op regionaal niveau. In dit plan wordt het regionale volkshuisvestingsbeleid neergelegd. Het gaat om het aangeven van oplossingsrichtingen: wat er, voor wie er, waar er en wanneer er wordt gebouwd.

Wonen houdt nauw verband met demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Voor een doelmatig regionaal volkshuisvestingsbeleid is een goed *woningmarktonderzoek* en het «up to date» houden daarvan wenselijk. Deze bevoegdheid kan bij de afzonderlijke gemeenten blijven maar kan ook door het regionaal bestuur uitgeoefend worden.

Om het regionale beleid met betrekking tot de woonruimteverdeling gestalte te geven is het beschikken over een goede *woningzoekendenregistratie* wenselijk. Het wetsvoorstel regelt dat het regionaal openbaar lichaam bevoegd is om regels te stellen met betrekking tot de woningzoekendenregistratie. De regionale autoriteit kan volgens dit wetsvoorstel zelf een woningzoekendenregistratie bijhouden.

In de huidige praktijk komt het steeds meer voor dat gemeenten in de regionale volkshuisvestingscommissies de provincie gezamenlijk adviseren over de verdeling van de *woningbouwcontingenten*. Deze vorm van afstemming blijkt een belangrijke opstap te zijn naar een meer intensieve vorm van samenwerking op het terrein van de volkshuisvesting. In voorliggend wetsvoorstel wordt hier op ingespeeld door voor te schrijven dat de provincies hun bindend verdeeladvies richten aan het regionaal bestuur.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deelt de in het woningbouwprogramma vastgestelde woningbouwcontingenten in de betreffende gebieden toe aan de regionale besturen. Hiermee wordt een impuls gegeven aan een regionale

afstemming van het woningbouwbeleid binnen de gebieden. De gekozen constructie sluit goed aan bij een gezamenlijk budgetbeheer van de woninggebonden subsidies.

In het verlengde van de woningbouwcontingentering komt ook het budgetbeheer van de *woninggebonden subsidies* bij het regionaal bestuur. Dit spoort met het reeds eerder ingezette regionaliseringsproces in het Besluit woninggebonden subsidies. Dit regionaliseringsproces zal naar verwachting per 1 januari 1993 uitmonden in een wijziging van het Besluit woninggebonden subsidies waarbij voor samenwerkingsverbanden van gemeenten mogelijkheden worden geschapen om in regionaal verband het budgetbeheer uit te voeren. Naast administratief-technische schaalvoordelen biedt regionaal budgetbeheer ook beleidsmatige voordelen. Op regionaal niveau wordt een bijdrage geleverd aan de beleidsinspanningen voor de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad en het strategisch bouwbeleid. Duidelijke relaties zijn te leggen met bijvoorbeeld het op te stellen regionale volkshuisvestingsplan en het regionale woningmarktonderzoek. Ook het woonruimteverdelingsbeleid kent een sterke relatie met het budgetbeheer. Financiën bestemd voor de woningbouw zijn gericht in te zetten op die woningcategorieën waaraan op die specifieke plek behoefte is.

Het regionaal openbaar lichaam zal volgens het wetsvoorstel de taken en bevoegdheden inzake het budgetbeheer woninggebonden subsidies krijgen. Voor de niet budgetbeherende gemeenten is deze bevoegdheid afkomstig van de provincie, die vanaf 1993 het budgethouderschap van het Rijk overneemt. Ook de budgetbeherende gemeenten die deel uitmaken van het samenwerkingsverband als bedoeld in dit wetsvoorstel moeten het budgetbeheer bij het regionaal openbaar lichaam onderbrengen. Hierdoor ontstaat de situatie dat een regionaal openbaar lichaam voor wat betreft de taken en bevoegdheden in het kader van het Besluit woninggebonden subsidies volstrekt gelijk is aan een budgethoudende gemeente. De budgetten voor het totale gebied worden door het Rijk verstrekt aan het regionaal openbaar lichaam.

