

Vergaderjaar 2003–2004

29 532

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 maart 2004 en het nader rapport d.d. 16 april 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2003, no. 03.005381, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus), met memorie van toelichting.

Het voorstel van Wijzigingswet Wgr-plus heeft tot doel binnen de bestuurlijke hoofdstructuur een structurele voorziening te treffen voor het bestuur rond de grote steden.

Momenteel zijn er zeven regionale samenwerkingsverbanden op basis van de Kaderwet bestuur in verandering (hierna: Kaderwet), de zogeheten kaderwetgebieden. De regelingen die zijn gebaseerd op de Kaderwet eindigen per 1 januari 2005. De aanvankelijk beoogde opvolger van de Kaderwet, het voorstel van Wet bestuur in stedelijke regio's,² zal worden ingetrokken.³ De Wet gemeenschappelijke regelingen moet nu de nieuwe grondslag voor de Kaderwetgebieden worden; deze gebieden zullen worden aangeduid als plusregio's. Naast de zeven kaderwetgebieden kunnen er ook nieuwe plusregio's worden ingesteld. De bestuurlijke structuur van deze plusregio's verschilt niet van die van de zeven plusregio's. Er kan echter wel sprake zijn van een verschillend takenpakket, omdat aan de zeven plusregio's van meet af aan via sectorwetgeving extra bevoegdheden worden toebedeeld, terwijl nieuwe plusregio's slechts extra bevoegdheden kunnen krijgen via wijziging van de betreffende sectorwetgeving.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de bestuurlijke structuur, het feit dat er twee soorten plusregio's kunnen ontstaan, de afbakening van de bevoegdheden van provincie en plusregio, de financiële middelen en het instellen van nieuwe plusregio's. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee dient te worden herovervogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Voorstel van Wet bestuur in stedelijke regio's, Kamerstukken II, 2001/02, 28 095.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 28 756, nr. 2.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2003, nr. 03.005381, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 16 maart 2004, nr. W04.04.0006/l, bied ik U hierbij aan.

1. Bestuurlijke structuur

a. Het voorstel van wet beoogt weliswaar een ondersteuning te bieden voor de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur maar gezien de mogelijkheden van maatwerk en flexibiliteit is het mogelijk dat de Wgr-plusregeling juist zal leiden tot verdergaande regionalisering van het lokale en provinciale bestuur.¹ In aanvulling op het minimumpakket van door de deelnemende gemeenten over te dragen bevoegdheden op grond van de Wgr-plusregeling kunnen provinciebesturen taken en bevoegdheden overdragen naar plusregio's en is de overgang van taken en bevoegdheden aan plusregio's op basis van sectorwetgeving mogelijk.

De Raad van State noemde in zijn advies over het voorstel van Wet bestuur in stedelijke regio's² twee mogelijkheden die voor de hand liggen voor een bestuursvorm welke is toegesneden op de stedelijke regio's:

1°. Een voorziening die volledig haar wortels heeft in de Wgr, hetgeen voorzetting betekent van het denken in termen van een regionaal openbaar lichaam (ROL) als een hulpstructuur. Naar de vorm betreft het een intergemeentelijke regeling waarbij voorzien is in de bevoegdheid om individuele gemeenten te dwingen. Het model van de drie bestuurslagen blijft intact zodat eigen democratische legitimatie, door rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur, niet voor de hand ligt.

2°. Een voorziening waarin een ROL wordt gecreëerd dat niet (langer) kan worden aangeduid als hulpstructuur maar dat een eigen plaats heeft binnen de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur. Belangrijke delen van het pakket aan taken en bevoegdheden van dit ROL worden toebedeeld door de formele wetgever zelf. Het ROL heeft een zodanig breed en zwaar takenpakket en daarmee verbonden bestuurlijk gewicht dat, ook al heeft het geen open huishouding, beantwoording van de vraag naar een eigen democratische legitimatie, door rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur, op enig moment onontkoombaar is.

Voorts merkte de Raad op dat het ROL zoals omschreven in het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's gezien het minimumpakket en de bedoelingen zoals uiteengezet in de toelichting, een gewicht kreeg dat de idee van louter een hulpstructuur duidelijk ontsteeg. De consequenties van die verder reikende betekenis, meer in het bijzonder het oogpunt van democratische legitimatie, bleven in het voorstel zelf en in de toelichting buiten beschouwing.

