

Vergaderjaar 2004–2005

27 008

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen

29 532

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 mei 2005

Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag naar aanleiding van de beide bovenvermelde wetsvoorstellen. Het kabinet dankt de diverse fracties voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de keuze van het kabinet voor samenwerking rond (grote) steden binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen, zodat de samenwerking wordt gedragen door en vormgegeven vanuit de gemeenten. Omdat deze leden met het kabinet het gebouw van drie bestuurslagen prefereren, nemen zij het ontbreken van een rechtstreekse democratische legitimatie voor lief.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van wetsvoorstel 29 532. Enerzijds erkennen zij de noodzaak om tot een meer verplichtende samenwerking te komen tussen grote steden en omliggende gemeenten. Anderzijds vragen deze leden zich echter in toenemende mate af of de ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia niet zouden moeten leiden naar een op termijn meer fundamentele wijziging van het politieke bestel zoals wij dat nu kennen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met kritische interesse kennis genomen van de wetsvoorstellen. Zij vragen of het kabinet de tijd niet rijp acht voor de instelling van een Staatscommissie die de opdracht krijgt om, mede op basis van een aantal met name door hen genoemde rapporten, met aanbevelingen te komen over de positie en de schaal van het provinciebestuur in relatie met Europese regiovorming enerzijds en het (verlengde) lokale bestuur anderzijds.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van wetsvoorstel 29 532. Zij merken op dat door het over laten gaan van alle zeven kaderwetgebieden in plusregio's een mooie kans op

het leveren van bestuurlijk maatwerk blijft liggen. Immers, hetgeen wellicht rondom Amsterdam en Rotterdam goed is, hoeft dat elders, mede lettend op aard en schaal, niet te zijn. Verder menen deze leden dat de plusregio's in feite geen hulpstructuren voor het lokale bestuur worden, maar «provincieachtige» bovenlokale autoriteiten met zware bevoegdheden en grote budgetten, maar dan zonder directe invloed van de kiezer. Zij betreuren dat het kabinet tot dusver vrijwel niets gedaan heeft met het rapport van de commissie-Geelhoed «Op schaal gewogen» over regionaal bestuur in de nieuwe eeuw.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van wetsvoorstel 29 532. Zij hebben begrip voor de moeilijke situatie op het punt van de inrichting van het grootstedelijk bestuur. Over de noodzaak van het vinden van adequate bestuurlijke oplossingen voor de ruimtelijk-economische problemen van en rond de grote steden bestaat weinig verschil van mening, maar hetzelfde geldt voor de ingewikkeldheid daarvan. Vanuit het perspectief van – onder meer – democratische legitimatie, integraliteit en kwaliteit van bestuur, slagvaardigheid en transparantie hebben deze leden de nodige vraag- en zorgpunten.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie hebben met belangstelling maar ook met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij zijn niet tegen verplichte samenwerking in stedelijk gebied op enkele onderdelen van de bestuurstaak, maar willen wel onverkort vast houden aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Hoewel deze formeel niet wordt aangetast door het voorstel, plaatsen de leden van de beide genoemde fracties wel grote vraagtekens bij de materiële instandhouding van de hoofdstructuur, gelet op het vrij uitgebreide pakket van taken en bevoegdheden van de plusregio's.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het kabinet met het voorstel een nieuwe bestuurslaag introduceert of blijvend vastlegt. Hen is niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de positie van de gemeenten en de provincies en zij zijn niet overtuigd van de democratische legitimiteit van deze nieuwe bestuurlijke middenlaag.

De OSF-fractie heeft kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze fractie vreest het ontstaan van een ondoorzichtig systeem van lokale, regionale en provinciale bestuurslagen.

Ik constateer dat de meeste fracties zich bewust zijn van de spanning tussen enerzijds de noodzaak van een bijzondere bestuursvorm rond de grote steden en anderzijds de instandhouding van het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur met drie volwaardige bestuurslagen. Op de nadere vragen die hierover op diverse plaatsen in het voorlopig verslag gesteld zijn, zal later in deze memorie worden ingegaan bij het onderdeel over de verplichtende samenwerking binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Maar reeds op deze plaats moet gewezen worden op het grote belang van een slagvaardig en probleemoplossend grootstedelijk bestuur met het daarbij behorende pakket van taken, bevoegdheden en middelen. Dat belang is in de afgelopen jaren terecht de constante factor gebleven temidden van alle discussies over de inrichting van het binnenlands bestuur. En dat belang zal zo lang er geen volmaakte bestuurlijke oplossing gevonden is, dan maar met onvolmaakte bestuurlijke middelen moeten worden gediend. Tegen deze achtergrond is het opnemen van een horizonbepaling in het wetsvoorstel, zoals de leden van de VVD-fractie suggereren, of het verlengen van de huidige Kaderwet bestuur in verandering als alternatief voor het wetsvoorstel, zoals de D66-fractie voorstelt en waarop ook de leden van de fracties van de SGP, de SP en de CU lijken aan te sturen, uiterst onwenselijk. Dat zou immers een belemmering betekenen voor de slagvaardigheid en de geloofwaardigheid van de plusregio's, omdat het gevaar bestaat dat zij in het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rond de grote steden in dat geval niet als

volwaardige bestuurlijke partner zullen worden gezien. Bovendien brengt een dergelijke min of meer voorlopige status van de plusregio's respectievelijk demissionaire status van de kaderwetgebieden de discussie over definitieve bestuurlijke oplossingen niet verder. Die discussie moet op haar eigen merites gevoerd worden en staat zo langzamerhand stevig op de politieke agenda. Verwezen wordt in dit verband naar het Paasakkoord van 26 maart 2005¹, naar de conceptrapporten van februari 2005 van commissies van VVD² en PvdA³, naar de toezeggingen van ondergetekende in de Tweede en in de Eerste Kamer⁴ en naar de schriftelijke en mondelinge bijdragen van diverse fracties in beide Kamers der Staten-Generaal bij de discussie over de Wijzigingswet Wgr-plus. Het kabinet vindt het niet verantwoord om de uitkomsten van de komende bestuurlijke discussie, waarbij overigens nadrukkelijk niet alleen de positie van regionale bestuursvormen, maar ook die van gemeenten en provincies aan de orde is, bij voorbaat te belasten met een hypotheek op de beoogde plusregio's. Een nieuwe periode van onzekerheid over hun bestaansrecht gaat ten koste van hun bestuurskracht. In deze zin moet de aanduiding in de memorie van toelichting van de plusregio's als een «structurele voorziening», waar de leden van de fractie van D66 een vraag over stellen, worden begrepen.

De leden van de CDA-fractie achten de keuze in het wetsvoorstel mede acceptabel gezien de jarenlange – ook positieve – ervaringen met gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zij stemmen in met de stelling van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in zijn advies van juni 2000 over bestuurlijke samenwerking en democratische controle dat de kwaliteit van de democratische controle niet alleen tot uiting komt in formele organisatiestructuren, maar ook in de manier waarop besluitvormingsprocessen zijn vormgegeven en de mate waarin sprake is van een democratische cultuur bij burgers en bestuurders. Ook het kabinet onderschrijft deze stelling en bereidt een notitie voor waarin een aantal instrumenten van gemeenteraden staan, gegeven de Wgr en de Wgr-plus, in het kader van de democratische legitimatie. Deze notitie is door mij toegezegd in de Tweede Kamer. Ik zal daarin antwoord trachten te geven op de vraag hoe ik in wat geactiveerde vorm op het punt van de democratische legitimatie bij intergemeentelijke bestuursvormen een aantal instrumenten kan aandragen. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt meegedeeld dat deze notitie na de zomer zal verschijnen. Ter voorbereiding van deze notitie vindt literatuuronderzoek plaats en worden interviews gehouden met direct betrokkenen. In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks meldt het kabinet in dit kader niet op voorhand te denken aan nadere regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot tijdige toezending aan alle gemeenteraden van voorgenomen besluitvorming en openbaarheid van verslagen van dagelijks besturen en portefeuillehoudersoverleggen. Terecht constateren de leden van de fractie van GroenLinks immers dat de informatieplicht nu al wettelijk is geregeld. «Meer van hetzelfde» biedt waarschijnlijk te weinig soelaas. Het bevorderen van een cultuurverandering zoals bedoeld door de Rob lijkt daarom op dit moment kansrijker.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en uitspraken van de (toenmalige) minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de wenselijkheid van meer bestuurlijke armslag voor de drie grootste steden in ons land. De bedoelde uitspraken hadden betrekking op de beleidsontwikkeling met betrekking tot het voorstel voor de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Dit wetsvoorstel is op 26 april jl. ingediend bij de Tweede Kamer en heeft als doel de gemeentebesturen van de grote steden meer mogelijkheden te geven om probleemwijken gericht aan te

¹ Afspraken hoofdlijnenakkoord. Kamerstukken II, 2004–05, 30 056, nr. 1.

² «Om de vrijheid – een liberaal manifest» (Concept van de Commissie Liberaal Manifest van de VVD; februari 2005).

³ «De leidende burger» (Eindrapport van de projectgroep democratie & bestuurlijke vernieuwing van de PvdA; februari 2005).