Tevens legt het regionaal openbaar lichaam over de besteding van het gehele budget verantwoording af aan het Rijk. Een en ander sluit aan bij de beoogde wijziging van het Besluit woninggebonden subsidies per 1 januari 1993, waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat samenwerkingsverbanden budgethouder worden. De regionale gebiedsautoriteit zal op een zelfde manier het budgetbeheer voor alle inliggende gemeenten uitvoeren.

De woningmarkt is een regionale markt geworden, waartoe meerdere gemeenten behoren. Daarom moet, mede uit oogpunt van de bevordering van een goede doorstroming, een evenwichtig en rechtvaardig woonruimteverdelingsbeleid noodzakelijkerwijs meer vanuit regionaal perspectief moeten worden gevoerd. Één van de doelstellingen van de Huisvestingswet is dan ook het bevorderen van regionale samenwerking tussen gemeenten. Woningzoekenden zijn in veel gevallen niet alleen aangewezen op de lokale woningmarkt maar ook op de regionale woningmarkt. Nieuwbouw zal in toenemende mate plaatsvinden in de licht en ongesubsidieerde sector, dit betekent een grotere druk op de bestaande woningvoorraad. Derhalve dienen gemeenten gezamenlijk een op elkaar afgestemd woonruimteverdelingsbeleid te ontwikkelen door een *regionale huisvestingsverordening* op te stellen. Met name op het punt van de interlokale doorstroming is samenwerking tussen gemeenten van groot belang. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de regionale planning en programmering van nieuwbouw en verbetering en de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening. Het opstellen van een regionale huisvestingsverordening maakt deel uit van het verplichte minimumpakket.

De provincie heeft ten aanzien van de regionale samenwerking op het terrein van de volkshuisvesting een ondersteunende en stimulerende rol. Het provinciebestuur kan, indien de afstemming van het woonruimteverdelingsbeleid en het ruimtelijk ordeningsbeleid problemen oplevert, gebruik maken van zijn richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid op basis van de Huisvestingswet. Deze bevoegdheden zullen door de provincie gebruikt worden om te

verzekeren dat via de toewijzing van woningen de doelstellingen van het regionale ruimtelijk beleid worden bereikt. Daarnaast dient de provincie ook de interregionale afstemming te bewaken. De RAVO heeft (advies van 4 december 1991) hierop gewezen. Het kabinet heeft daarom besloten deze bevoegdheid bij de provincie te laten.

Voorliggend wetsvoorstel trekt de lijn van de regionalisering in het woonruimteverdelingsbeleid door. De gemeentelijke verordenende bevoegdheid op basis van de Huisvestingswet wordt in het wetsvoorstel overgedragen aan het regionaal bestuur. Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan de wens van de RARO (advies van 22 oktober 1991) en de Rbb (advies van 13 december 1991) om de bevoegdheid van het toewijzen van woningen aan het regionaal bestuur te geven.

Het regionaal bestuur krijgt in het wetsvoorstel de budgetbevoegdheid van de *lokatiegebonden subsidies*. Het Besluit lokatiegebonden subsidies zal naar verwachting per 1 januari 1994 in werking treden. In het nieuwe besluit zullen de lokatiesubsidie, de hoofdinfrastructuursubsidie en de subsidie grote bouwlokaties opgaan.

Voor de excessieve grondkosten heeft het Rijk in een aantal stedelijke gebieden budgetten vastgesteld voor de woningbouwlokaties in de periode 1995 tot 2005. Het systeem van subsidietoekenning zal zodanig worden aangepast dat meer ruimte wordt geboden voor de ontwikkeling van bouwlokaties op regionaal niveau.

Het regionaal bestuur krijgt een belangrijke bevoegdheid voor de ontwikkeling van nieuwe bouwlokaties; zowel ten aanzien van het in produktie nemen en de voorwaarden waaronder dat gebeurt. Hierbij is het instrumentarium van het regionaal bestuur betreffende het regionale grondbeleid van wezenlijk belang. Hierop wordt in paragraaf 4.5.5 nader ingegaan.

