

Vergaderjaar 1993–1994

23 048

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

Nr. 12

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 10 november 1993

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Na hoofdstuk 2 wordt een hoofdstuk 2a ingevoegd, dat luidt:

HOOFDSTUK 2A: BIJZONDERE BEPALINGEN TEN AANZIEN VAN HET SAMENWERKINGSGBIED WAARIN DE GEMEENTE ROTTERDAM IS GELEGEN

Artikel 2a.1

Dit hoofdstuk is van toepassing voor het samenwerkingsgebied waarin de gemeente Rotterdam is gelegen.

Artikel 2a.2

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. de commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2a.3;
- b. de betrokken besturen: het bestuur van de gemeente Rotterdam, het bestuur van de provincie Zuid-Holland, het bestuur van het regionaal openbaar lichaam en Onze Minister;
- c. de nieuwe bestuurlijke organisaties: de bestuurlijke organisaties die in het samenwerkingsgebied worden ingesteld door een wet als bedoeld in artikel 2.7.1, derde lid.

Artikel 2a.3

Er is een commissie reorganisatie bestuur regio Rotterdam.

Artikel 2a.4

1. De commissie bereidt de totstandkoming voor van een overeenkomst te sluiten tussen de betrokken besturen.
2. In de overeenkomst wordt de afstemming geregeld van de

werkzaamheden van de betrokken besturen bij het opbouwen van de nieuwe bestuurlijke organisaties.

3. De overeenkomst bevat ten minste een werkprogramma voor het tot stand brengen van:

a. een beschrijving van de organisatorische vormgeving van de nieuwe bestuurlijke organisaties;

b. personeelsformatieplannen die een in aantallen en bezoldigingsniveaus uitgedrukte opgave bevatten van de te verwachten functies in de nieuwe bestuurlijke organisaties;

c. personeelsplannen die bestemmingsbeslissingen inhouden voor de overgang van personeel naar de nieuwe bestuurlijke organisaties;

d. verdelingsplannen voor de overgang van rechten en verplichtingen naar de nieuwe bestuurlijke organisaties.

e. een beschrijving van het voorgestane stelsel van informatievoorziening.

4. De overeenkomst bevat een regeling van het overleg met de bonden van overheidspersoneel over de uitvoering van de in het derde lid, onder a tot en met c, bedoelde onderdelen van het werkprogramma.

Artikel 2a.5

1. De commissie bevordert de goede uitvoering van de overeenkomst, bedoeld in artikel 2a.4, eerste lid. Daarbij besteedt zij met name aandacht aan de samenhang van de in artikel 2a.4, derde lid, onder a tot en met d, bedoelde onderdelen.

2. De betrokken besturen rapporteren volgens regels door de commissie te stellen, aan de commissie over de uitvoering van het in artikel 2a.4, derde lid, bedoelde werkprogramma.

3. Indien uit de rapportage, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat de uitvoering van het werkprogramma niet loopt volgens het bepaalde in de overeenkomst, brengt de voorzitter dit zo spoedig mogelijk ter kennis van de commissie. Daarbij doet de voorzitter voorstellen voor door de commissie te nemen besluiten.

Artikel 2a.6

De commissie bevordert waar nodig de integratie van gemeenschappelijke regelingen met de regeling. Zij bevordert tevens de aanpassing van gemeenschappelijke regelingen, die ten gevolge van de inwerking-treding van een wet als bedoeld in artikel 2.7.1, derde lid, noodzakelijk is.

Artikel 2a.7

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en zeven andere leden.

2. Onze Minister is lid en tevens voorzitter van de commissie.

3. De andere leden worden als volgt aangewezen:

a. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam wijst twee leden aan;

b. het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam wijst twee leden aan;

c. het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland wijst twee leden aan;

d. Onze Minister wijst een lid aan.

4. De voorzitter en leden kunnen zich doen vervangen.

Artikel 2a.8

1. De commissie regelt haar werkwijze.

2. De commissie is bevoegd subcommissies in te stellen, waarin ook personen van buiten de commissie zitting hebben.

3. De commissie is bevoegd deskundigen uit te nodigen om aan de werkzaamheden van de commissie een bijdrage te leveren.

Artikel 2a.9

Onze Minister treft in overleg met de betrokken besturen voorzieningen ten behoeve van het secretariaat van de commissie.

Artikel 2a.10

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de commissie worden voor twee-zesden deel gedragen door Onze Minister, voor twee-zesden deel door het bestuur van het regionaal openbaar lichaam, voor een-zesde deel door het bestuur van de gemeente Rotterdam en voor een-zesde deel door het bestuur van de provincie Zuid-Holland.