⁴ In het kader van de mondelinge behandeling van de BZK-begroting 2005, het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus en het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten.

pakken. Zij krijgen meer mogelijkheden om het economische klimaat te versterken, de huisvesting van bepaalde inkomensgroepen te reguleren en overlastgevend panden te sluiten. Dit wetsvoorstel is in nauwe samenwerking met Rotterdam, in het kader van het actieprogramma «Rotterdam zet door», tot stand gekomen. Het staat los van de regionale grootstedelijke problematiek waarvoor de Wgr-plus een oplossing beoogt te bieden. Wel kunnen de instrumenten die beide wetsvoorstellen bieden, elkaar in bepaalde gevallen versterken, bijvoorbeeld ten aanzien van de regionale huisvestingsproblematiek. Zie ook de nu volgende beantwoording van een vraag van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de toenemende sociaal-economische en sociaal-culturele verschillen in samenstelling van de bevolking in stad en ommeland en naar de aanbevelingen van de commissie-Blok in haar eindrapport «Bruggen bouwen» over de bijdragen van randgemeenten en de regio aan het huisvesten van mensen met een laag inkomen, en vragen in dat verband naar de wijze waarop de instrumenten die door het wetsvoorstel ontstaan een effectieve aanpak van de gesignaleerde problemen kunnen bevorderen.

Het wetsvoorstel kan een bijdrage leveren aan de oplossing van de problematiek van integratie en segregatie, en in het bijzonder het evenwichtiger spreiden van verschillende inkomensgroepen over stad en buurgemeenten. Over het algemeen is van belang dat stad en omliggende gemeenten op structurele basis in regionaal verband samenwerken en niet met de rug naar elkaar toe staan. Dat vermindert het risico dat lokale belangen van de korte termijn het regionale belang op de langere termijn in de weg staan. Meer specifiek is van belang dat bij beslissingen over de inzet van middelen voor herstructurering (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing: ISV) het regionaal bestuur een adviserende rol heeft. In de Rotterdamse regio is in samenwerking met de provincie een stap verder gezet en is gekozen voor het bundelen van het ISV-budget van stad en omliggende gemeenten op regionaal niveau. Mede daardoor zijn afspraken tot stand gekomen waarbij gemeenten rondom de stad een groter aandeel van sociale woningbouw voor hun rekening nemen. Verder is de bevoegdheid in het wetsvoorstel om een regionale huisvestingsverordening op te stellen een aanzet tot en een instrument voor een intergemeentelijk huisvestingsbeleid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of bij de voorbereiding van de onderhavige wetgeving is onderzocht in hoeverre de huidige kaderwetgebieden provincievrij zijn en of bijvoorbeeld het ROA-gebied aanmerkelijk provincievrij is dan de regio Eindhoven (SRE). Ook vragen zij of is onderzocht hoe efficiënt de huidige kaderwetgebieden functioneren in vergelijking met provincies.

De mate waarin de kaderwetgebieden provincievrij zijn, wordt bepaald door de mate waarin deze gebieden over wettelijke bevoegdheden en rechtstreekse financiële bijdragen van het Rijk beschikken, die elders in ons land aan de provincies toekomen. Dat is voor alle kaderwetgebieden het geval op het terrein van de verkeersinfrastructuur en het openbaar vervoer. Van differentiatie in de mate van provincievrijheid is sprake op het terrein van de jeugdzorg, omdat de provincies Noord- en Zuid-Holland op dat beleidsterrein op grond van artikel 2 van de Wet op de jeugdzorg voor de betreffende regio's hun taken hebben overgedragen aan de kaderwetgebieden rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Deze kaderwetgebieden (straks plusregio's) zijn daarmee voor deze taken gelijkgesteld aan de provincie en ontvangen als zodanig een rechtstreekse financiële bijdrage van het Rijk. De mate van provincievrijheid van de kaderwetgebieden varieert ook met de afspraken die zijn gemaakt tussen de besturen van deze gebieden en de betrokken provincies. Zo bestaan er in Zuid-Holland en Noord-Brabant afspraken met betrekking tot de

besteding van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de afstemming tussen het provinciale streekplan en het regionale structuurplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Ik stel vast dat in geen enkel geval sprake is van volledige provincievrijheid. Naast wat inhoudelijk voor de betrokken beleidsterreinen is geregeld, ziet de provincie in algemene zin toe op de taakuitoefening door de kaderwetgebieden (en straks de plusregio's) en kan zij bij taakverwaarlozing ingrijpen.

Met betrekking tot de mate van efficiëntie van de huidige kaderwetgebieden is de gevraagde vergelijking met de provincies niet goed mogelijk omdat de provincies veel meer – en andere – taken hebben dan de kaderwetgebieden. Zoals blijkt uit het antwoord op de voorgaande vraag vervullen de kaderwetgebieden weliswaar een aantal provinciale taken, maar daarnaast is een groot deel van de taken van de kaderwetgebieden afkomstig van de deelnemende gemeenten. Belangrijke voorbeelden van de laatstbedoelde taken zijn: (de regionale afstemming van) het ruimtelijke beleid, de woonruimteverdeling, het grondbeleid, het economische beleid en het grotestedenbeleid. Een algemene indicatie van de efficiëntie van de kaderwetgebieden is overigens wel dat de totale ambtelijke capaciteit van deze gebieden zeer beperkt is.¹

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of is nagegaan hoe gemeenteraden tegen de kaderwetgebieden aankijken en of zij het nut ervan afwegen tegen dat van de provincie. Deze laatste vraag wordt ook gesteld door de leden van de D66-fractie. De leden van laatstgenoemde fractie werpen de vraag op of het vermelde brede draagvlak voor het wetsvoorstel en de daaraan voorafgaande beleidsnotitie misschien slechts bestaat ten aanzien van het wetsvoorstel als alternatief voor een expirerende Kaderwet en het ingetrokken wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's en niet zozeer betrekking heeft op de voorgestelde status van het wetsvoorstel als eindoplossing. Het gaat volgens de leden van deze fractie in de kern om een compromis met afgevaardigden van de VNG en het IPO, waarbij men moet gissen naar de meer genuanceerde opvattingen die achter deze organisaties en dit compromis leven bij de betrokken gemeente- en provinciebesturen en politieke fracties.

De vraag naar het draagvlak voor het wetsvoorstel is beantwoord via de – positief verlopen – raadplegingen die hebben plaatsgevonden in het najaar van 2003. Er is in de genoemde periode door mij niet alleen (zowel schriftelijk als mondeling) overleg gevoerd met de VNG en het IPO, zoals de D66-fractie lijkt te suggereren, maar ook met elk van de besturen van de kaderwetgebieden en de betreffende provincies. De besturen van de kaderwetgebieden zijn samengesteld door (en grotendeels ook uit) de betrokken gemeenteraden en er bestaat, zoals hiervoor al is gesteld, een wettelijk geregelde verantwoordings- en informatierelatie tussen deze besturen en de gemeenteraden. Aangenomen moet dus worden dat de raden instemmen met de uitgesproken intenties en gemaakte afspraken van het najaar van 2003. Er is geen specifiek onderzoek verricht naar de opstelling van de raden en de staten en van de politieke fracties daarbinnen. Een dergelijk onderzoek zou tegen de achtergrond van de formele en politieke verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraden en de besturen van de kaderwetgebieden, respectievelijk tussen gedeputeerde staten en provinciale staten, niet juist zijn.

De leden van de VVD-fractie constateren dat veel bevoegdheden van de Wgr-plusregio's geregeld worden in sectorale wetten die voor het grootste deel nog moeten worden aangenomen, zoals de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Huisvestingswet. Deze leden vragen hoe het kabinet denkt de afstemming tussen de eventuele ingangsdatum van deze wet en het tijdig realiseren van die bevoegdheden te bewerkstelligen. De beoogde bevoegdheden van de plusregio's met betrekking tot de

¹ Zie de tabel op blz. 4 van de nota naar aanleiding van het verslag (29 532, nr. 6).

ruimtelijke ordening zullen in de komende Wro worden geregeld. Overigens zullen de RO-bevoegdheden van de huidige kaderwetgebieden (straks plusregio's) gebaseerd blijven op de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening zolang de nieuwe wet er nog niet is. Hetzelfde geldt voor zover van toepassing voor andere nog op stapel staande sectorale wetgeving.

Verplichtende samenwerking binnen de bestuurlijke hoofdstructuur

De rolverdeling bij de ruimtelijke ordening

De leden van de CDA-fractie vragen naar een verheldering van de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en plusregio, specifiek op het terrein van de ruimtelijke ordening. Zij vragen waarom een en ander niet nu al sluitend is geregeld en hoe en wanneer de minister die taakafbakening geordend denkt te hebben. De fracties van D66 en OSF plaatsen in dit kader vraagtekens bij het onderscheid tussen binnen- en bovenregionale belangen en samenhangen.