Met betrekking tot de *stads- en dorpsvernieuwing* is het kabinet met de RAVO van mening dat het regionaal bestuur de mogelijkheid moet worden geboden om tot een regionaal fondsbeheer te komen, temeer wanneer de woning- en lokatiegebonden subsidies, waarmee

duidelijke samenhangen met het stadsvernieuwingproces bestaan, ook op het regionale niveau worden uitgevoerd. Het regionaal bestuur kan hierdoor op het terrein van de volkshuisvesting een belangrijke plannende rol vervullen. Voor de dagelijkse leefomgeving kan het wenselijk zijn een integraal kwaliteitsbeleid te voeren. Ook budgettair kan een gezamenlijk budgethouder-schap voordelen opleveren omdat niet alle provincies de gelden uit het provinciaal stadsvernieuwingfonds onverkort overhevelen naar de (kleinere) gemeenten. De gemeenten en de provincie kunnen hun bevoegdheden overdragen aan een regionaal openbaar lichaam. De regionale gebiedsautoriteit kan budgethouder worden als ware het een rechtstreekse gemeente.

Het Besluit *Beheer sociale huursector* dat op 1 januari 1993 in werking treedt regelt dat gemeenten taken gaan uitvoeren in het kader van het toezicht op de toegelaten instellingen (woningbouwcorporaties). Het besluit regelt dat waar gemeenten dat wenselijk achten – bijvoorbeeld bij het toezicht op regionaal werkzame corporaties – zij de uitvoering van bepaalde taken en bevoegdheden aan andere gemeenten kunnen overdragen. Het besluit geeft ook aan dat gemeenten taken en bevoegdheden kunnen overdragen aan een samenwerkingsverband als bedoeld in de Wgr en dus ook aan het regionaal openbaar lichaam of aan een regionale gebiedsautoriteit als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel. Daarmee is conform de wens van de RAVO de afstemming met dit wetsvoorstel verzekerd.

– In par. 4.5.3 is na de zin «Voorts brengt het plan per maatregelenpakket de verwachte kosten en effectiviteit in beeld.» de volgende passage vervallen:

In de samenwerkingsgebieden waarop het wetsvoorstel van toepassing wordt, zullen de RVVP's naar verwachting in de periode 1991–1993 tot stand komen. Na vaststelling maakt het Rijk op basis van een uitvoeringsconvenant financiële afspraken met het regionaal bestuur. Gezien het te verwachten verschil tussen de benodigde en beschikbare financiën, is het nodig dat het regionaal bestuur duidelijke prioriteiten aangeeft in het RVVP.

– In par. 4.5.3 is na de woorden «Op basis van een vastgesteld RVVP» vervallen: en een gesloten uitvoeringsconvenant.

– In par. 4.5.3 is toegevoegd de passage beginnend met «Het voorstel voor een Tracéwet gaat uit ...» tot en met «In artikel 4.4.3 is derhalve een aanpassing van het voorstel voor een Tracéwet opgenomen.»

– In par. 4.5.5 luidde de laatste zin van de voorlaatste alinea:

Voor de situatie, waarin een gemeente niet bereid blijkt om ter uitvoering van een bestemmingsplan tot onteigening over te gaan, zal overigens een in voorbereiding zijnde wijziging van artikel 87 van de onteigeningswet de mogelijkheid bieden het regionaal bestuur desgevraagd bij koninklijk besluit ten name van andere publiekrechtelijke lichamen, tot onteigening over te gaan in het belang van de ruimtelijke ordening of van de volkshuisvesting.

– De tekst van par. 4.5.6 luidde in plaats van de eerste zin:

De Wet milieubeheer zoals die tot stand zal komen na de inwerking-treding van de wetsvoorstellen Vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving (Kamerstukken II, 21 087) en Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur (Kamerstukken II, 21 163) introduceert een nieuw stelsel voor *normstelling, planning en programmering*.