Artikel 2a.11

Het beheer van het archief van de commissie geschiedt met inachtneming van de bepalingen van het Besluit Algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het archief wordt bij opheffing van de commissie overgedragen aan het hoofd van de algemene secretarie van dat ministerie.

Artikel 2a.12

De commissie houdt op te bestaan

- a. vier jaar na de datum, bedoeld in artikel 2.7.1, eerste lid, of
- b. op een tijdstip bepaald in een wet als bedoeld in artikel 2.7.1, derde lid, met dien verstande dat dit tijdstip niet valt na het onder a bedoelde tijdstip.

Artikel 2a.13

1. De in artikel 2.7.1, derde lid, bedoelde bevoegdheid tot verlenging is niet van toepassing.
2. Artikel 2.7.2 en hoofdstuk 3 zijn niet van toepassing.

TOELICHTING

1. Algemeen

In onderdeel A wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk 2a in het wetsvoorstel in te voegen. Dit hoofdstuk bevat bijzondere bepalingen voor het samenwerkingsgebied van Rotterdam. De wijziging houdt verband met de voorbereiding van de definitieve bestuurlijke organisatie in het gebied, waarbij – zoals bekend – een provincie-nieuwe-stijl tot stand wordt gebracht en de gemeente Rotterdam in meerdere nieuwe gemeenten wordt gesplitst. De complexiteit van deze operatie, waaraan onder meer voor grote aantallen ambtenaren gevolgen zijn verbonden, vereist een duidelijke sturing van de reorganisatie, waarbij de verantwoordelijkheden van elk van de betrokken besturen helder zijn afgebakend.

In het voorstel wordt een commissie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken ingesteld. Deze commissie heeft tot taak het reorganisatieproces te sturen. Daartoe wordt door de commissie een overeenkomst voorbereid, die wordt gesloten tussen de bij de operatie betrokken besturen. In de overeenkomst wordt een werkprogramma vastgelegd, waarin het proces van de reorganisatie wordt beschreven en waarbij de verantwoordelijkheden van elk van de besturen worden vastgelegd.

Voorts wordt voorgesteld de mogelijkheid van instelling van een regionale gebiedsautoriteit voor het samenwerkingsgebied van Rotterdam uit te sluiten.

Hierna zal eerst in het algemeen op de ontwikkelingen in het proces van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in het gebied van Rotterdam worden ingegaan, waarna de voorgestelde wijzigingen meer specifiek worden toegelicht.

2. Ontwikkelingen in het OOR

Per 1 januari 1993 moet in het samenwerkingsgebied van Rotterdam een krachtige provincie-nieuwe-stijl gaan functioneren. In de komende periode dienen de nodige voorbereidingen te worden getroffen om het nieuwe bestuur te zijner tijd te kunnen laten functioneren. De voorbereidende fase is gecompliceerd omdat dit niet alleen gepaard gaat met het overdragen van een deel van de personele en financiële middelen van de provincie Zuid-Holland, maar ook met de splitsing van de gemeente Rotterdam. De vormgeving van de voorbereidende fase is reeds geruime tijd onderwerp van overleg tussen een aantal betrokken besturen, te weten het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (het OOR), de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Reeds in de beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) van februari 1993 is aangegeven dat in de regio Rotterdam op de kortst mogelijke termijn een slagvaardige provincie-nieuwe-stijl tot stand moet komen. Dit kabinetsstandpunt is mede gebaseerd op de in februari 1992 door de Tweede Kamer aanvaarde motie De Cloe-Van der Heijden (kamerstukken II 1991–1992, 21 062, nr. 10) waarin het kabinet werd uitgenodigd op basis van de voorstellen van het OOR een specifieke wet voor te bereiden om het regionaal bestuur in de regio Rotterdam vorm te geven. Door het kabinet is aangegeven dat er in de komende periode de nodige voorbereidingen dienen te worden getroffen, wil het mogelijk zijn dat op het moment dat de specifieke wet in werking treedt, het nieuwe bestuur van start kan gaan. Het gaat dan bij voorbeeld om de organisatorische en personele aspecten van de opbouw van het regionale bestuur.