In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn in de hoofdstukken II t/m IVA de bevoegdheden van respectievelijk het Rijk, de provincies, de gemeenten en de regionale openbare lichamen (kaderwetgebieden) reeds geregeld. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel blijft deze regeling onverkort gelden voor de zeven plusregio's, die de rechtsopvolgers zullen zijn van de huidige kaderwetgebieden. Kort gezegd houdt dit in dat de regio een regionaal structuurplan opstelt dat de goedkeuring van de provincie behoeft. De provincie toetst vervolgens de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen aan het structuurplan. Hiermee is (en blijft) de rolverdeling tussen de bovenbedoelde zeven plusregio's en de betreffende provincies onder het regime van de huidige WRO geregeld. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro dat nu bij de Tweede Kamer in behandeling is, kent een andere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de bestuursorganen van provincies en gemeenten. Indien dat wetsvoorstel over enige tijd kracht van wet zal verkrijgen, zal dat ook nopen tot een wijziging van de bevoegdheden van de plusregio's. De aanpassing van de wettelijke regeling van de plusregio's aan de nieuwe Wro zal worden opgenomen in de Invoeringswet nieuwe Wro. Bijlage 1 bij deze memorie van antwoord biedt een beeld van de taken en bevoegdheden van de plusregio's zoals het kabinet dat voor ogen staat indien het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening¹ in zijn huidige vorm door beide kamers der Staten-Generaal wordt aanvaard. Deze bijlage is eerder met de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer gezonden, maar is geactualiseerd in verband met de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Naast de behoefte van de leden van de CDA-fractie aan verduidelijking van de bevoegdheden van de plusregio's in de toekomst, lees ik in de bijdrage van die leden een behoefte aan nadere afbakening met het oog op geschillen die in de bestuurspraktijk kunnen ontstaan. De leden verwijzen naar een verschil van opvatting tussen de regio Utrecht en de provincie Utrecht over de ordening van ruimte. Bovengenoemde bijlage geeft inzicht in de beoogde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen provincie en regio. Op basis van deze regeling moeten provinciale, regionale en gemeentelijke bestuursorganen op een heldere wijze hun bestuurlijke competenties kunnen waarmaken. Het kabinet zal daar bij de opstelling van het betreffende onderdeel van de Invoeringswet Wro en de toelichting nader op ingaan. Het moge echter duidelijk zijn dat de provincie zogenoemde doorzettingsmacht heeft wanneer er bovenregionale belangen in het geding zijn. Op dit moment is de huidige WRO van kracht. Daarin is geregeld dat de

¹ Kamerstukken II, 28 916.

provincie zowel het regionale structuurplan als de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten moet goedkeuren.

De positie van de gemeente in de plusregio

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet onlogisch is dat gemeenten alsnog kunnen besluiten om uit het samenwerkingsverband te treden, terwijl een zeer belangrijk motief voor de voorliggende wetswijziging is gelegen in het bieden van oplossingen voor grootstedelijke problemen. De leden van de SGP- en CU-fractie vragen of gewaarborgd is dat alleen plusregio's worden gevormd als de deelnemende gemeenten dat wensen.

Het oordeel over de exacte schaalgrootte die nodig is voor het aanpakken van de grootstedelijke problematiek in een bepaalde regio kan in de loop van de tijd veranderen. Dat oordeel hangt immers af van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en van de visie van de betrokken besturen daarop. Het wetsvoorstel voorziet op dit onderdeel in een algemene regeling voor besluitvorming. Maar de leden van de PvdA-fractie doelen waarschijnlijk meer in het bijzonder op het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement nr. 21, dat heeft geleid tot artikel XIX, vierde lid van het wetsvoorstel. Op grond van die bepaling wordt ten aanzien van de huidige kaderwetgebieden eenmalig expliciet bij de start van de Wgr-plus de gelegenheid geboden aan gemeenten om kenbaar te maken of zij «hun» plusregio willen wijzigen of opheffen. Dat er behoefte bestaat aan plusregio's als opvolgers van de huidige kaderwetgebieden is voor het kabinet duidelijk. Het is echter niet uitgesloten dat in een enkele regio discussie ontstaat over de exacte buitengrenzen van de betreffende regio. Ik ben in deze zaak van mening dat het aanvaarde amendement van de Kamerleden Van Beek en Spies niet alleen een formele mogelijkheid schept, maar ook materiële betekenis moet kunnen krijgen. Het is niet zo dat elke gemeente vrijelijk kan beslissen over het al dan niet deelnemen aan een plusregio. Bovenlokale belangen kunnen tot een andere afweging leiden, dan die van een individuele gemeente. Gedeputeerde staten zijn op de eerste plaats verantwoordelijk voor die afweging. Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat die provinciale afweging een zwaarwegende betekenis heeft. Als het merendeel van de gemeenten in een bepaald stedelijk gebied buiten de huidige kaderwetgebieden geen plusregio wenst te vormen, zal die er ongetwijfeld niet komen ook al kunnen gedeputeerde staten het gebied, bijvoorbeeld op verzoek van een of meer gemeenten, strikt formeel wel als zodanig aanwijzen. Er kan dan een geschil ontstaan, dat ter beslissing kan worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verhouding van de plusregio tot de bestuurlijke hoofdstructuur

Alle fracties gaan in op de verhouding van de Wgr-plus tot de bestuurlijke hoofdstructuur. Kamerbreed is daarbij de spanning voelbaar tussen de urgentie van de grootstedelijke vraagstukken en de wenselijkheid van een democratisch gelegitimeerde aanpak daarvan enerzijds en de wens tot instandhouding van het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur met drie bestuurslagen anderzijds. Vertoont de Wgr-plus niet een onaanvaardbaar groot democratisch gat? Wat is de visie en de ambitie van het kabinet met betrekking tot de aanpak van de bestuurlijke drukte op het regionale niveau? Rond deze twee kernvragen bewegen zich de bijdragen van de diverse fracties op dit onderdeel. Bij de beantwoording zal ik hierna dezelfde tweedeling aanhouden.

In het besef dat de maatschappelijke problematiek in de grote steden onverminderd om bestuurlijk adequate antwoorden vraagt, vragen de leden van de fractie van D66 het kabinet nog nader te verduidelijken op welke gronden een «halve» bestuurslaag met een «halve» democratische legitimiteit nu precies te verdedigen is. Deze leden maken zich zorgen over het voortbestaan van de bestuurlijke drukte die met de instelling van plusregio's gemoeid lijkt. De leden van de VVD-fractie merken op dat de plusregio's in feite geen hulpstructuren voor het lokale bestuur worden, maar «provincieachtige» bovenlokale autoriteiten met zware bevoegdheden en budgetten. Zij hebben taken die burgers en bedrijven direct raken, zonder dat de burger het bestuur van de plusregio's kan kiezen. Volgens de fractie van GroenLinks borduren de huidige voorstellen voort op een historisch gegroeide situatie, die juist alom onvrede oproept. Er wordt geen stap gezet in de richting van een drastisch andere indeling van bestuurlijk Nederland. De bestuurlijke drukte neemt toe en de regelgeving explodeert verder. Het democratische gat groeit nu de wetgeving die dit gat heeft geschapen (de Wgr) verder wordt verfiijnd. De vijf relevante beleidsterreinen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (ruimtelijke ordening, grondbeleid, economisch beleid, wonen en grotestedenbeleid) vormen naar de mening van deze fractie samen zo'n belangrijk bestanddeel van het stedelijke, c.q. regionale politieke bestuur dat van een hulpstructuur geen sprake meer is. Als het kabinet daar anders over denkt, welke bevoegdheden en taken zouden nog meer overgedragen moeten worden om van een hoofdstructuur te spreken? De leden van de fractie van de SP menen dat het kabinet met het onderhavige voorstel een nieuwe bestuurslaag introduceert of blijvend vastlegt. Voor hen is echter niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de positie van de gemeenten en provincies en zij zijn niet overtuigd van de democratische legitimiteit van deze nieuwe bestuurlijke middenlaag. Zij vroegen verder waarom invoering van een vierde bestuurslaag mogelijk is zonder aanpassing van de Grondwet. De leden van de SGP- en CU-fractie zijn geen tegenstander van verplichte samenwerking in stedelijk gebied op enkele onderdelen van de bestuurstaak, maar willen wel onverkort vasthouden aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Hoewel deze formeel niet wordt aangetast, plaatsen deze leden wel grote vraagtekens bij de materiële instandhouding van de hoofdstructuur, gelet op het vrij uitgebreide pakket van taken en bevoegdheden, dat wordt voorgesteld aan de plusregio's toe te kennen. Zij vragen zich af of hierdoor niet de feitelijke positie van de betrokken provincies wordt gemarginaliseerd. Deze leden vragen of er sprake is van noodzakelijkheid om deze bevoegdheden toe te kennen of dat er op z'n hoogst sprake is van wenselijkheid op praktische gronden. Verder vragen deze leden nog eens puntsgewijs weer te geven wat het materiële verschil zal zijn tussen de plusregio's en het eerdere idee van stadsprovincies. Ook vragen zij naar het oordeel van het kabinet over de gedachte om het regime van de plusregio's alleen in te voeren voor de stedelijke gebieden rondom Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Het lid van de OSF-fractie vraagt of de autonomie van de gemeente niet teveel wordt aangetast door een regeling waarbij zij gedwongen kan worden bevoegdheden aan een op te richten plusregio af te staan. Is die autonomie niet beter te handhaven bij afbakening van bevoegdheden tussen gemeente en provincie, dan bij gedwongen intergemeentelijke samenwerking? Voor de leden van de PvdA-fractie is de vraag aan de orde of er via afzonderlijke sectorwetgeving niet een woud van samenwerkingsverbanden is ontstaan en of daardoor de onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor welke taak precies niet steeds groter wordt en de invloed van de burger op verstreckende besluiten over veiligheid, wonen, water, etc steeds kleiner. Is er niet feitelijk een weinig transparante nieuwe regionale bestuurslaag

ontstaan, zonder dat daarover voldoende verantwoording afgelegd wordt en voldoende democratische beïnvloeding mogelijk is? De kritiek van de Raad van State op het voorliggende wetsvoorstel wordt naar de mening van de leden van de fractie van de PvdA dan ook te gemakkelijk gepareerd. De Raad van State legt de vinger bij de zere plek dat wederom geen duidelijke keuze gemaakt wordt over de bestuurlijke organisatie van dit land. Overigens willen deze leden graag een overzicht ontvangen van het totaal aan regionale samenwerkingsverbanden, waarbij de discongruenties zichtbaar worden die er bestaan tussen regio-indelingen en de verschillende taakvelden. In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie een gemotiveerd en inhoudelijk antwoord op de vraag waarom de discongruentie van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en de Wgr-plusregio's niet tot problemen zal leiden. Welke problematiek kan zich al dan niet voordoen bij de uitvoering van de verschillende taken in relatie tot de verschillende verantwoordelijkheidsstructuren die er zijn? Het lid van de OSF-fractie vraagt of het kabinet de Wgr-plus als een duurzame oplossing ziet voor de taken die de gemeentelijke grenzen en mogelijkheden overstijgen. Raken niet, doordat ook provinciale taken naar de plusregio gedelegeerd kunnen worden, de sferen van autonomie van gemeente en provincie met elkaar verward, wanneer voor een zelfde beperkt grondgebied lokale bevoegdheid, regionale bevoegdheid en provinciale bevoegdheid onderscheiden moeten worden en deze bevoegdheden ook nog per plusregio en in de diverse delen van het grondgebied binnen de provincies van elkaar kunnen verschillen?