– In de tweede alinea van par. 4.5.6 is toegevoegd: De gedachten-vorming over de uitvoering van deze wet is overigens nog niet voltooid. Het is voorstelbaar dat de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling van de regionale taakuitvoering in een later stadium nog enigszins wordt aangescherpt.

– In de tweede alinea van par. 4.5.6 is toegevoegd de zinsnede: voorsnog alleen voor de fase van de regionale gebiedsautoriteit.

– De eerste zin van de derde alinea van par. 4.5.6 luidde:

Een belangrijke vernieuwing die tot

stand wordt gebracht door de Wet milieubeheer is de introductie van één *vergunningstelsel*, dat in de plaats komt van de bestaande vergunningstelsels van de Afvalstof-fenwet, de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging.

– Aan het slot van par. 4.5.9 is opgenomen de passage vanaf «Voorliggend wetsvoorstel regelt het taken- en bevoegdhedenpakket voor het regionaal bestuur. Taken en bevoegdheden ...»

– De laatste zin van par. 5.1 luidde: Beide vormen van regionaal bestuur kunnen tijdelijk worden toegepast.

– Onder vernummering van de volgende paragrafen is de oorspronkelijke paragraaf 5.2 komen te vervallen. Deze paragraaf luidde:

5.2. De doelstellingen van de regeling

Het wetsvoorstel strekt er toe aan gemeenten in daartoe aangewezen samenwerkingsgebieden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid te bieden om gemeenschappelijke vraagstukken en kansen die spelen op regionaal niveau gezamenlijk aan te pakken. Daarvoor is een slagvaardig regionaal bestuur nodig. Het wetsvoorstel beoogt door middel van een stapsgewijs proces de totstandkoming van een effectief, efficiënt en voldoende democratisch gelegiti-meerd regionaal bestuur te bevorderen.

In de eerste fase van dit proces wordt in de aangewezen gebieden een regionaal openbaar lichaam ingesteld. Dit regionaal openbaar lichaam is een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De eerste fase is gebonden aan een maximale termijn van vier jaar. Deze termijn kan eventueel worden verlengd met maximaal twee jaar, indien dit noodzakelijk is met het oog op het totstandbrengen van wetgeving ten behoeve van een definitieve voorziening voor de bestuurlijke organisatie in het samenwerkings-gebied. Voor het geval definitieve wetgeving op dat moment nog oppoortuun is, voorziet het

wetsvoorstel in de instelling van een regionale gebiedsautoriteit. Deze regionale gebiedsautoriteit is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet en kan eveneens worden ingesteld voor een maximale periode van vier jaar, waarna definitieve wetgeving terzake tot stand moet komen. Indien dit nodig is met het oog op het totstandbrengen van deze wetgeving, kan ook laatstgenoemde termijn van vier jaar met maximaal twee jaar worden verlengd.

– Par. 5.2 (par. 5.3 oud) luidde:

In het wetsvoorstel is op een drietal plaatsen voorzien in delegatie van regelgeving naar algemene maatregel van bestuur, namelijk bij de instelling van een regionale gebiedsautoriteit, bij de vaststelling van het percentage van de algemene uitkering uit Gemeentefonds dat aan de regionale gebiedsautoriteit wordt toebedeeld en bij de gegevensver-strekking door de betreffende ministers met betrekking tot doeluit-keringen ten behoeve van de regionale gebiedsautoriteit. In paragraaf 3.4.1 van deze memorie van toelichting is ingegaan op de instelling bij algemene maatregel van bestuur van een regionale gebieds- autoriteit.

De gemeenten in de aangewezen stedelijke gebieden zijn zeer nauw bij de uitvoering van de Kaderwet betrokken, zowel in bestuurlijke als in financiële zin. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie.