De Raad is van oordeel dat deze opmerking ook geldt voor de zeven plusregio's zoals omschreven in het wetsvoorstel wijzigingswet Wgr-plus. Er bestaan geen wezenlijke verschillen tussen de reikwijdte van de bevoegdheden van de zeven plusregio's en van het ROL uit het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's.

De Raad stelt vast dat wederom geen duidelijke keuze wordt gemaakt. Formeel wordt gekozen voor een hulpstructuur maar materieel voor een uitholling van de figuur van de gemeenschappelijke regeling. Daarmee lijkt de regering de consequenties te willen ontlopen waartoe een expliciete keuze voor een bestuurlijke hoofdstructuur zou dwingen.

b. De Raad vraagt zich af of de Wgr-plusregeling wel een adequate oplossing biedt voor de problemen in de grootstedelijke regio's. De taken en bevoegdheden die via sectorwetgeving aan de plusregio's kunnen worden toegekend hebben tot gevolg dat er eigenlijk niet meer gesproken kan worden van louter een hulpstructuur. Het betreft hier een wezenlijke afwijking van wat tot nu toe bij gemeenschappelijke regelingen als uitgangspunt is gehanteerd. De Raad is zich er echter ook van bewust dat een dergelijk omvangrijk taken- en bevoegdhedenpakket noodzakelijk is om de problemen en behoeften in de grootstedelijke regio's effectief te kunnen aanpakken. De Raad constateert dat er nog steeds spanning lijkt te bestaan tussen de wens van de regering om een structurele voorziening te treffen voor het bestuur in de stedelijke gebieden binnen de bestuurlijke hoofdstructuur en de werkelijkheid van een taken- en bevoegdhedenpakket dat buiten die structuur lijkt te treden. Dat roept de vraag op waarom hier niet de afweging is gemaakt om te komen tot een afzonderlijke bestuurlijke structuur met democratische verantwoording en legitimatie in grootstedelijke regio's.

De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

c. Indien de regering kiest voor een hulpstructuur dan dient deze keuze nader te worden toegelicht ook met het oog op de toekomst en tegen de achtergrond

¹ Advies van de Raad voor het openbaar bestuur, Legio voor de regio, 2003 (Robadvies), p. 40.

² Kamerstukken II, 2001/02, 28 095, A.

van de positie van respectievelijk de provincies, de Europese Unie en gemeentelijke herindeling.

De volgende vragen zouden daarbij als leidraad kunnen dienen:

Hoe ziet de regering de toekomst van de provincie bij een zwaar en mogelijk nog verder groeiend pakket aan taken en bevoegdheden van de plusregio's? Bij een dergelijk pakket vormt elke plusregio een bestuurslaag met een zodanig zwaar gewicht dat ze, ook al beschikt zij niet over een open huishouding, een eigen democratische legitimatie behoeft. Hierdoor zou er een vierde bestuurslaag ontstaan. Aangezien de regering het niet wenselijk acht een vierde bestuurslaag in het leven te roepen, rijst de vraag in hoeverre de provincies met de huidige bevoegdheden en op de huidige schaal zullen zijn te handhaven naast de plusregio's.

Hoe verhoudt de keuze voor de Wgr-plusregeling zich tot de positie van het Nederlandse binnenlands bestuur in Europees perspectief? Een aantal regio's uit andere lidstaten heeft zich permanent weten te nestelen in de Europese beleids- en besluitvormingscircuits waardoor de aandacht van de EU voor decentrale overheden toeneemt. In Nederland ontbreekt een regionaal bestuur dat overeenstemt met dit soort regionale verbanden.¹

Wat is de verhouding tussen de keuze voor de Wgr-plusregeling en de beslissing om niet over te gaan tot gemeentelijke herindeling in de desbetreffende regio's? Als de regering niet verder wil gaan dan een hulpstructuur dan is de vraag hoe de bovengemeentelijke problemen kunnen worden opgelost, nu zij in beginsel geen gemeentelijke herindeling nastreeft tegen de wil van de gemeenten zelf.² De stedelijke regio's behoeven een ruim takenpakket en de mogelijkheid tot het maken van integrale afwegingen. Hierbij hoort een democratisch gelegitimeerd bestuur. Gemeentelijke herindeling rond grote steden zou immers een bestuurlijke oplossing kunnen zijn waarin de democratische legitimatie wel is vervat. De vraag rijst of de Wgr-plus een volwaardig alternatief voor gemeentelijke herindeling biedt.³ In de plusregio's zou dan een grootstedelijke gemeente kunnen worden gevormd met een zekere binnengemeentelijke infrastructuur.