Het kabinet hecht eraan om bij aanvang van de beantwoording van de bovenstaande vragen te benadrukken dat de «bestuurlijke drukte», de «halve bestuurslaag» of de «provincieachtige bovenlokale autoriteiten» waarover wordt gerept, niet zijn ontstaan als resultaat van een ideaal bestuurlijk ontwerp aan de tekentafel. Om van de «exploderende regelgeving», die overigens weinig te maken heeft met de Wgr-plus, nog maar te zwijgen. De huidige situatie op regionaal niveau is veeleer het gevolg van de complexe maatschappelijke situatie rond de grote steden en van de pogingen in het verleden om daarop adequate bestuurlijke antwoorden te vinden. Deze pogingen hebben onder meer geresulteerd in de pragmatische bestuurlijke constructie die alweer tien jaar lang is gebaseerd op de Kaderwet bestuur in verandering en die straks hopelijk haar basis zal vinden in de Wgr-plus. Die hoop wordt niet ingegeven door de gedachte dat de Wgr-plus een ideale bestuurlijke constructie is, maar wel door de overtuiging dat deze noodzakelijk is om de complexe bestuurlijke problematiek rond de steden op adequate wijze tegemoet te treden. Maar ook algemenere maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot een accentverlegging naar het regionale niveau geleid. Samen met de gemeentelijke schaalvergroting via herindeling is de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 het bestuurlijke antwoord op die ontwikkelingen. Deze wet heeft zich in een langjarige praktijk bewezen en vormt ook de grondslag van de Wgr-plus. Sinds 1950 geeft de Wgr als organieke wet uitdrukking aan de bestuurlijke werkelijkheid dat gemeenten elkaar nodig hebben, omdat niet alle problemen en kansen blijken samen te vallen met de lokale schaal, maar zich ook niet lenen voor opschaling naar de provincie. Dat geldt bij uitstek in stedelijke gebieden waarin bestuurlijke en maatschappelijke verwevenheden leiden tot een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeenten en noodzaken tot een gemeenschappelijke aanpak die het mogelijk maakt belangentegenstellingen te overstijgen. Daar ligt in de kern de reden om te voorzien in wettelijk verplichte samenwerking. Waar belangencongruentie die normaal gesproken de motor voor intergemeentelijke samenwerking vormt niet vanzelfsprekend is en samenwerking niet spontaan tot stand komt, moet de wetgever noodzakelijke voorwaarden scheppen. Daar komt bij dat de schaal van het stedelijke gebied ook voor het rijksbeleid op een aantal

terreinen een zeer relevante schaal is. Ook dat vraagt voorzieningen van de wetgever om ervoor te zorgen dat op dat schaalniveau besluitvorming plaatsvindt op relevante terreinen. Dat alles leidt ertoe dat enerzijds lokale belangenafweging bij de uitoefening van gemeentelijke taken moet worden geënt op een regionale visie, anderzijds dat de regionale schaal een zekere accentuering krijgt als relevant bestuurlijk afwegingsniveau. Voor zowel de regionale behartiging van in aanleg lokale taken als voor de uitoefening van rechtstreeks aan de regio toegekende taken geldt echter dat de regie bij de gezamenlijke gemeenten ligt. Tegenover een verlies aan beleidsvrijheid op het niveau van de individuele gemeente staat dus een grotere zeggenschap op het niveau van de gemeenten gezamenlijk. De gemeenteraad moet voortaan op onderdelen zijn autonomie delen met naburige gemeenteraden om zijn verantwoordelijkheid voor een goed bestuur voor de burgers waar te kunnen maken. Daartoe is een hulpstructuur met – inderdaad – een indirecte democratische legitimatie, onvermijdelijk. Gemeenten die zich in eerste instantie aan deze ontwikkeling menen te kunnen onttrekken, komen al gauw van een koude kermis thuis. Zij willen zich niet met de regio bemoeien, maar de regio blijkt zich met hen te bemoeien. Het blijkt toch maar beter om er in elk geval bij te zijn en mee te praten. Zo bezien is het «woud van regionale samenwerkingsverbanden» dat de leden van de PvdA-fractie in kaart gebracht willen zien, eerder een indicatie van gemeentelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid dan van de onoverzichtelijkheid en chaos, die het gebruiken van dit beeld oproept. Overigens dateert de laatste inventarisatie van 1997¹. In de loop van de eerste paarse regeerperiode (1994–1998) is de politieke interesse in dit soort informatie sterk afgenomen, omdat zich vanaf dat moment een beleidswijziging heeft voorgedaan op grond waarvan gemeenten geacht worden een zelfstandige keuze te maken voor de partners waarmee zij willen samenwerken. De verplichte samenwerking op de schaal van door de provincie aangewezen samenwerkingsgebieden die in 1984 in de Wgr werd geïntroduceerd is verlaten. De «lappendeken van de intergemeentelijke samenwerking» is vanaf dat moment geen bestuurlijke wirwar meer, maar een aansprekend voorbeeld van bestuurlijk maatwerk. Deze beleidswijziging wordt geformaliseerd in het thans eveneens voorliggende wetsvoorstel 27 008, dat door de Tweede Kamer zonder discussie en met overgrote meerderheid is aanvaard. Er zijn overigens twee belangrijke uitzonderingen op het beginsel dat de gemeente vrij is in de keuze van haar samenwerkingspartners. Deze betreffen de hulpverleningsregio's en de kaderwetgebieden (straks plusregio's). In het eerste geval is landsdekkend een zeker regionaal schaalniveau nodig voor een bedrijfsmatige en gecoördineerde aanpak. In het tweede geval wordt in de relevante stedelijke gebieden het territorium vooral bepaald door de reikwijdte van de grootstedelijke problematiek. Hoewel de PvdA-fractie daaraan lijkt te twijfelen, leiden eventuele discongruenties tussen deze regio's volstrekt niet tot problemen. De hulpverlenings- en veiligheidsproblematiek zijn immers van geheel andere aard dan de ruimtelijke problematiek en de verkeers- en vervoersproblematiek.

Met het scherper worden van de grootstedelijke problematiek in de loop der jaren zijn ook de daarmee samenhangende bestuurlijke dilemma's pregnanter geworden. Dat verklaart de discussie over de grens tussen hulpstructuur en hoofdstructuur. In antwoord op de daarover gestelde vragen van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks, de SP, de SGP, de CU en de OSF stelt het kabinet vast dat deze grens met de Wgr-plus niet is overschreden omdat enerzijds de bovenregionale samenhang gewaarborgd is door de provincie via de ruimtelijke planning en de verkeers- en vervoersplanning en anderzijds de lokale invalshoek wordt gewaarborgd door de gemeenten, die immers samen het bestuur vormen van de grootstedelijke regio's. Kwalificaties als «wildgroei» en «bestuurlijke drukte» doen geen recht aan deze overkoepelende provinciale

¹ «Samenwerking tussen decentrale overheden. Aantallen, motieven en trends.» SGBO 1997.