Naar het regionaal bestuur worden met uitzondering van het regionaal structuurplan en het verkeer- en vervoersplan uitsluitend bestaande taken en bevoegdheden van gemeenten, provincie en het Rijk overgeheveld. In het kader van dit wetsvoorstel is derhalve een herschikking van taken en bevoegd-heden aan de orde. Slechts in zeer beperkte mate worden nieuwe bevoegdheden gecreëerd die overigens zeer nauw aansluiten bij bestaande bevoegdheden. Dit is het geval met het regionaal struc-tuurplan dat een functie vervult tussen het streekplan en het bestem-mingsplan.

Voor de burger behoeft deze herverdeling geen verwarring op te leveren. De meeste besluiten die hem rechtstreeks aangaan zullen door de gemeente genomen blijven

worden. In die gevallen waarin de gemeentelijke bevoegdheid is overgegaan naar het regionaal bestuur zal de gemeente zonnig een verwijzingsfunctie moeten vervullen.

Wat betreft de bestuurlijke lasten die gemoed zijn met de regionalisering van de uitvoering van de overgedragen taken en bevoegdheden, vindt er in de twee fasen van deze wet voornamelijk een verschuiving plaats van niveau. Daar waar taken en bevoegdheden voorheen op gemeentelijk, provinciaal of rijksniveau werden uitgeoefend, worden die op één regionaal niveau gebracht. Bovendien zal hiermee een aanzienlijke beperking tot stand (kunnen) komen in het bestaande en dikwijls onoverzichtelijke netwerk van vormen van samenwerking tussen gemeenten (en andere overheden) op allerlei gebied voor bovengemeentelijke taakuitoefening (zie paragraaf 1.4). Een vergroting van de bestuurlijke lasten wordt derhalve niet verwacht. Mede als gevolg van de verschuiving van taken en bevoegdheden naar het regionaal bestuur zullen ook delen van het daaraan verbonden uitvoeringsapparaat met personeel kunnen overgaan naar het regionaal bestuur.

– Aan par. 5.3 (par. 5.4 oud) is toegevoegd het stuk vanaf «Op het punt van de rechtsbescherming...».

Artikelsgewijs

Artikel 1.1.1

Toegevoegd is de passage vanaf «Onder punt e».

Artikel 1.1.2

De tekst tot en met de woorden «kan als materieel criterium dienen» luidde: In het eerste lid zijn de samenwerkingsgebieden opgesomd waarop deze wet van toepassing is. Gekozen is voor een opsomming waarbij per letter één samenwerkingsgebied wordt aangewezen door de grootste tot dat gebied behorende gemeente respectievelijk gemeenten te noemen. Deze opsommingwijze is gekozen omdat op deze wijze wordt aangegeven dat in de gevallen waarin twee gemeenten worden genoemd, beide voor de toepassing van deze wet tot hetzelfde samenwerkingsgebied

moeten behoren. Dit impliceert, waar nodig, aanpassing van de samenwerkingsgebieden.

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat in de toekomst ook andere samenwerkingsgebieden onder de werking van de wet kunnen worden gebracht. Het tweede lid noemt daarvoor als materieel criterium ...

Artikelen 1.2.1 en 1.2.2

In de laatste zin voor de witregel stond in plaats van «drie maanden»: acht weken.

Artikel 2.1.1

Waar «drie maanden» staat, stond oorspronkelijk «acht weken».

Artikel 2.2.2

Toegevoegd is de passage van «Indien de meerderheid ...» tot en met «... zou worden uitgehold.»

Artikel 2.3.3

Toegevoegd is de passage vanaf «Daartoe zal een regionaal verkeers- en vervoerplan onder meer moeten aangeven wat de autonome ontwikkeling van de mobiliteit ...» tot en met «Een regionaal verkeers- en vervoerplan geeft een prioriteitenstelling aan en een fasering van de te nemen maatregelen.»

Artikel 2.3.7

Toegevoegd is de zin: De aanzegging, bedoeld in het derde lid, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zodat daartegen beroep bij de administratieve kamer van de rechtbank openstaat.