De Raad adviseert de keuze voor een hulpstructuur mede aan de hand van deze vragen nader toe te lichten.

1. Aan het onderhavige wetsvoorstel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de samenwerkingsverbanden die functioneren op grond van de Kaderwet bestuur in verandering, hun bestaansrecht in de bestuurlijke verhoudingen materieel hebben bewezen en dat zekerheid omtrent hun voortbestaan dringend gewenst is. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de bestaande openbare lichamen een andere grondslag te geven, deze daardoor herkenbaar in te bedden in de bestuurlijke hoofdstructuur en hun continuïteit te verzekeren. Regeling in de organieke wetgeving door opnemng van een apart hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen brengt dat pregnant tot uitdrukking. Het kabinet maakt hiermee een duidelijke keuze, zij het een die niet zonder meer in het ideaaltypische onderscheid past dat de Raad maakt tussen een volledig in de Wgr geworteld openbaar lichaam en een openbaar lichaam dat een eigen plaats heeft in het binnenlands bestuur. Dat vindt zijn oorzaak in het gegeven dat de regionale problematiek zich nu eenmaal aan de bestuurlijke indeling onttrekt.

Naar het oordeel van het kabinet is de beste manier om met dat gegeven om te gaan, een wettelijk gestructureerde bestuursvorm, waarmee enerzijds de betrokken gemeenten in staat worden gesteld gezamenlijk de belangrijkste bovenlokale opgaven aan te pakken en waarmee anderzijds een verhouding wordt geschapen waardoor de provincie haar eigen rol kan waarmaken. Een bestuursvorm die los komt te staan van de decentrale bestuurslagen en een eigen positie heeft binnen de hoofdstructuur acht het kabinet gezien de in een verder verleden opgedane ervaringen (openbaar lichaam Rijnmond, agglomeratie Eindhoven) niet aanlokkelijk. De relatie met zowel de inliggende gemeenten als de provincie zouden dan onder druk komen te staan.

De keuze voor een intergemeentelijke bestuursvorm impliceert dat aan het intergemeentelijk openbaar lichaam bij wet een bepaald takenpakket moet worden opgedragen. Met genoegen stelt het kabinet vast dat ook de Raad onderkent dat een dergelijk taken- en bevoegdhedenpakket noodzakelijk is om de problemen en behoeften van de grootstedelijke regio's effectief te kunnen aanpakken. Het kabinet constateert tevens dat de Raad geen aanleiding ziet op te merken dat dit pakket zodanig zwaar is dat de noodzaak van een recht-

¹ Robadvies, Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed, september 1998.

² Zie ook het standpunt van mevrouw Van de Vondervoort in het Robadvies Legio voor de Regio, 2003, p. 43.

³ Robadvies, Legio voor de Regio, 2003, p. 51-54.

streekse democratische legitimatie zich aandient. Naar de mening van het kabinet impliceren deze twee constatering dat de gekozen aanpak een aanvaardbare is. Het kabinet deelt overigens niet de opvatting van de Raad dat de keuze voor een hulpstructuur materieel leidt tot uitholling van de figuur van de gemeenschappelijke regeling. Het feit dat een bijzondere gemeenschappelijke regeling in het leven wordt geroepen is naar het oordeel van het kabinet onvoldoende om deze stelling te ondersteunen. Doorslaggevend voor de figuur van de gemeenschappelijke regelingen is naar het oordeel van het kabinet dat de gemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de intergemeentelijke bestuursvoering dragen. Daaraan wordt in de voorgestelde structuur niets afgedaan.

Het kabinet merkt overigens op dat er bij de kaderwetgebieden en de betrokken provincies in grote lijnen tevredenheid bestaat over de wijze waarop grotendeels in de praktijk oplossingen zijn gevonden voor de aanpak van de regionale problemen. Dat ook het IPO en de VNG zich in de hoofdlijnen van het voorstel kunnen vinden, sterkt het kabinet in de opvatting dat een werkbare constructie is gevonden, en dat een streep kan worden gezet onder het verleden.

Tegen deze achtergrond kunnen de drie vragen die de Raad van State onder 1c van zijn advies stelt, als volgt beantwoord worden.

Het kabinet twijfelt niet aan het bestaansrecht van de provincies naast de plusregio's. Uitdrukkelijk is in het wetsvoorstel waar het de huidige kaderwetgebieden betreft, gekozen voor een kaderstellende rol van de provincies bij het bovenregionale ruimtelijke beleid en voor een heldere taakverdeling op andere beleidsterreinen. Bovendien krijgen de provincies een essentiële rol bij de totstandkoming van nieuwe plusregio's en bij mogelijke toekomstige veranderingen in territoir van de huidige kaderwetgebieden. Maar zo mogelijk nog belangrijker is de constatering dat de oude rivaliteit en de competentiegeschillen tussen kaderwetgebieden en provincies – verklaarbaar vanuit het vroegere beleid om te komen tot stadsprovincies- in toenemende mate plaats hebben gemaakt voor een meer zakelijke en op tastbare resultaten gerichte benadering.

Wat betreft de tweede vraag deelt het kabinet de constatering van de Raad dat Nederland geen regionaal bestuur kent dat een zelfstandige positie heeft in de formele Europese beleids- en besluitvormingcircuits. Het kabinet wil dat – gelet op de schaal van Nederland – graag zo houden, en ziet in de vorming van Wgr-plusregio's geen aanleiding de bestaande positie van decentrale overheden in Europees verband te heroverwegen. Evenmin acht het kabinet de Europese dimensie richtinggevend voor discussie over de schaalgrootte in het binnenlands bestuur.

Wat betreft de derde vraag geldt dat het kabinet gekant is tegen de vorming van grootstedelijke gemeenten in de randstad. Ogenschijnlijk passen dergelijke gemeenten in de bestuurlijke hoofdstructuur, maar schijn bedriegt. Een verdere schaalvergroting van de grootste stedelijke gemeenten heeft, in samenhang met de daaruit voortvloeiende noodzaak van enigerlei binnen-gemeentelijke infrastructuur, ingrijpende consequenties. Er zal de facto een nieuw type gemeente ontstaan naast de bestaande gemeenten en provincies, met alle consequenties van dien voor de onderlinge verhoudingen en voor de relaties met het Rijk. Verder blijft de regionale bestuursproblematiek voor een belangrijk deel bestaan, omdat met name de regionale verkeer- en vervoerproblematiek en de woningbouwopgaven zich niet beperken tot het aaneengesloten stedelijk gebied.

2. Verschillende plusregio's

a. Hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt de nieuwe grondslag voor de kaderwetgebieden. De regelingen worden niet beëindigd maar de kaderwetgebieden zullen vanaf de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Wgr-plus worden aangeduid als plusregio's. Naast de zeven kaderwetgebieden kunnen er ook nieuwe plusregio's worden ingesteld. De bestuurlijke structuur van deze plusregio's verschilt niet van die van de zeven plusregio's. Er is zal echter wellicht sprake zijn van een verschillend takenpakket, omdat aan de zeven plusregio's via sectorwetgeving van meet af aan extra bevoegdheden worden toebedeeld. Nieuwe plusregio's kunnen slechts extra bevoegdheden krijgen via wijziging van de Wgr dan wel de betreffende sectorwetgeving. Hierdoor ontstaan twee soorten plusregio's, namelijk de

plusregio's die voorheen samenwerkten op basis van de Kaderwet en eventuele nieuwe plusregio's met minder bevoegdheden. Hoewel de noodzaak van maatwerk en flexibiliteit ertoe kan leiden dat niet alle plusregio's over exact dezelfde bevoegdheden zullen beschikken kan een te grote diversiteit aan bevoegdheden ondoorzichtigheid tot gevolg hebben. De Raad is van oordeel dat een nadere toelichting op dit punt gewenst is.

b. De Raad betwijfelt of de mogelijkheid tot instellen van nieuwe plusregio's van onderop wel noodzakelijk is. Mocht op den duur in een ander gebied dan de huidige kaderwetgebieden de behoefte aan samenwerking op grond van de Wgr-plusregeling ontstaan dan kan dat worden bewerkstelligd door wijziging van hoofdstuk XI van de Wgr, onder gelijktijdige aanpassing van de van belang zijnde sectorwetten. Voor andere gebieden volstaat dan de mogelijkheid tot samenwerking die de Wgr overigens biedt.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te overwegen.

2. De Raad lijkt bevreesd voor ondoorzichtigheid indien er een te grote diversiteit aan bevoegdheden ontstaat tussen de regio's. De zeven regio's die een «doorstart» maken, zijn betrekkelijk eenvormig. De vrees zal dus vooral gericht zijn op het verschil tussen enerzijds de doorstarters en toekomstige regio's en anderzijds tussen de toekomstige regio's onderling. Vooropgesteld zij dat het voor het kabinet onzeker is in welke mate er nieuwe plusregio's zullen ontstaan. De prominente plaats in het wetsvoorstel voor de bepalingen over nieuwe regio's geeft wellicht een wat vertekend beeld over het belang van die bepalingen, maar deze vloeit rechtstreeks voort uit het beginsel om bij de basis te beginnen: de vorming van een regio. Mocht het toch komen tot nieuwe regio's, dan is er inderdaad een verschil met de voormalige kaderwetgebieden, omdat de nieuwe regio's – zonder wetswijziging – niet de sector-wettelijke taken hebben van die aanvankelijke regio's. Niet duidelijk is waarom dit tot ondoorzichtigheid zou leiden – zeker niet in het gebied zelf. Ook eventuele verschillen tussen nieuwe regio's zijn niet wezenlijk anders dan de verschillen die er nu tussen «gewone» regelingen kunnen bestaan; gemeenten zijn immers nu ook al vrij naar eigen keuze bepaalde taken en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen. De ruimte om zulks naar eigen inzicht te doen, wil het kabinet juist vergroten – zie het voorstel van wet tot 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 (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 008, nrs.1-5). Uit »Haags» oogpunt mag het wellicht ondoorzichtig lijken, vanuit gemeentelijk perspectief springt vooral de flexibiliteit in het oog.

De Raad adviseert (onder b) het wetsvoorstel op één punt nader te overwegen, omdat hij betwijfelt of de mogelijkheid tot instellen van nieuwe plusregio's van onderop wel noodzakelijk is. Het schrappen van die mogelijkheid heeft tot gevolg dat de start van een plusregio uitsluitend bij wet kan geschieden. Naar het oordeel van het kabinet doet dat bepaald afbreuk aan het (inter)gemeentelijk karakter van de plusregio's. De systematiek is nu al zo ingericht, dat gemeenten niet zonder meer zelf tot instelling van plusregio's kunnen overgaan; ook de provincie speelt daarbij een essentiële rol. Maar indien men in een bepaald gebied gezamenlijk van oordeel is dat vorming van een plusregio de oplossing is voor de problemen in dat gebied, dan is het naar het oordeel van het kabinet gewenst dat die oplossing benut kan worden – zonder wetswijziging. De wetgever komt pas in beeld indien er behoefte zou zijn een bepaalde plusregio qua taken en bevoegdheden zwaarder te maken. Door uit te gaan van een koppeling van een wijziging in hoofdstuk XI van de Wgr aan wijziging van de van belang zijnde sectorwetten, zoals door de Raad gesuggered, zouden slechts «zware» plusregio's kunnen worden gevormd, hetgeen als uitgangspunt voor de vorming van plusregio's als bijzondere vorm van regionale samenwerking, ongewenst is. Vorming van plusregio's bij wet zou voorts afbreuk doen aan de positie van de provincie in de procedure. Met andere woorden: een wijziging zoals aangeduid door de Raad ontnemt de flexibiliteit aan de systematiek. Het kabinet wenst daaraan – ook na heroverweging – uitdrukkelijk vast te houden.

3. Afbakening bevoegdheden provincie-plusregio

Uit de reacties van de besturen van de kaderwetgebieden en de betrokken provincies blijkt dat er behoefte bestaat aan een duidelijke afbakening van de bevoegdheden van de besturen van de plusregio's en de provincie. Men acht het van groot belang dat beide overheden weten waar zij aan toe zijn en dat het voor de tot de regio behorende gemeenten en inwoners duidelijk is wanneer zij zich tot de regio moeten wenden en in welke gevallen zij de provincie dan wel het Rijk moeten aanspreken.

Knelpunten in de samenwerking tussen provincie en regio hebben zich in het verleden met name voorgedaan door verschil van mening over de rolopvatting van de provincie en interpretatie van wetgeving.¹ Dit heeft zeker ook te maken met de ontwikkeling van het takenpakket van de provincies in de laatste decennia en het oordeel over de meerwaarde daarvan voor het beleid dat uiteindelijk tot uitvoering komt.

In de toelichting dient meer aandacht te worden besteed aan deze problematiek.

3. Het kabinet onderschrijft het belang van een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen in casu provincie's en plusregio's. Kort gezegd gaat het om complementariteit en het voorkomen van dubbel werk. Het kabinet is van oordeel dat de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling op de verschillende terreinen optimale duidelijkheid biedt. Dat betekent uiteraard niet dat er nooit meer een bestuurlijke discussie over de toepassing van deze bevoegdheden zal plaatsvinden. Het kabinet is er echter van overtuigd dat de nu bereikte overeenstemming tussen partijen een goede basis vormt om een dergelijke discussie op een goede wijze af te ronden en over te gaan tot de uitvoering. De verschillen van inzicht uit het verleden hadden naar onze overtuiging minder te maken met een onduidelijke wettelijke regeling als wel met het onduidelijke toekomstperspectief van de regionale samenwerking. Het kabinet constateert met genoegen dat mét de overeenstemming over de Wgr-plus, in veel gebieden provincie en regio inmiddels praktische afspraken over een aantal concrete inhoudelijke dossiers hebben gemaakt.

4. Financiële middelen

Ook wijzen de besturen van een aantal kaderwetgebieden erop dat er behoefte is aan een rechtstreekse lijn tussen het Rijk en de regio's (rijksonmiddellijkheid) bij de toekenning van financiële middelen op bepaalde beleidsterreinen.² Dit omdat het tussenvoegen van de provincie in de relatie tussen de regio en het Rijk op met name gebieden als verstedelijking, exploitatie openbaar vervoer, aanleg van infrastructuur en jeugdzorg overbodige bureaucratie, vertraging en competentiekwesties tot gevolg zal hebben.³ Volgens de memorie van toelichting blijven de huidige kaderwetgebieden rechtstreeks financiële middelen van het Rijk ontvangen voor de bekostiging van het openbaar vervoer, de regionale infrastructuur en jeugdzorg. Ten aanzien van andere terreinen en nieuwe plusregio's stelt de memorie van toelichting dat financiële middelen van het Rijk voor bovenlokale onderwerpen naar de provincie gaan, tenzij door alle betrokkenen wordt vastgesteld dat er met een rechtstreekse financiering van de plusregio's «evidente synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau» kan worden bereikt.⁴ Naar de mening van de Raad is dit criterium te vaag en dient nader te worden toegelicht wanneer er sprake moet zijn van rijksonmiddellijkheid.

¹ Zie onder andere de brief van de provincie Noord-Holland aan de minister van BZK van 19 augustus 2003, de brief van het stads-gewest Haaglanden aan de minister van BZK van 29 augustus 2003 en de brief van het Regionaal Orgaan Amsterdam aan de minister van BZK van 22 augustus 2003, p. 12.

² Zie onder andere de brief van het Regionaal Orgaan Amsterdam aan de minister van BZK van 22 augustus 2003.

³ Zie onder andere de brief van de stadsregio Rotterdam aan de minister van BZK van 26 juni 2003.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3 onder financiële aspecten.

4. Aan het criterium «evidente synergie» kan enige vaagheid niet worden ontzegd, maar het is dan ook, anders dan de Raad kennelijk meent, geen «objectief» criterium dat er toe dient om te kunnen vaststellen «wanneer er sprake moet zijn van rijksonmiddellijkheid». In de toelichting staat dat de financiële middelen van het Rijk voor bovenlokale onderwerpen naar de provincie gaan «tenzij door alle betrokkenen wordt vastgesteld dat er met een rechtstreekse financiering van de plusregio's evidente energie () kan worden bereikt».

Bij een dergelijke vaststelling zullen verschillende elementen een rol in de afwegingen kunnen spelen, zoals de consequenties voor samenhangende afwegingen op verschillende niveaus, en de slagvaardigheid bij de uitvoering. De betrokken partijen (provincie, regio en Rijk) zullen in overleg een gezamenlijk oordeel moeten vormen of rechtstreekse financiering een

duidelijke meerwaarde heeft. Daarmee biedt het criterium de ruimte om adequaat in te spelen op de omstandigheden op een bepaald moment. Uiteraard ligt de ultieme beslissingsmacht bij de wetgever.

5. Instellen van plusregio's

Volgens de memorie van toelichting gaat het initiatief tot het instellen van een nieuwe plusregio in beginsel uit van de gemeentebesturen. Dit omdat de gemeentebesturen als eerste worden geconfronteerd met de problemen die nopen tot verdergaande regionale samenwerking en omdat het draagvlak van wezenlijk belang is voor een vruchtbare samenwerking.¹ Anders dan de algemene toelichting doet vermoeden staat het eigen initiatief van de gemeentebesturen niet echt centraal in de regeling van de totstandkoming van plusregio's. Zo kan een plusregio niet tot stand komen zonder uitnodiging van het provinciebestuur en is het aan het provinciebestuur om te bepalen welke gemeenten aan het samenwerkingsverband zullen deelnemen. Voorts heeft het provinciebestuur nog de bevoegdheid om op eigen initiatief over te gaan tot het uitnodigen van gemeentebesturen tot het instellen van een plusregio. Het begrip «uitnodiging» in het voorgestelde artikel 107 Wgr roept in dat verband vragen op. Door de uitnodiging ontstaat een rechtsplicht. Gemeentebesturen kunnen zelfs gedwongen worden tot het instellen van een plusregio terwijl zij dat zelf niet noodzakelijk of wenselijk vinden. Ten aanzien van opheffing en uittreding doet zich mutatis mutandis hetzelfde voor. De Raad is van oordeel dat de toelichting daar nader op in dient te gaan.

5. Een initiatief van gemeenten is de start van een proces dat tot een plusregio kan leiden (artikel 106); dit is de hoofdregel. Het eigen initiatief van gemeentebesturen staat dus wel degelijk centraal; niet alleen in de toelichting, maar ook in de wet. Daarnaast is het inderdaad zo dat de uitnodiging door de provincie een onmisbaar element vormt in de totstandkoming van een plusregio, en dat een uitnodiging geen vrijblijvendheid impliceert.

De provincie kan zelfs het initiatief nemen, maar niet rauwelijk een uitnodiging uit doen gaan: zij treedt in eerste aanleg (slechts) in overleg met de gemeenten. Daarna kan een uitnodiging volgen (artikel 107). Aangenomen mag worden dat een uitnodiging niet snel zal volgen indien er geen draagvlak lijkt te bestaan. Komt er (toch) een uitnodiging, dan zou het kunnen zijn dat de gemeenten desondanks geen gemeenschappelijke regeling treffen. Dan ontstaat er een tweede afwegingsmoment voor de provincie: er kan een regeling worden opgelegd (artikel 114). Indien de provincie daartoe besluit, kunnen de gemeenten tegen dit besluit beroep instellen (artikel 123). Bij elkaar vormt deze systematiek naar het oordeel van het kabinet een evenwichtig stelsel. Niet vergeten mag worden dat het om een bijzondere vorm van gemeentelijke samenwerking gaat, waarmee niet alleen de belangen van gemeenten gemoeid zijn. Zou dat laatste het geval zijn, dan wordt het immers geheel en al aan de gemeenten overgelaten of zij voor «gewone» Wgr-samenwerking kiezen.

6. Terminologie

De Raad adviseert de gekunstelde term plusregio, hoewel die in bestuurlijke kringen in zwang is geraakt te vervangen, bijvoorbeeld door een term als stadsgewest.

6. Het is moeilijk om voor deze bijzondere vorm van samenwerking een naam te kiezen die niet eerder is gebruikt – en die dus niet belast is met een verleden; dat geldt zeker voor de aanduiding «stadsgewest». De nu gekozen naam is inderdaad enigermate gekunsteld, maar drukt op zich adequaat uit dat het om een Wgr-regeling gaat, met iets extra's. Er is geen enkel bezwaar tegen vervanging van het begrip «plusregio», maar verondersteld kan worden dat welhaast aan iedere andere aanduiding eveneens bepaalde bezwaren kleven. Om die reden wordt deze aanduiding gehandhaafd, tot zich een breed gedragen alternatief aandient.

7. Inwerkingtreding

De Raad adviseert in de inwerkingtreddingsbepaling de mogelijkheid op te nemen dat de wet indien noodzakelijk terugwerkt tot 1 januari 2005.²

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 onder territorium.

² Aanwijzing 180 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. Indien op 1 januari 2005 het wetsvoorstel geen kracht van wet heeft en in werking is getreden, betekent dat het einde voor de huidige kaderwetgebieden. Bij Wet van 30 januari 2002 tot extra verlenging van de gemeenschappelijke regelingen die krachtens de Kaderwet bestuur in verandering zijn getroffen (Stb. 78) is bepaald dat bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de geldigheid van een gemeenschappelijke regeling die krachtens die wet is getroffen, nogmaals kon worden verlengd, voor een periode van ten hoogste twee jaar. Van die gelegenheid is gebruik gemaakt (zie koninklijk besluit van 17 december 2002 tot verlenging van de gemeenschappelijke regelingen die zijn getroffen krachtens de Kaderwet bestuur in verandering; Stb 2002, 655). Alle in het besluit genoemde regelingen vervallen met ingang van 1 januari 2005. Dat rechtsfeit is niet te herstellen door terugwerkende kracht te verlenen aan het onderhavige wetsvoorstel, omdat per definitie de inwerkingtreding van de wetswijziging waarvan die terugwerkende kracht deel uitmaakt, na 1 januari 2005 valt. Wat niet meer «is», kan niet worden verlengd. De zorgvuldig gekozen overgangssystematiek (naadloze «doorstart» van de bestaande gebieden) valt daarmee weg. De suggestie van de Raad om in de inwerkingtredingsbepaling de mogelijkheid van terugwerkende kracht tot (bedoeld zal zijn: tot en met) 1 januari 2005 op te nemen, is dus niet overgenomen.

Naar het oordeel van het kabinet is er voldoende tijd en ruimte voor een ordentelijke en tijdige afhandeling van het wetsvoorstel. Indien er signalen zouden komen dat het wetsvoorstel vertraging oploopt of geen steun verwerft, dan zal een voorstel voor een verlengingswet in procedure moeten worden gebracht, waarbij de bestaande regelingen opnieuw worden verlengd. Vooralsnog ziet het kabinet daartoe geen aanleiding.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel VIII een tweede wijziging van de Woningwet op te nemen. Het betreft een wijziging van artikel 81, die ertoe strekt dat rijkssubsidies in het kader van het rijksbeleid met betrekking tot het wonen ook rechtstreeks aan samenwerkingsverbanden van gemeenten kunnen worden verstrekt. In 2000 is die mogelijkheid uit de Woningwet geschrapt, gelet op het voornemen om voor het woonbeleid niet langer gebruik te maken van regionale samenwerkingsverbanden. Nu de inzichten op dat vlak gewijzigd zijn, is het gewenst rechtstreekse subsidiëring opnieuw mogelijk te maken.

Voorts is in het wetsvoorstel nog een artikel (XVI) ingevoegd, dat aangeeft welk orgaan bevoegd is na 1 januari 2005 een reeds ingediende aanvraag om een milieuvergunning af te handelen; dit artikel heeft eveneens tot aanvulling van de memorie van toelichting geleid.

Het advies van de Raad van State heeft ertoe geleid dat de memorie van toelichting op diverse punten is aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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