Het aantal gemeenschappelijke regelingen bedroeg volgens dit onderzoek 797 en het aantal alternatieve samenwerkingsvormen (bestuursakkoorden, convenanten, intentieverklaringen) meer dan 1200.

planverantwoordelijkheid aan de ene kant en de gemeentelijke verantwoordelijkheid via de zeer ordelijke organisatie van de intergemeentelijke samenwerking via de Wet gemeenschappelijke regelingen aan de andere kant. Dergelijke kwalificaties doen bovendien geen recht aan de opmerkelijke resultaten die in de afgelopen jaren op het regionale bestuursniveau tot stand zijn gebracht. Natuurlijk zijn de zorgen over de democratische legitimatie destijds mede ingegeven doordat de zeven kaderwetgebieden niet alleen beschikken over gemeentelijke bevoegdheden en gemeentelijk geld, maar ook over sectorwettelijk toegedeelde bevoegdheden en rijksgeld. De wetgever heeft deze afweging bij de start van de kaderwetgebieden echter niet zonder reden gemaakt. Urgente problemen van nationale aard met betrekking tot werken, wonen en mobiliteit maakten deze beslissingen onvermijdelijk. Maar nog steeds geldt in essentie de bestuursstructuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen: het bestuur in de grootstedelijke gebieden is van en voor de gezamenlijke gemeenten. Ook straks op basis van de Wgr-plus zal dat het geval zijn. Dat is overigens ook het essentiële verschil met de stadsprovincie, waarover een vraag gesteld is door de fracties van de SGP en de CU. De stadsprovincie was bedoeld als een volwaardige bestuurslaag met een eigen volledige democratische legitimatie en met bovengeschatte bevoegdheden ten opzichte van de inliggende gemeenten, waaronder de verdeelbevoegdheid van de algemene middelen uit het gemeentefonds. Het voorgaande betekent tevens dat er geen sprake is van een vierde bestuurslaag en er geen spanning bestaat met de Grondwet, zoals de leden van de SP-fractie vrezen. De gedachte van de fracties van CU en SGP om het regime van de Wgr-plus alleen in te voeren voor de stedelijke gebieden rondom de drie grootste steden wijs ik af. Het is nu vooral belangrijk om via de Wgr-plus binnen de aangegeven kaders de continuïteit van het bestuur in de grootstedelijke gebieden te waarborgen. Dat geeft de noodzakelijke bestuurlijke rust en ruimte om ten principale na te denken over meer integrale oplossingen voor het bestuur tussen de gemeente en het Rijk.

Visie middenbestuur

Naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 is er een onverminderde behoefte aan visie en ambitie om op basis van een consistente en integrale visie de herinrichting van het regionale middenbestuur ter hand te nemen. Zij wijzen daarbij op de relevantie van het rapport «Op schaal gewogen» van de door het IPO ingestelde commissie-Geelhoed uit 2002. Terecht signaleert het kabinet volgens deze leden dat de grootstedelijke vraagstukken onverminderd urgent zijn. De leden van de D66-fractie zijn juist om die reden verheugd dat de eerstverantwoordelijke minister recentelijk heeft toegezegd nog in deze kabinetsperiode de discussie over de toekomst van het middenbestuur mogelijk te maken. De leden van de VVD-fractie betreuren dat het kabinet tot dusver vrijwel niets gedaan heeft met het rapport van de commissie-Geelhoed «Op schaal gewogen» over regionaal bestuur in de nieuwe eeuw. Dit rapport verdient volgens de genoemde leden een serieuze discussie. De leden van genoemde fractie vragen wat zij op dit punt, mede gelet op wat de minister daarover bij de behandeling van het wetsvoorstel ter vermindering van het aantal statenleden heeft toegezegd, mogen verwachten. Met verwijzing naar dezelfde behandeling vragen de leden van de PvdA-fractie hoe serieus de daar gedane toezegging van de minister over het voeren van een wat meer principiële discussie over het middenbestuur in deze kabinetsperiode genomen moet worden, gelet op het feit dat dezelfde minister bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer een motie-De Wit over de wenselijkheid van een fundamenteel debat over de rol en positie van provincies heeft ontraden. Daarom zouden deze leden in het kader van de behandeling van

dit wetsvoorstel, ook met inachtneming van de fundamentele kritiek van de Raad van State op dit voorstel, willen vragen of het kabinet meer duidelijkheid kan geven over het tijdstip waarop een notitie verwacht kan worden en over de vraagstukken die daarin aan de orde gesteld zullen worden. Ten minste zou er een normatief kader moeten komen waaraan voorstellen als de onderhavige getoetst kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar de jarenlange discussie over vooral de schaal van de provincies en de positie van het verlengde lokale bestuur zonder dat deze discussie veel concrete wijzigingen in het huidige bestuurlijke stelsel heeft opgeleverd. Zij merken op dat verschillende politieke partijen veranderingsgezind lijken als het gaat om een bestuurlijke herinrichting van Nederland. Zij verwijzen daarbij naar recente rapporten van PvdA en VVD en naar het pleidooi van GroenLinks voor een breed debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland waarin alle bestuurslagen en hun onderlinge verhoudingen ter discussie staan. Tegen deze achtergrond vraagt de genoemde fractie naar de reactie van het kabinet op de opvatting dat er met deze beide wetsvoorstellen opnieuw geen toekomstgerichte besluitvorming plaatsvindt over de plaats en functie van het middenbestuur in relatie met het (verlengd) lokale bestuur enerzijds en Europese regiovorming anderzijds. Ook vraagt de fractie van GroenLinks naar de visie van het kabinet voor de langere termijn op de noodzakelijke vormgeving van het middenbestuur in Nederland. Verder vraagt de genoemde fractie of het kabinet de voorgestelde vormgeving van de Wgr-plusgebieden in lijn acht met het advies van de commissie-Geelhoed waarin twee alternatieve strategieën worden voorgesteld: een agglomeratiegemeente met deelgemeenten of een beperkt aantal krachtige randgemeenten rond de stedelijke centrumgemeente. Ten slotte vraagt de fractie van GroenLinks in dit verband of de tijd niet rijp is voor de instelling van een staatscommissie.

De OSF-fractie vraagt of niet uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met het bestaan van de Europese bestuurslaag bij het bepalen van de regionale schaalgrootte en van de meest wenselijke bestuurlijke structuur voor Nederland.

Het kabinet wil in het najaar van 2006 een gedegen notitie over het middenbestuur aanbieden aan de Tweede en Eerste Kamer. Bij verschillende gelegenheden heb ik dit voornemen kenbaar gemaakt. Eerder in deze memorie ben ik daarop al kort ingegaan. De notitie zal ingaan op tal van vraagstukken die om een samenhangende oplossing vragen. Belangrijke onderwerpen in dit verband zijn Europa, bestuurlijke drukte, schaalvergroting van maatschappelijke organisaties, de mogelijkheid van differentiatie tussen provincies en de geringe betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Hierbij gaat het feitelijk om de vraag óf en hoe nieuw ontwikkelde of op ad hoc basis geformuleerde besturingsarrangementen in het publieke domein hebben geleid tot een vergroting van het bestuurlijk vermogen, waarbij zowel slagvaardigheid en effectiviteit aan de orde zijn als ook democratische legitimiteit. De normatief getinte kernvraag wat «goed bestuur» nu precies is, blijft bij dit alles lastig te beantwoorden. De notitie zal het karakter hebben van een sterktezwakteanalyse. Een zich herhalende discussie over modellen moet worden voorkomen. Getracht zal worden te komen tot een realistische probleemverkenning gezien vanuit meerdere perspectieven (juridisch, economische, politiek-maatschappelijk) en gevoed door in gesprek te gaan met een ieder die dat wil en erbij betrokken is. Het door diverse fracties genoemde rapport van de commissie Geelhoed zal bij het traject betrokken worden, evenals de strekking van de motie De Wit die, gelet op mijn toezeggingen in het betreffende debat in de Tweede Kamer, overigens overbodig was. De uitkomst van het traject kan uiteraard niet voorspeld worden. Mogelijk ontstaat er inderdaad, zoals de leden van de

PvdA-fractie hopen, een normatief kader waaraan voorstellen getoetst kunnen worden. Nog mooier zou het natuurlijk zijn als een breed gedragen visie zou ontstaan voor de langere termijn op de noodzakelijke vormgeving van het middenbestuur in Nederland. Aan het einde van het discussietraject kan ook de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks onder ogen worden gezien of de instelling van een staatscommissie overweging verdient. Vooralsnog zie ik daartoe echter geen aanleiding.

NIEUWE PLUSREGIO'S

De leden van de VVD-fractie vrezen het ontstaan van een lappendeken van nieuwe plusregio's met alle nadelen van dien. De leden van de CDA-fractie vragen om een helderder omschrijving van de criteria voor plusregio's, kennelijk eveneens vrezend voor het ontstaan van een te groot aantal van dergelijke regio's. De leden van de SP-fractie vragen aan te geven hoeveel nieuwe plusregio's, naast de bestaande kaderwetgebieden, verwacht mogen worden.

Op dit moment zijn er alleen in de regio Drechtsteden en in de regio Parkstad Limburg initiatieven gaande in de richting van een plusregio. In beide gevallen blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is om de meerwaarde van een plusregio boven een «gewone» intergemeentelijke samenwerkingsregeling aan te tonen en alle betrokkenen daarvan te overtuigen. De discussie daarover wordt op dit moment op het juiste niveau, namelijk op het regionale en provinciale niveau, gevoerd. De criteria in de wettekst en in de memorie van toelichting vormen daarbij het kader. Een eenduidige en gedetailleerde wettelijke omschrijving van deze criteria is onmogelijk en ook onwenselijk. Er zal immers enige ruimte moeten zijn voor een eigen politieke afweging van de gemeenten en de provincie in relatie tot de specifieke situatie in de betreffende regio. Niettemin zijn de wettelijke toetsingscriteria zwaar. Dat is terecht, want nieuwe plusregio's zullen uitdrukkelijk een uitzondering moeten blijven in het binnenlands bestuur. Er zal sprake moeten zijn van overtuigende meerwaarde. Voor de duidelijkheid zij hier overigens opgemerkt dat de bevoegdheden van de artikelen III t/m XV niet aan nieuw te vormen plusregio's toevallen; dat kan uitsluitend na wijziging van de desbetreffende wetten. Voor de vrees van de VVD-fractie acht ik derhalve geen gronden aanwezig. Overigens zou ook ik een «lappendeken» van nieuwe plusregio's een volstrekt ongewenste ontwikkeling in ons binnenlands bestuur vinden.

De leden van de SP-fractie vragen of de minister met deze leden voorziet dat provincies met de betrokken gemeenten kunnen verschillen in hun opvatting over de noodzaak voor het instellen van een plusregio. Welke procedure staat de minister in dat geval voor ogen?

Er kan door gemeenten en provincie niet alleen verschillend worden gedacht over de noodzaak tot het instellen van een plusregio, maar ook over de omvang van een in te stellen plusregio. De wettelijke procedure gaat uit van een initiatief bij de gemeenten, maar de uitnodiging die de provincie vervolgens doet, is in eerste aanleg bepalend voor het vervolgtraject. Volgt een uitnodiging, dan is voor de omvang van de regio bepalend welke gemeenten worden uitgenodigd; dat behoeven niet precies dezelfde gemeenten te zijn als de gemeenten die zich tot de provincie hadden gewend. Indien een of meer gemeenten het niet eens zijn met de uitnodiging, óf met het uitblijven ervan, dan bepaalt de wet dat dit geschil kan worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In concreto kan niet worden beschreven welke afwegingen dan volgen, maar aangenomen mag worden dat de minister zich op de hoogte laat stellen van de verschillende opvattingen bij partijen, en vervolgens zijn oordeel geeft – gelet op de opgaven

waarvoor hij het gebied gesteld ziet, én gelet op de kansen die hij ziet op een hechte samenwerking. Dat zijn politiek-bestuurlijke afwegingen; om die reden is ook voorzien in het voorleggen van het geschil aan de minister, en niet aan de rechter. Het oordeel van de minister kan zijn dat er geen uitnodiging (en dus ook geen plusregio) moet komen of dat er wel een uitnodiging moet komen, in welk geval – voor zover dat aan de orde is – dan tevens duidelijk gemaakt moet worden tot welke gemeenten die uitnodiging gericht moet zijn.

De leden van de fractie van D66 constateren dat bij de instelling van nieuwe plusregio's kennelijk verschillende varianten kunnen ontstaan tussen het minimumpakket van de Wgr-plus en de bevoegdheden van de huidige kaderwetgebieden. Zij onderkennen weliswaar dat de algemene wettelijke systematiek van de intergemeentelijke samenwerking nu ook al differentiatie mogelijk maakt en dat zulks vanuit lokaal perspectief misschien aantrekkelijk kan zijn, maar vragen zich toch af in hoeverre een nauwere aansluiting bij het normatieve beginsel van uniformiteit niet meer in de rede gelegen zou hebben.

In het licht van de eerder in deze memorie uitgesproken verwachting over het beperkte aantal nieuwe plusregio's en gelet op de terechte overwegingen in de vraagstelling van D66 is er geen reden om in het kader van het onderhavige wetsvoorstel meer accent te leggen op uniformiteit. Het uitgangspunt van uniformiteit zal uiteraard wel een rol spelen bij de komende discussie over het middenbestuur.

PLUSREGIO'S

De leden van de PvdA-fractie vragen wat bij de herziene Wro de bevoegdheden van de provincie zijn wanneer een regionale structuurvisie in strijd is met de structuurvisie van de betreffende provincie.

Het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro omarmt de bestuurlijke waarde van documenten waarin de hoofdlijnen van het beleid zijn neergelegd, maar beoogt tegelijkertijd het knellende korset van de juridische vormen af te leggen. Deze keuze draagt ertoe bij dat op de te onderscheiden overheidsniveaus meer mogelijkheden ontstaan om politieke afwegingen te maken en om tot besluitvorming over het ruimtelijk beleid te komen, zonder verzeild te raken – en mogelijk te verzanden – in lange procedures met juridische voetangels en klemmen. De in het wetsvoorstel Wro voorziene «hiërarchische ontkoppeling» van structuurvisies leidt naar het oordeel van het kabinet tot een betere werking van de structuurvisie als «planfiguur». De doorwerking en effectuering van een structuurvisie geschieden in het wetsvoorstel op basis van de in te zetten bevoegdheden. De verbindende relatie tussen de betrokken overheidsniveaus wordt in het nieuwe stelsel van de Wro langs twee wegen bewerkstelligd: de overlegende afstemmingsvormen tussen de overheden in de zogeheten «bestuurlijke kolom» (bijvoorbeeld bestuurlijke akkoorden, de inzet van financiële middelen en andere arrangementen) en de afstemming door besluiten in de «juridische kolom». Tot die laatste behoren in de Wro de algemene regeling (amvb/verordening) en de aanwijzing. Langs deze laatste weg (algemene regelingen en aanwijzingen) kan de provincie wanneer de bovenregionale samenhang dat vraagt, het regionale beleid in juridische zin (bij)sturen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af hoe geschillen tussen provincie en plusregio in zijn algemeenheid worden opgelost en in het bijzonder betreffende de ruimtelijke ordening.

Zowel de wettelijke procedures voor de totstandkoming, wijziging en opheffing van regio's als de wettelijke verdeling van taken en bevoegdheden op de verschillende beleidsterreinen voorzien in het algemeen in een duidelijke rolverdeling op basis waarvan duidelijk is welk bestuurs-

orgaan bij geschillen beslissingsbevoegd is en over doorzettingsmacht beschikt.

Bij de regeling van de delegatie van verordenende bevoegdheden door de provincie zoals het kabinet die in de komende Wet ruimtelijke ordening voor zich ziet, is een specifieke regeling voor geschillenbeslechting opgenomen. De provincie is bij deze delegatie verantwoordelijk voor het concretiseren van de inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden waarvoor de regio de gedelegeerde bevoegdheden uitoefent, en kan daarbij aangeven aan welke beleidsregels de uitoefening van deze gedelegeerde bevoegdheden moet voldoen, dus welke de eventuele bovenregionale kaders zijn. Maar wanneer het overleg tussen provincie en regio leidt tot een geschil over de inhoud van het besluit, leggen provincie en regio dit geschil voor aan de minister van VROM, waarna de provincie het oordeel van de minister van VROM overneemt in haar delegatiebesluit.

In concrete inhoudelijke gevallen, als die waarbij de plusregio zich een kwantitatief hogere taakstelling toerekent dan de provincie in relatie tot andere regio's wenselijk acht, beschikt de provincie via haar verordenende en aanwijzende bevoegdheden over doorzettingsmacht, mits zij dat op basis van regio-overstijgende belangen kan motiveren.

De leden van de fractie van de PvdA hebben enkele vragen over de democratische legitimatie van de besluitvorming op ruimtelijk terrein, in het bijzonder indien gemeenten hun bestemmingsplanbevoegdheid hebben overgedragen aan de plusregio. Wat is dan nog de rol van de afzonderlijke gemeenteraden, en van burgers en organisaties? En hoe vrijwillig is een dergelijke overdracht materieel voor een kleinere gemeente die als enige in de regio de bestemmingsplanbevoegdheid voor een specifiek project niet wil overdragen? De leden van de genoemde fractie wijzen op artikel 115 van het voorstel en vragen of op grond van dat artikel het bestuur van een plusregio zelf het besluit kan nemen dat de gemeente blijkbaar niet wil nemen.

Tot slot van dit onderdeel vragen de leden hoe het proces verloopt als een gemeente ogenblikkelijk uit een regio wil treden. De leden van de VVD-fractie vragen of bij voorgenomen opheffing van een regio het standpunt van gedeputeerde staten als maatgevend moet worden beschouwd in relatie tot de eveneens vereiste verklaringen van geen bezwaar van de relevante sectorministers. Deze leden menen dat gemeenten bij uittreding op basis van artikel XIX, vierde lid (ingevogd bij amendement 21) niet geconfronteerd moeten worden met een «afkoopsom», omdat immers de plusregio niet de formele «erfgenaar» van de kaderwet kan zijn.

Of een gemeente haar bestemmingsplanbevoegdheid overdraagt, is een afweging die binnen die gemeente wordt gemaakt. Het resultaat van die afweging vindt zijn weerslag in een besluit van de gemeenteraad; dat is dus een volstrekt democratisch gelegitimeerd besluit op lokaal niveau. Artikel 115 heeft betrekking op uitvoering van besluiten die het bestuur van de plusregio neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur opgedragen bevoegdheden; het gaat dan dus om «eigen bevoegdheden» van het bestuur. Ten aanzien daarvan is geregeld dat het niet mogelijk is dat één gemeente de ontwikkelingen op regionaal niveau blokkeert. Dit is een logische consequentie van het besluit van een gemeente om de bevoegdheid over te dragen. Voor specifieke projecten van regionaal belang zal in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een zodanige voorziening worden getroffen dat de zeven plusregio's die bij de inwerkingtreding van de onderhavige wet een «doorstart» maken, gelijke bevoegdheden krijgen als de provincies (vaststelling van bestemmingsplannen, het nemen van projectbesluiten en toepassing geven aan de coördinatieregeling). Bij de besluitvorming tot het inzetten van een bevoegdheid door het bestuur van de hier bedoelde plusregio's verloopt

de invloed van de afzonderlijke gemeenteraden (en van burgers en organisaties) indirect, namelijk via de vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van de plusregio. Mochten ontwikkelingen binnen een regio ooit voor een gemeente aanleiding zijn te overwegen om uit de plusregio te stappen, dan gelden de regels voor uittreden die de binnen de gemeenschappelijke regeling van toepassing zijn. Voorts is artikel 110 van de Wet gemeenschappelijke regelingen relevant: medewerking van de provincie is onontbeerlijk, en indien bij wet één of meer bevoegdheden of taken aan een plusregio zijn opgedragen, is voorts een verklaring van geen bezwaar vereist van de ministers wie het aangaat. De samenhang in een plusregio laat niet toe dat gemeenten zich daaraan zonder meer eenzijdig, laat staan ogenblikkelijk, kunnen onttrekken. Indien gedeputeerde staten of een der betrokken ministers weigert een verklaring van geen bezwaar te geven, kan de betreffende gemeente niet uittreden. Een eventueel provinciaal of nationaal belang weegt zwaarder dan het lokale belang van de gemeente. Uittreden kan ook niet gratis: de plusregio is de wettelijke rechtsopvolger van het kaderwetgebied. Het is niet juist de achterblijvende gemeenten met de extra kosten te belasten.

De leden van de D66-fractie vragen in het verband van het onderscheid tussen regionale en bovenregionale belangen en samenhangen naar een verduidelijking van de betekenis van regionaal recreatief groen en het bestaan van iets als bovenregionaal recreatief groen. Het onderscheid tussen regionale en bovenregionale belangen en samenhangen is net als dat tussen nationale en provinciale of lokale belangen geen eenduidig en statisch gegeven. Wanneer een hoger bestuursorgaan – hier de provincie – een aangelegenheid van bovenregionaal belang acht en het ter regeling daarvan bevoegdheden inzet, zal het bestuursorgaan die besluitvorming deugdelijk moeten motiveren. Recreatief groen is in die zin bovenregionaal van aard wanneer de provincie motiveert dat er regio-overstijgende belangen en samenhangen bestaan, bijvoorbeeld wanneer het betreffende groen zo is gelegen dat het vooral door inwoners van buiten de regio wordt gebruikt.

De leden van de fractie van D66 zien zich voor raadselen gesteld door de figuur van de verplichte delegatie, te beginnen bij de onduidelijke staatsrechtelijke grondslag voor het blijkbaar verplichtende karakter van deze figuur, en eindigend bij de vaststelling dat het begrippenpaar regionaal-bovenregionaal juist in dit delegatiebesluit moet worden uitgewerkt. Holt een verplicht delegatiebesluit de positie van de provincie niet teveel uit, past het in de constellatie van verlengd lokaal bestuur en in hoeverre zijn een heldere taakverdeling tussen provincie en regio en een slagvaardige regionale besluitvorming gewaarborgd, zo vragen deze leden.

Voor de goede orde zij allereerst opgemerkt dat de verplichte delegatie een figuur is die niet is opgenomen in het onderhavig wetsvoorstel, maar beoogd is onderdeel uit te maken van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De voorkeur voor deze figuur komt voort uit de door het kabinet gevoelde noodzaak om bij de plusregio's die de rechtsopvolger worden van de zeven kaderwetgebieden, een bevoegdheid neer te leggen die overigens bij de provincie komt te liggen. Normaliter voldoet die verdeling, maar de hier bedoelde zeven plusregio's kunnen, juist vanwege de samenhangende problematiek in hun gebied, deze bevoegdheid beter zelf uitoefenen. Dit kan niet worden gekwalificeerd als een uitholling van de positie van de provincie. Weliswaar wijzigt de wetgever hier feitelijk de algemene toedeling van de bevoegdheden, maar daarbij zal – zoals in bijlage 1 bij deze memorie is aangegeven – nadrukkelijk in de wet worden vastgelegd dat provinciale staten bij de overdracht van de provinciale verordnungs- en aanwijzingsbevoegdheid aan de plusregio regels en grenzen aangeven voor de toepassing van die bevoegdheden door de

plusregio. Juist die figuur maakt het mogelijk dat de provincie de bovenregionale belangen definieert en aldus juiste kaders schept waarbinnen die overdracht geschiedt. Het kabinet verwacht dat op deze wijze een heldere verdeling tot stand komt, en dat een evenwichtige en slagvaardige besluitvorming wordt bereikt, doordat de besluitvorming dichter komt te liggen bij het gebied zelf, met andere woorden: afgestemd op de schaal van het gebied.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot welke praktische problemen het ontbreken van de mogelijkheid tot het heffen van baatbelasting bij bovengemeentelijke projecten kan leiden.

De bevoegdheid tot het heffen van baatbelasting vormt het sluitstuk in de bekostiging van door de (gemeentelijke) overheid aangelegde voorzieningen. Baatbelasting is een bestemmingsheffing waarbij niet meer verhaald mag worden dan de (resterende) kosten van een bepaalde voorziening, met als belastingplichtigen uitsluitend de genotebbenden van onroerende zaken die gebaat zijn bij de betreffende voorziening. Er kunnen praktische financiële problemen ontstaan wanneer bepaalde voorzieningen met een grensoverschrijdend karakter door het regionaal bestuur worden gerealiseerd, maar dit bestuur de kosten niet via een (resterende) baatbelasting kan verhalen. In de huidige kaderwetgebieden is het instrument van de baatbelasting voor zover bekend echter nooit gebruikt. Nu het voornemen is om de plusregio's, voor zover deze de rechtsopvolger worden van de huidige kaderwetgebieden, in de nieuwe Wro onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid te geven om zelf een bestemmingsplan te maken of een projectbesluit te nemen, had de baatbelasting een instrument bij de uitvoering kunnen zijn. De toekomst zal uitwijzen welke praktische oplossingen gevonden kunnen worden zodat de realisatie van projecten niet onnodig onder druk komt te staan.

Bestuurssamenstelling

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP stellen vragen over de relatie tussen het bestuur van Wgr-gebieden en de dualisering van het gemeentebestuur. In deze vragen wordt met betrekking tot het bestuur van gemeenschappelijke regelingen de spanning zichtbaar tussen enerzijds de wenselijkheid van een regionale afweging, via een dualistische structuur en politieke fractievorming en anderzijds de wenselijkheid van verlengd lokaal bestuur waarbij de band met de individuele gemeenten prevaleert. Zoals blijkt uit de eerdere paragraaf in deze memorie over democratische legitimatie, kiest het kabinet ondubbelzinnig voor de laatstgenoemde koers: intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur. Geen dualisering dus van het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. De intergemeentelijke samenwerking ontleent haar democratische legitimatie primair aan de deelnemende gemeenten en mag dus niet «loszingen» van haar lokale basis. Dualisering en dus politisering van het samenwerkingsverband zou het karakter van de Wgr als hulpstructuur aantasten. Deze benadering is toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer van 26 mei 2004 over de gevolgen van de dualisering voor de intergemeentelijke samenwerking.¹ Op bladzijde 4 van deze brief staat dat met het begrip «verlengd lokaal bestuur» tot uitdrukking wordt gebracht dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontleenen. In de volgende alinea op dezelfde bladzijde wordt daaraan toegevoegd dat de leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband niet zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Zij zijn in de visie van de wetgever primair vertegenwoordiger van hun gemeente. In de genoemde brief kiest het kabinet dus voor continuering van de praktijk van het intergemeentelijke bestuur van voor de dualisering. Daarom is,

¹ Kamerstukken II, 2003–04, 29 200 VII, nr. 56.

zoals op bladzijde 2 van de brief wordt gemeld, ook uitdrukkelijk gekozen voor een wijziging van artikel 13, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waar de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over stellen. De bepaling in dat artikellid dat het algemeen bestuur bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad *uit zijn midden*, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen is zodanig gewijzigd dat ook wethouders – sinds de dualisering geen raadslid meer – uitdrukkelijk worden genoemd als personen die lid kunnen zijn van het algemeen bestuur.

Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over artikel 112 van wetsvoorstel 29 532. Dit artikel biedt het algemeen bestuur van een plusregio de mogelijkheid tot het instellen van een zgn. territoriale commissie ter behartiging van een of meer belangen van een deel van het territoir van de plusregio. Naar de mening van genoemde leden is tot dusver niet duidelijk geworden welke ruimte artikel 112 nu wel en niet biedt en wat de exacte bedoelingen ervan zijn. Deze leden vragen bij de beantwoording tevens in te gaan op de gedachteontwikkeling bij een aantal gemeenten in Twente om de verplichte samenwerking te beperken tot een aantal gemeenten en daarnaast een lichte Regio Twente te creëren waarbinnen alle gemeenten samenwerken op andere terreinen. Artikel 112 beoogt in voorkomende gevallen een oplossing te bieden voor het dilemma dat kan ontstaan wanneer een bepaalde grootstedelijke problematiek zich in een deel van de plusregio op een intensievere wijze doet gevoelen dan elders in de betreffende regio, terwijl er overigens voldoende redenen zijn om het gehele gebied als plusregio te handhaven. Toegespitst op de situatie in Twente kan dit betekenen dat voor het gebied van de zogeheten Netwerkstad een territoriale commissie in het leven wordt geroepen ter behartiging van enkele zaken die met name voor de vier betreffende gemeenten relevant zijn. Duidelijk moet zijn dat het algemeen bestuur van de regio Twente de laatstgenoemde afweging maakt en deze commissie instelt. Ditzelfde algemeen bestuur stelt ook de taken van de commissie vast en behoudt de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting. Een concreet plan tot het instellen van een territoriale commissie bestaat in de regio Eindhoven. Op 9 maart jl. hebben de gemeente Eindhoven en haar directe buurgemeenten daartoe in mijn aanwezigheid een convenant ondertekend dat concrete afspraken bevat over sociale woningbouw ten gunste van Eindhoven en over aan te leggen hectares bedrijventerreinen. Het convenant is gekoppeld aan een bestuurscommissie van de acht deelnemende gemeenten die na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal worden ingesteld door het algemeen bestuur van de 22 gemeenten tellende Wgr-plusregio Eindhoven (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven; SRE). Er wordt een financieel sanctiesysteem vastgelegd, waarbij wanprestaties worden beboet met verplichte stortingen in een fonds ten gunste van het stedelijk kerngebied als geheel. De in het convenant vastgelegde afspraken zullen worden ingebed in de juridische en beleidsmatige kaders van het SRE, waarvan de convenantgemeenten onderdeel uitmaken. Deze inbedding is essentieel. Er mag niet een nieuwe regio binnen een regio ontstaan. Er is een goede mix gevonden tussen enerzijds de overkoepelende verantwoordelijkheid van het SRE en anderzijds het afschermen van de financiële risico's en opbrengsten ten laste resp. ten gunste van de convenantgemeenten. Het convenant wordt ingebouwd in de gemeenschappelijke regeling van het SRE en in de SRE-begroting en de in te stellen bestuurscommissie functioneert op basis van een door het algemeen bestuur van het SRE vast te stellen reglement. Verder wordt ook de beleidsmatige inbedding in het grotere SRE-verband gewaarborgd door het opnemen van de afspraken uit het convenant in diverse beleidsnota 's van het SRE

(regionaal structuurplan; bedrijventerreinvisie, woningbouw-programmering). De beoogde bestuurscommissie vormt een operationeel bestuurlijk instrument dat gerichte oplossingen voor het stedelijk kerngebied in het belang van de regio als geheel mogelijk maakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom in het wetsvoorstel in het kader van de wet bodemsanering plusregio's worden gelijkgesteld met de provincie, zodat de plusregio bijvoorbeeld een gemeente vrijstelling kan geven van een bestemmingsplan. Deze leden vragen welke afstemmingsproblematiek met andere gemeenten hiermee in het geding is en welk orgaan van de plusregio gelijkgesteld is met de provincie: het algemeen of het dagelijks bestuur. Betekent deze wetswijziging niet dat de bevoegdheid deels terechtkomt bij de gemeente zelf, die immers deel uitmaakt van de plusregio?

De voorgestelde wijziging van de Wet bodemsanering heeft een zeer beperkte werking met het oog op een slagvaardige uitvoering van regionale projecten door een plusregio. Wanneer bij een regionaal project sprake is van bodemsanering waarbij voor de opslag van vervuilde grond (tijdelijk) vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is, kan die door de regio worden verleend. De afstemmingsproblematiek is derhalve gelegen in het regionale karakter van het project waarbij de beoogde bevoegdheid bijdraagt aan een slagvaardige uitvoering. In algemene zin is steeds het dagelijks bestuur van een plusregio gelijk gesteld aan gedeputeerde staten en het algemeen bestuur aan provinciale staten. In het regionaal bestuur kan geen enkele gemeente zelf beslissingen nemen, ook de grootste gemeente niet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (27 008, nr. 5, blz. 2) kan stellen dat gekozen is voor een bestuursstructuur voor Wgr-gebieden naar analogie van de Gemeentewet, als er geen dualisering van het bestuur van het Wgr-gebied plaatsvindt, aangezien de leden van het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur worden gekozen. Er vindt inderdaad geen dualisering van het Wgr-bestuur plaats. Bedoeld is de analogie met de «oude» Gemeentewet (voor de dualisering).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Beeld van de overgang van bevoegdheden naar het regiobestuur volgens het voorstel van wet 29 532 (Wijzigingswet Wgr-plus), vertaald naar wetsvoorstel 28 916 (nieuwe Wro), zoals dit na de derde nota van wijziging luidt.

I

Een regiobestuur is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op haar grondgebied voorzover het gaat om regionale (binnenregionale) belangen (provincie voor bovenregionale belangen). Alle regiobesturen stellen regionale structuurvisies vast.

Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 zou deze bevoegdheid als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel A

1. Het algemeen bestuur van een plusregio stelt ten behoeve van een goede regionale ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de plusregio een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het betrokken gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de plusregio te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop het algemeen bestuur van de plusregio zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.
2. Het algemeen bestuur van een plusregio kan voor aspecten van het regionaal ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop het algemeen bestuur van de plusregio zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.
3. Voor het in een regionale structuurvisie begrepen gebied blijft artikel 2.1, derde lid, buiten toepassing.
4. Het algemeen bestuur van een plusregio kan in samenwerking met de algemene besturen van aangrenzende plusregio's voor een gebied, behorende tot het grondgebied van de betrokken plusregio's, een structuurvisie vaststellen.

II

Gemeenten kunnen hun gemeentelijke bestemmingsplanbevoegdheid voor specifieke projecten of vraagstukken aan de plusregio overdragen. Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 zou deze bevoegdheid als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel B

Indien sprake is van projecten van regionaal belang kunnen besturen van gemeenten die de plusregio hebben ingesteld, hun bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 3, afdelingen 3.1 tot en met 3.3, en 3.5, paragraaf 3.5.1, aan de plusregio overdragen. In zodanig geval treden het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats van de gemeenteraad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders.

III

De huidige zeven regio's krijgen rechtstreeks de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot toepassing van de coördinatieregeling ten behoeve van specifieke regionale projecten geattribueerd.

Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 zou de regeling als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel C

Voorzover sprake is van projecten van regionaal belang wordt het bestuur van een plusregio die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat, voor de toepassing van de artikelen 3.19, 3.19a, 3.24 en 3.25 gelijkgesteld met het bestuur van een provincie, met dien verstande dat het algemeen bestuur van de plusregio in de plaats treedt van provinciale staten en het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats treedt van gedeputeerde staten.

IV

Provincies kunnen de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot toepassing van de coördinatieregeling ten behoeve van specifieke regionale projecten delegeren naar een (nieuw) regiobestuur. Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 zou de regeling aldus kunnen worden geformuleerd:

Artikel D

Voorzover sprake is van regionale belangen kunnen provinciale staten ten aanzien van andere plusregio's dan die bedoeld in artikel C, de in dat artikel bedoelde bevoegdheden overdragen aan het algemeen bestuur van zodanige plusregio. In zodanig geval treden het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats van provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten.

V

Voor de zeven thans bestaande regio's delegeren provincies de met de «binnenregionale belangen» verbonden verordenende en aanwijzingsbevoegdheden aan de betrokken plusregio in het belang van een goede ruimtelijk ordening op het regionaal niveau. De provincies blijven hierbij verantwoordelijk voor het concretiseren in het delegatiebesluit van de inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden waarvoor de regio de gedelegeerde bevoegdheden uitoefent. De provincie kan daarbij de beleidsregels aangeven, waarbinnen de bevoegdheid gebruikt moet worden. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het geven van aanwijzingen voor het grondgebeid van de regio blijft voor zaken die de bovenregionale samenhang betreffen, bij de provincie. Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 kunnen deze bevoegdheden aldus worden geformuleerd:

Artikel E

Provinciale staten dragen in het belang van een goede regionale ruimtelijke ordening, volgens door hen te geven regels en binnen door hen aan te geven grenzen, aan het algemeen bestuur van een plusregio die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat, voor de betrokken regio de bevoegdheid, bedoeld in artikel 4.1, over voorzover deze betrekking heeft op regionale belangen. Het algemeen bestuur van de plusregio treedt hierbij in de plaats van provinciale staten en, in geval toepassing is gegeven aan het vierde lid van dat artikel, het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats van gedeputeerde staten.

Artikel F

Gedeputeerde staten dragen in het belang van een goede regionale ruimtelijke ordening, volgens door hen te geven regels en binnen door hen aan te geven grenzen, aan het dagelijks bestuur van een plusregio die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat, voor de betrokken regio de bevoegdheid, bedoeld in artikel 4.2, over voorzover deze betrekking heeft op regionale belangen. Het dagelijks bestuur van de plusregio treedt hierbij in de plaats van gedeputeerde staten.

VI

De concrete invulling van het onderscheid regionaal – bovenregionaal wordt in het delegatiebesluit vastgesteld. Bij de voorbereiding van het delegatiebesluit overlegt de provincie met de betreffende plusregio over de inhoud van het besluit, in casu de concrete invulling van het onderscheid regionaal-bovenregionaal in de taakverdeling tussen provincie en regio. Een geschil hieromtrent wordt aan de Minister van VROM voorgelegd en de provincie neemt het oordeel van de minister van VROM over in het delegatiebesluit (aansluitend aan regeling delegatie in Awb). Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 zou dit als volgt geformuleerd kunnen worden:

Artikel G

1. Bij de voorbereiding van een besluit tot overdracht van bevoegdheden als bedoeld in de artikelen E of F voeren provinciale staten of gedeputeerde staten overleg met het algemeen onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van de plusregio.
2. Het overleg, bedoeld in het eerste lid, heeft in elk geval betrekking op de inhoud en reikwijdte van de bevoegdheden die aan de regio worden overgedragen.
3. Indien bij de voorbereiding van een besluit tot overdracht van bevoegdheden als bedoeld in de artikelen E of F een geschil ontstaat tussen een provinciebestuur en een bestuur van de plusregio wordt dit aan Onze Minister ter beslechting voorgelegd. Het oordeel van Onze Minister wordt bij het besluit tot overdracht van bevoegdheden in acht genomen.