Artikel 2.6.3

De toelichting op dit artikel is toegevoegd.

Artikel 2.7.2

Toegevoegd is de zin: Het ligt voor de hand dat in de evaluatie aandacht wordt besteed aan de relatie van het regionaal bestuur tot de provincie en de gemeenten.

Artikel 3.2.2.1

De passage vanaf «Gelet op de wens...» is toegevoegd.

Artikelen 3.2.2.2, 3.2.2.4 en 3.2.2.5

– Toegevoegd is de zin: Artikel 3.2.2.4 bevat een instructienorm voor de lagere regelgever om bij de regeling van de verkiezingen de in de Kieswet opgenomen bepalingen voor de Eerste-Kamerverkiezingen zoveel mogelijk te volgen.

– De tekst vanaf «Volstaan is met ...» luidde: Volstaan is met in het wetsvoorstel aan te geven op welke wijze het algemeen bestuur van de regionale gebiedsautoriteit kan worden gekozen en voorts door de regeling in de Kieswet van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, respectievelijk de leden van de gemeenteraden in beginsel van toepassing te verklaren. In de algemene maatregel van bestuur tot instelling van de regionale gebiedsautoriteit dient voor één van beide mogelijkheden te worden gekozen en kan de verkiezingsregeling verder worden uitgewerkt. Bij de regeling van de verkiezing bestaat de mogelijkheid de verkiezing te houden gelijktijdig met een andere verkiezing. In artikel 3.2.2.5 is bij de verwijzing naar de Kieswet rekening gehouden met de op 12 maart 1992 bij de Tweede Kamer ingediende wijziging van de Kieswet in verband met de opnemings van bepalingen betreffende de verkiezing van leden van het Europese Parlement (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 541, nrs. 1–2).

Artikel 3.3.1.4

De tekst luidde: Door artikel 109, tweede lid, van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing te verklaren, kan een regionale gebiedsautoriteit het bestuur van één of meer van de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten in medebewind roepen. Dit kan van belang zijn, indien besluiten van de regionale gebiedsautoriteit afhankelijk zijn van bestuursbeslissingen danwel verordeningen van de betrokken gemeenten.

Artikel 3.3.1.7

De tekst luidde: De autoriteit kan analoog aan artikel 147 van de Provinciewet aan de gemeenten

medewerking aan de uitvoering van verordeningen vragen. De regeling van financiële compensatie van de medewerking is eveneens conform de regeling in Provinciewet.

Artikel 3.3.1.8

De eerste volzin luidde: De van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen van de Gemeentewet bevatten onder meer bepalingen over het vorderen van regeling en bestuur door het Rijk, de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt, het bevorderen van decentralisatie en de verstrekking van systematische informatie aan het Rijk en de provincie.

Artikel 3.3.3.1

De tekst luidde: Artikel 161 van de Gemeentewet draagt het dagelijks bestuur van de gemeente op aan het college van burgemeester en wethouders. De volgende artikelen regelen de taken en bevoegdheden van dat college, alsmede de overdracht van bevoegdheden aan een of meer leden van het college.

Artikel 3.3.4.1

De tekst luidde: Artikel 172 van de Gemeentewet bevat de algemene opdracht aan de burgemeester tot het bevorderen van een goede behartiging van de zaken van de gemeente. Artikel 173 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. Artikel 179 regelt de overdracht door de burgemeester van de uitvoering van zijn besluiten en tevens, met instemming van de raad van de uitvoering van besluiten van de raad voor zover hij daarmee is belast aan een door hem aan te wijzen ambtenaar. Artikel 182 bevat de verantwoordingsplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad.

Artikel 3.4.1.6

– De zin «Het betreffende wetsvoorstel is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 734).» luidde: Het betreffende wetsvoorstel ligt sinds september 1991 bij de Raad van State voor advies.

– De zin «Het wetsvoorstel voor deze Raamwet is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer

(Kamerstukken II, 1991–1992, 22 669).» luidde: De Ministerraad heeft op 20 maart 1992 ingestemd met het wetsvoorstel voor deze raamwet.

Artikelen 3.4.4.2 tot en met 3.4.4.3

– De toelichting bij artikel 3.4.4.2a is toegevoegd.

– De toelichting bij artikel 3.4.4.2 luidde: In dit artikel wordt de bevoegdheid geregeld tot het verstrekken van een uitkering aan de regionale gebiedsautoriteit ten laste van het Gemeentefonds.

Het tweede lid schrijft voor dat de hoogte van de uitkering aan de regionale gebiedsautoriteit wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Deze delegatie wordt echter begrensd door de bepaling in het eerste lid dat bij de vaststelling van de uitkering rekening moet worden gehouden met de taken die van de gemeenten afkomstig zijn. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verdeling ten laste van de algemene uitkering aan de gemeenten, bedoeld in het derde lid. Ook hier is sprake van een begrensde delegatie.

Dit betekent tevens dat met betrekking tot de verdeling van de kosten van de uitkering aan de regionale gebiedsautoriteit over de gemeenten geen andere argumenten een rol mogen spelen dan die welke direct samenhangen met de kosten van de uitvoering van het takenpakket dat van de gemeenten afkomstig is.

– De toelichting bij artikel 3.4.4.3 luidde: Uiteraard zullen de binnen het gebied van een regionale gebiedsautoriteit gelegen gemeenten een belangrijke bijdrage in de kosten van de regionale gebiedsautoriteit moeten leveren. Deze bijdrage kan worden gezien als de voortzetting van de gemeentelijke bijdragen aan het regionaal openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. De hoogte van deze bijdrage zal door het algemeen bestuur moeten worden vastgesteld. Naast een gelijk bedrag per gemeente heeft de regionale gebiedsautoriteit de mogelijkheid om de hoogte van de door de gemeenten te betalen bijdragen te laten variëren naar bijvoorbeeld het aantal woonruimten, inwoners, vierkante meters oppervlakte, hoogte bebouwing e.d. In beginsel is er voor

gekozen om uit te gaan van een voor elke gemeente gelijk bedrag per eenheid van de heffingsmaatstaf. Dat laat overigens de mogelijkheid onverlet dat de regionale gebiedsautoriteit kiest voor een combinatie van heffingsmaatstaven. Ook is het mogelijk een tariefdifferentiatie toe te passen binnen de gekozen maatstaf: bij voorbeeld een hoog (laag) tarief voor de eerste 10 000 inwoners en vervolgens een lager (hoger) tarief voor iedere volgende 10 000 inwoners. Indien bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen is de regionale gebiedsautoriteit bevoegd om tussen gemeenten onderling afwijkende bedragen per eenheid van de heffingsmaatstaf vast te stellen. Bij de in dit lid genoemde bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de omstandigheid, waarin een gemeente moet worden geacht extra financiële middelen te ontvangen voor de uitoefening van taken en bevoegdheden, die niet meer door het gemeentebestuur maar door de regionale gebiedsautoriteit worden uitgeoefend. Ook kan worden gedacht aan de omstandigheid dat een gemeente door de vanwege de regionale gebiedsautoriteit tot stand te brengen of tot stand gebrachte voorzieningen per saldo bijzonder is of wordt gebaat.

Eenvoudige aanpassingen aan de loon- en prijsontwikkelingen met handhaving van de onderlinge verhoudingen tussen de diverse heffingsmaatstaven en tarieven zijn mogelijk door toepassing van een vermenigvuldigingspercentage.

Op grond van het derde lid kan de minister in bijzondere gevallen de bijdrage van een gemeente aan een maximum binden. Deze bevoegdheid is bedoeld als een uiterste middel. Verwacht mag immers worden dat de regionale gebiedsautoriteit op redelijke en terughoudende wijze van haar bevoegdheid gebruik zal maken. In bijzondere omstandigheden moet echter een ingreep mogelijk zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarin een regionale gebiedsautoriteit de financiële druk op de gemeenten zodanig opvoert dat uit een oogpunt van collectieve lastendruk en bestuursverdichting een ongewenste situatie ontstaat. Bij de wijze van vaststelling van het maximum behoeft geen rekening te worden gehouden met de door de regionale gebiedsautoriteit gekozen berekeningsgrond-

slagen en de dynamiek daarvan. Een op te leggen maximum kan eenvoudig worden uitgedrukt in bijvoorbeeld een bedrag per inwoner of per woonruimte, dan wel in een percentage van de door de regionale gebiedsautoriteit beoogde opbrengst van de heffing.

Van de beschikking waarbij de bijdrage wordt vastgesteld staat vanzelfsprekend beroep open bij de rechtbank.

Artikelen 3.6.3 tot en met 3.6.5

Toegevoegd is de passage vanaf «De term »op dezelfde voet« moet worden ...».

artikel 4.1.1

– artikel 36e

Toegevoegd is «Het vierde lid komt overeen met de regeling van de mogelijkheid van beroep tegen het streekplan zoals in het kader van het wetsvoorstel Voltooïing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 495, nr. 7) wordt voorgesteld.

– artikelen 36n en 36o

Toegevoegd is de zin: Voorts voorziet artikel 36o er in dat het dagelijks bestuur van de regionale gebiedsautoriteit dezelfde bevoegdheden krijgt als Gedeputeerde Staten zoals deze zijn neergelegd in het zogenoemde wetsvoorstel Nimby (Kamerstukken II, 1992–1993, 23 015).

– de toelichting op artikel 36q luidde:

Anders dan het regionaal openbaar lichaam kan de regionale gebiedsautoriteit zelf een aanwijzing geven aan de betrokken gemeente. De procedure is analoog aan de aanwijzingsprocedure van gedeputeerde staten, vervat in artikel 37 van de WRO.

– de toelichting op de artikelen 36r tot en met 36t (oud) luidde:

Deze artikelen zijn ontleend aan de regeling in de artikelen 38 en volgende WRO en behoeven geen nadere toelichting.

– bij artikel 36s (36u oud) is toegevoegd: Dit geldt ook voor de bevoegdheid aanwijzingen aan het bestemmingsplan te geven en het Nimby-instrument toe te passen.

Artikel 4.3.1

De volgende passage is vervallen: Bij het opstellen van deze wijzigingsbepalingen is er van uitgegaan dat de wetsvoorstellen Vergunningen en algemene regels (Kamerstukken I, 1990–1991, 21 087, nr. 335) en Plannen en milieukwaliteitseisen (Kamerstukken I, 1990–1991, 21 163, nr. 334) in werking zullen treden vóór de Kaderwet bestuur in verandering. Dat betekent dat inhoudelijk en in wetstechnisch opzicht is uitgegaan van de tekst van de Wet milieubeheer, zoals die op het tijdstip van het inwerkingtreden komt te luiden. De nummering van de te wijzigen of in te voegen bepalingen is dus die, welke ontstaat na uitvoering van de opdracht van artikel XXII, eerste en tweede lid, van wetsvoorstel 21 087. Voor zover het gaat om wijzigingen ten opzichte van wetsvoorstel 21 163 is dat geen probleem: de tekst van dat voorstel gaat al van die nummering uit. In wetsvoorstel 21 087 wordt echter nog uitgegaan van de nummering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Wijzigingen ten opzichte van dat wetsvoorstel zijn nu echter volgens de nieuwe nummering opgenomen. De tekst van de Wet milieubeheer zal, nadat de beide genoemde wetsvoorstellen kracht van wet hebben verkregen, in de nieuwe nummering in het Staatsblad worden geplaatst.

Artikel 4.4.3

De toelichting bij het artikel is toegevoegd.

Artikel 5.2

Toegevoegd is de zin «Eenzelfde bepaling is opgenomen met betrekking tot de nummering van de Algemene wet bestuursrecht.