In de beleidsnotitie was aangegeven dat in samenhang met de Kaderwet bestuur in verandering een bestuurlijke voorziening dient te worden getroffen. Tevens zouden wij in overleg met de meest betrokkenen hiervoor een voorstel doen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben wij er op gewezen dat de Kaderwet voor het Rotterdamse samenwerkingsgebied voor een beperkte periode van toepassing zal zijn. Inmiddels is de voortgang van de ontwikkelingen in de regio rond Rotterdam (het OOR-project) door de Tweede Kamer aangemerkt als groot project. De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken heeft daarbij aangegeven regelmatig (elke drie maanden) op de hoogte gehouden te willen worden van onder meer de voortgang van het denken over de invulling van de wijze waarop ook in bestuurlijk-organisatorische zin de nieuwe provincie vorm gaat krijgen. In de driemaandelijke rapportage aan de Voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken (brief van 25 juni 1993) is meegedeeld dat het denken over de pre-regiofase nog niet geheel is afgerond. In de rapportage is gewezen op de omstandigheid dat het OOR in de nota «de Aanpak» een aantal voorstellen heeft gedaan voor de organisatie van het proces waarmee de bestuurlijke structuur in het OOR-gebied kan worden gerealiseerd. Tevens wordt gemeld dat inmiddels in nader overleg vast is komen te staan dat een onderdeel van deze voorstellen, te weten het «versneld opheffen van Rotterdam» juridisch niet kan worden gerealiseerd voordat de Lex Specialis in het Staatsblad staat. Als gevolg hiervan heeft het OOR zich, in overleg met Binnenlandse Zaken, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam, op een alternatief beraden.

Tijdens het mondeling overleg van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken hebben enkele leden aangedrongen op een stevig bestuur in de periode voor de inwerkingtreding van de Lex Specialis. Tijdens het overleg is tevens de mogelijkheid aan de orde geweest dat, om de ontwikkelingen van het OOR in goede banen te leiden, het tot de mogelijkheden behoort dat een nota van wijziging wordt ingediend op het voorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering. De Staatssecretaris verklaarde bereid te zijn een nota van wijziging in te dienen als dat voor een goede organisatie van de pre-regiofase wenselijk is.

In de memorie van antwoord is eveneens aandacht besteed aan de voorbereidingen om te komen tot een definitief regiobestuur in het OOR-gebied. Daarin is gemeld dat naar verwachting het algemeen bestuur van het OOR over de pre-regiofase in september 1993 een definitieve uitspraak zal doen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de wijze om tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in het OOR-gebied te komen al geruime tijd punt van overleg is. De aparte aandacht voor het OOR komt voort uit een tweetal bijzondere omstandigheden. Ten eerste is het OOR-gebied het enige waarvoor zowel het kabinet als de Tweede Kamer hebben uitgesproken dat er een apart, versneld traject van regiovorming moet komen. Het voorontwerp van de Lex Specialis zal dit najaar openbaar worden gemaakt. Ten tweede zullen zowel de provincie Zuid-Holland als de gemeente Rotterdam zich splitsen. Met name de splitsing van de gemeente Rotterdam met haar 23 000 werknemers is een lastig en complex reorganisatieproces, waarmee binnen het Nederlandse openbaar bestuur nog geen ervaring is opgedaan. Om het geheel in goede banen te leiden, dus zowel de inhoudelijke voorbereiding, als de bestuurlijk/organisatorische voorbereiding, zal het onderhavige wetsvoorstel voldoende instrumenten moeten bieden. Belangrijk aandachtspunt is dat de opbouw van het nieuwe regiobestuur in goed

overleg met en in goed samenspel van alle betrokkenen moet plaatsvinden. Hiertoe dienen voldoende waarborgen in de wet te worden opgenomen.

Het is van belang om goede aandacht te schenken aan de verhouding tussen de Lex Specialis en de Kaderwet; de Lex Specialis regelt de situatie met ingang van 1997 en de Kaderwet regelt de weg ernaar toe. Mede gelet op het feit dat er voor het OOR-gebied reeds zicht is op het eindresultaat, wordt in deze nota van wijziging voorgesteld een aantal bepalingen uit de Kaderwet niet van toepassing te doen zijn op de ontwikkelingen in het OOR-gebied. Het gaat hierbij om de evaluatiebepaling en om de mogelijkheid van instelling van een regionale gebiedsautoriteit voor het samenwerkingsgebied van Rotterdam.

Daarnaast wordt de wettelijke basis gecreëerd voor de reeds in de notitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) genoemde bestuurlijke voorziening om de omvorming van de bestaande betrokken organisaties en de opbouw van de nieuwe bestuurlijke organisaties te bewerkstelligen.

Omdat de inrichting van de voorbereidende (pre-regio)fase onlosmakelijk is verbonden met de wijze waarop bij een voorspoedige parlementaire behandeling na 1 januari 1997 het regiobestuur zijn taken en bevoegdheden gaat uitoefenen, en er thans, met het vorderen van het voorontwerp van de Lex Specialis meer zicht ontstaat op die eindsituatie, is dit het geschikte moment om de Tweede Kamer een nota van wijziging voor te leggen.

3. Inhoud

Voorgesteld wordt een aantal artikelen van het wetsvoorstel niet van toepassing te doen zijn op het samenwerkingsgebied van Rotterdam. Dit houdt verband met het feit dat voor het OOR-gebied het eindperspectief vast staat. In dat licht is het overbodig de bepaling van toepassing te laten zijn dat het bestuur van het regionaal openbaar lichaam na 3 jaar evalueert (art. 2.7.2). Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zal voor het Rotterdamse samenwerkingsgebied niet van toepassing hoeven te zijn. De Kaderwet is immers slechts voor een relatief korte periode van toepassing voor het OOR.

De overige artikelen hebben betrekking op de omvangrijke reorganisatie die moet plaatsvinden om het regiobestuur in 1997 daadwerkelijk van start te kunnen laten gaan. Bij dit reorganisatieproces zijn verschillende partijen betrokken, maar deze partijen richten zich wel allemaal op het eindperspectief van 1 januari 1997. Het is daarom zaak om tijdens de voorbereidingsfase zowel recht te doen aan de verschillende verantwoordelijkheden, als een optimale afstemming en samenhang in het reorganisatieproces te bewerkstelligen. Daarnaast is het van groot belang dat tijdens de verbouwing de verkoop gewoon door gaat. De burgers in het gebied hebben recht op een overheid die zich ten volle voor hen inzet. Gelet op al deze randvoorwaarden is in goed overleg met de meest betrokkenen het volgende model ontwikkeld.

De gemeenschappelijke regeling wordt aangescherpt. Daarnaast is er een zogenaamde bestuurlijke commissie die als aanjager voor het reorganisatieproces fungeert.

Aan de commissie nemen de meestbetrokken partijen deel, te weten het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Minister van Binnenlandse Zaken is tevens voorzitter van de commissie. De participanten en het voorzitterschap zijn hetzelfde als in de huidige Stuurgroep OOR, met dien verstande dat de gemeente Rotterdam in plaats van een adviserend lidmaatschap volledig deel neemt aan de commissie. De rollen van de verschillende participanten

verschillen. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling neemt aan de commissie deel in haar hoedanigheid van erfopvolger. De gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland nemen aan de commissie deel in hun hoedanigheid van erflaters. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken neemt aan de commissie deel vanuit haar bijzondere betrokkenheid met het proces van bestuurlijke vernieuwing. De commissie neemt de verantwoordelijkheden van de diverse partijen niet over, maar zorgt voor de afstemming van de werkzaamheden en heeft wettelijke instrumenten om te waken over de voortgang van het proces. De commissie heeft onder meer de taak om de totstandkoming van een overeenkomst tussen de betrokken besturen voor te bereiden. De overeenkomst bevat tenminste een werkprogramma gericht op het tot stand brengen van organisatie-modellen, personeelsformatieplannen, personeelsplannen en verdelingsplannen. In de nota van wijziging wordt gesproken over de opbouw van nieuwe organisaties. De opbouw van de nieuwe gemeenten in het voormalig Rotterdams grondgebied is uiteraard alleen van belang als complement van de opbouw van de nieuwe provincie-nieuwe-stijl. De af te sluiten overeenkomst dient over dit laatste helderheid te verschaffen.

Het werkprogramma zal aandacht moeten besteden aan de mogelijke integratie van de huidige gemeenschappelijke regelingen met de regeling zoals deze in de Kaderwet is gedefinieerd. Daarbij zal bijzondere aandacht geschonken moeten worden aan het bij de gemeenschappelijke regelingen werkzame personeel.

Het werkprogramma zal niet alleen een beschrijving van de diverse door de verschillende partijen te verrichten werkzaamheden moeten bevatten, maar ook termijnen dienen te bevatten waarop onderdelen gereed dienen te zijn. Een belangrijke bepaling is dat de betrokken besturen wettelijk verplicht zullen zijn aan de commissie te rapporteren over de voortgang van de te verrichten werkzaamheden. De commissie stelt regels waaraan de rapportages dienen te voldoen. De periodieke rapportage van de werkzaamheden is, naast een instrument om de voortgang te bewaken, tevens van belang met het oog op de afstemming van de werkzaamheden.

Zowel door middel van de wettelijke verplichting van de commissie om een overeenkomst voor te bereiden, als vanwege de wettelijke verplichting van de betrokken besturen te rapporteren over de uitvoering van het werkprogramma, wordt een stevige basis gecreëerd om de voortgang van het reorganisatieproces te ondersteunen. Mocht de voortgang desondanks stagneren, dan kan de voorzitter voorstellen doen voor door de commissie te nemen besluiten. De commissie kan in de door haar zelf te regelen werkwijze een geschillenbepaling opnemen.

Uiteindelijk zullen organisatiebeschrijvingen, personeelsformatieplannen, personeelsplannen en verdelingsplannen goedgekeurd moeten worden door de Minister van Binnenlandse Zaken. Hiertoe zullen in de wetgeving die de splitsing van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam regelt, de noodzakelijke artikelen worden opgenomen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales