

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. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 29 juni 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

1. Algemeen
2. Verplichtende samenwerking binnen de bestuurlijke hoofdstructuur
3. Bestaande kaderwetgebieden
4. Nieuwe plusregio's
5. Plusregio's
  - 5.1 Territoir
  - 5.2 Wettelijke taken en bevoegdheden
  - 5.3 Provinciale taken
  - 5.4 Bestuursamenstelling
  - 5.5 Financiële aspecten
6. Wetsvoorstel tot afschaffing van bundeling en integratie c.a. (TK 27 008)
7. Naamgeving en evaluatie
8. Artikelsgewijs

### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat tot doel heeft de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) uit te breiden met een versterkte vorm van samenwerking. Deze leden zijn met de regering van oordeel dat zeker in sterk verstedelijkte regio's een stevige vorm van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk kan zijn om de problematiek in die regio's goed aan te pakken. In de zeven bestaande Kaderwetgebieden heeft de meerwaarde van samenwerking met een verplichtend karakter zich de afgelopen jaren bewezen. In lijn met eerder geweekte verwachtingen is het naar het oordeel van deze leden dan ook belangrijk om voor de huidige Kaderwetgebieden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spijs (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA) en Vacature (SP).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Van Nieuwenhoven (PvdA), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

een probleemloze overgang van de huidige Kaderwet naar een nieuwe wettelijke regeling mogelijk te maken.

De leden van de CDA-fractie vinden het daarbij tevens van belang dat het wetsvoorstel in nauw overleg met de besturen van de Kaderwetgebieden, IPO, VNG, en de betrokken colleges van gedeputeerde staten tot stand is gekomen. Daarbij onderschrijven de leden van de CDA-fractie het algemene gevoel dat het voorliggende voorstel het «best haalbare» is voor alle betrokkenen. Zij kunnen zich vinden in de – misschien wat pragmatische – opstelling dat dit wetsvoorstel werkbaar wordt geacht in de praktijk. Het belang van het verkrijgen van duidelijkheid en het daadwerkelijk aan de slag kunnen onder een nieuw wettelijk systeem is voor veel betrokkenen uiteindelijk doorslaggevend geweest. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat dit ook betekent dat het wetsvoorstel op onderdelen wellicht het karakter heeft van een compromis. Tegen deze achtergrond is het wel van belang dat een onafhankelijk oordeel wordt gevormd over het wetsvoorstel. De conclusie in de memorie van toelichting dat een werkbare constructie is gevonden is op zichzelf onvoldoende. Het kan naar het oordeel van deze leden nooit zo zijn dat draagvlak voor wetgeving doorslaggevend is voor de keuzen die in een wet zijn gemaakt. Ook voor de toekomst moet het wetsvoorstel houdbaar zijn. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere onderbouwing op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Op enkele punten hebben deze leden vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus. Zij zijn er sterk voorstander van dat het openbaar bestuur zoveel mogelijk wordt georganiseerd op basis van de hoofdstructuur, bestaande uit het Rijk, de provincies en de gemeenten. Daar waar mogelijk moet voorkomen worden dat er onduidelijke tussenstructuren ontstaan. Het feit dat er geen stadsprovincies zullen ontstaan en dat ook de Kaderwet zal worden ingetrokken heeft hun volledige steun.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Enerzijds vinden zij het positief dat het er nu naar uit ziet dat de zich jaren voortslepende discussie over de bestuursstructuur rond grote steden tot een conclusie zal leiden. Anderzijds vragen deze leden of de door de regering voorgestelde oplossing toereikend is en zal leiden tot een beter functionerend bestuur.

De leden van de D66-fractie merken op dat de grootste groei van het aantal ambtenaren toekomt aan de samenwerkingsverbanden. Helaas leidt samenwerking zelden tot reductie van het aantal ambtenaren bij de samenwerkende partners. Deze leden vrezen dat onderhavig wetsvoorstel zal leiden tot meer ambtelijke drukte en verrichten van dubbel werk. Deze leden zouden graag een betoog van de kant van de regering ontvangen waarin wordt ingegaan op de relatie van de Wgr-plus-gebieden met de plannen om tot een andere overheid te komen en in het bijzonder of onderhavig wetsvoorstel de bureaucratietoets uit het Actieprogramma Andere overheid heeft doorstaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus. Deze leden zien het wetsvoorstel als het resultaat van een afspraak in het regeerakkoord, over een onderwerp dat (bestuurlijk) Nederland op alle niveaus al lange tijd bezig houdt. Zij vinden het een goede zaak, dat er eindelijk duidelijkheid komt over de nu al veel te lang durende onzekerheid over de oplossingsrichting van de bestuursproblemen rond de grote steden. Toch vragen genoemde leden zich af of de gekozen oplossing werkelijk dé oplossing is voor de

gesignaleerde problemen. Deze leden hebben dan ook een groot aantal vragen bij de keuzes die de regering op dit punt maakt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet zonder zorg kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij erkennen dat er praktische oplossingen nodig zijn voor een krachtige aanpak van beleidsvraagstukken op regionaal niveau rond grote steden en willen daar ook graag hun medewerking aan verlenen. Daarbij hechten zij grote waarde aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Plusregio's mogen als aanvulling daarop niet meer zijn dan een hulpstructuur ten dienste van het adequaat functioneren van de bestaande hoofdstructuur. In dat licht hebben de aan het woord zijnde leden de nodige vragen over de positie en bevoegdheden van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde plusregio's.

## **2. Verplichtende samenwerking binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.**

De leden van de CDA-fractie onderschrijven in hoofdlijnen het algemene beleidskader dat de regering heeft gekozen bij de vormgeving van de zogenaamde plusregio's. Het initiatief voor samenwerking hoort naar hun oordeel inderdaad uit te gaan van de betrokken gemeenten. Eveneens kunnen deze leden zich vinden in de keuze dat er een minimumpakket van taken is gedefinieerd waarop in elk geval zal worden samengewerkt. Maatwerk wordt mogelijk door de regio's de mogelijkheid te bieden de samenwerking naar eigen inzicht uit te breiden naar andere taken en beleidsterreinen. Wel hebben de leden van de CDA-fractie een aantal kritische vragen over de invulling van dit algemene beleidskader. Terecht stelt de regering dat de verplichte samenwerking in plusregio's binnen het huidige bestuurlijke systeem het karakter heeft van een hulpstructuur. De Raad van State is buitengewoon kritisch op dit punt en stelt vast dat «wederom geen duidelijke keuze wordt gemaakt (...) en dat de regering de consequenties lijkt te willen ontlopen waartoe een expliciete keuze voor een bestuurlijke hoofdstructuur zou dwingen.»

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) geeft een soortgelijke waarschuwing door te wijzen op het gevaar dat de Wgr-plus een «opstap zal gaan vormen voor verdergaande regionalisering (...) en een ondermijning van de bestuurlijke hoofdstructuur». De leden van de CDA-fractie houden vast aan het uitgangspunt van drie bestuurslagen en vinden dat elke vorm van samenwerking die gebaseerd is op de Wgr een hulpstructuur moet zijn. Daarbij willen zij uitdrukkelijk voorkomen dat zaken dubbel gedaan worden en er een zo grote bestuurlijke dichtheid ontstaat dat de toedeling van verantwoordelijkheden onduidelijk wordt. Het dient voor de burger absoluut duidelijk te zijn waar hij of zij voor welke activiteiten moet zijn. Kan de regering nauwkeuriger aangeven dan in de memorie van toelichting en in de reactie op het advies van de Rob waar naar haar oordeel de kritische grens ligt tussen hulpstructuur en samenwerking die een eigen democratische legitimatie noodzakelijk maakt? Dit is des te meer van belang nu de Wgr-plus uitdrukkelijk de mogelijkheid gaat bieden om samenwerking uit te breiden naar andere taken en andere beleidsvelden. Is er naar het oordeel van de regering een kritische grens aan deze uitbreidingsmogelijkheden en betekent dit naar het oordeel van de regering dat er een instrument moet zijn dat ingrijpen mogelijk maakt indien deze grens overschreden dreigt te worden?

Bij de leden van de VVD-fractie leven een aantal vragen omdat in plusregio's sprake is van afwezigheid van een rechtstreekse democratische legitimatie. In de memorie van toelichting staat dat het pakket taken en bevoegdheden niet zo zwaar is dat de noodzaak van een rechtstreekse democratische legitimatie zich aandient. Het blijft een hulpstructuur, aldus

de regering. Maar de leden van de VVD-fractie merken op, dat het ook mogelijk wordt dat provinciale taken aan het samenwerkingsverband worden toebedeeld. Zij vragen of er een begrenzing is gesteld aan het overdragen van taken en bevoegdheden en zo ja, hoe? Zij vernemen graag de opvatting van de regering over de huns inziens buitengewoon vreemde situatie dat voor eenzelfde beleidsonderdeel in delen van de provincie expliciet een besluit van Provinciale Staten nodig is, terwijl in de plusregio, vaak de belangrijkste regio uit de betreffende provincie, ditzelfde besluit niet wordt genomen door een bestuursorgaan met een rechtstreekse democratische legitimatie.

Gelet op het bovenstaande vragen de leden van de VVD-fractie de regering een nadere beschouwing over het ontbreken van een rechtstreekse democratische legitimatie. Zij vragen of het niet juister is om beperkingen te stellen aan de overdracht van taken en bevoegdheden door met name de mogelijkheid te openen om bestuurstaken van de colleges van B&W en van GS over te dragen aan de plusregio, en taken en bevoegdheden van gemeenteraden en Provinciale Staten daarvan uit te sluiten? Zo kunnen de leden van de VVD-fractie zich voorstellen dat er in het kader van de ruimtelijke ordening vergaande overdracht van taken en bevoegdheden plaatsvindt naar de plusregio, maar dat bijvoorbeeld de vaststelling van het streekplan voor de gehele provincie een taak van Provinciale Staten blijft, met een voor de bevolking in de gehele provincie gelijke rechtsbescherming.

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hier een reactie van de regering op.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen provincie en de samenwerkende gemeenten. Hebben deze leden het goed begrepen dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling van de regering is om de Wgr-plus gebieden als provincievrije gebieden te laten functioneren? Waarom kiest de regering voor deze opzet voor alle stedelijke gebieden? Amsterdam en Rotterdam zouden toch prima als provincievrij gebied kunnen opereren?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er op dat in het wetsvoorstel één en andermaal wordt bepaald dat een oplossing voor de grootstedelijke problematiek wordt gezocht «binnen de bestuurlijke hoofdstructuur». De stelling dat dit wetsvoorstel daar uitstekend in past wordt niet gedeeld door deze leden. Zij vernemen graag van de regering wat zij verstaat onder «de bestuurlijke hoofdstructuur». Wordt daarmee het stelsel van gedecentraliseerd binnenlands bestuur, zoals dat in de Grondwet is verankerd, bedoeld? In dat geval zouden de regionale samenwerkingsverbanden, die op grond van deze wet gaan functioneren, het karakter van een hulpstructuur moeten hebben. Is de regering van mening dat dit werkelijk kan worden volgehouden gelet op de vergaande toekenning van bevoegdheden en middelen aan deze samenwerkingsverbanden, de hiërarchische positie die door toekenning van specifieke bevoegdheden (zoals de aanwijzings- en bestemmingsplan-bevoegdheid) wordt verworven jegens de gemeenten en de mate waarin de positie van het provinciaal bestuur wordt gereduceerd?

Verder vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering in dit verband kan aangeven wat haar standpunt is ten aanzien van de stelling van prof. Zijlstra, zoals neergelegd in het advies aan het IPO, van 16 januari 2004, dat het voorstel «ernstig tekort schiet» als het gaat om de verenigbaarheid met het stelsel voor decentraal bestuur zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet en het zeer de vraag is of provincies nog wel de rol kunnen uitoefenen die de Grondwet hen in het decentrale bestel toekent. De stelling van prof. Zijlstra is gebaseerd op de opvatting dat de instelling van een nieuwe bestuurslaag grondwettelijk niet is toegestaan en de aard en omvang van de aan de plusregio toe te kennen

bevoegdheden niet meer als beperkte functionele decentralisatie kunnen worden gekenschetst.

Ook vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering verdere beperking van het provinciale domein tot «bovenregionale belangen» in overeenstemming acht met de Grondwet, waaruit voortvloeit dat de huishouding van de provincie beperkt wordt, enerzijds door de huishouding van het Rijk en anderzijds door die van gemeenten. Zij vragen de regering in dit verband ook in te gaan op de bevindingen van de commissie-Geelhoed over de positie van de provincie.

Voorts vragen deze leden hoe de regering haar verantwoordelijkheid ziet voor de constitutionele zuiverheid van het openbaar bestuur in het licht van de formuleringen over de verantwoordelijkheidsverdeling in het openbaar bestuur die vertegenwoordigers van de onderscheiden bestuurslagen – VNG en IPO – zijn overeengekomen.

Bovendien ontvangen de leden van de fractie van de ChristenUnie graag een reactie van de regering op de stelling van de Utrechtse Commissaris van de Koningin, dat het onderhavige wetvoorstel een openeinde regeling is, zowel wat betreft het takenpakket – in de toekomst worden mogelijk ook water en groen aan het takenpakket toegevoegd – als wat betreft het aantal gebieden.

Tijdens de genoemde hoorzitting vernamen de leden van de fractie van de ChristenUnie de gebleken uiteenlopende visies op het provinciaal bestuur. Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan de provincie Zuid-Holland die streeft naar meer plusregio's op haar grondgebied en de provincie Utrecht die van één plusregio «verrommeling» van het openbaar bestuur verwacht? Deze leden vragen welke consequenties de regering verbindt aan beiderlei standpunt voor wat betreft de toekomst van de provincies.

Het voorstel zoals dat nu voorligt, is het resultaat van een compromis tussen rijk, VNG en IPO. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke punten de regering graag anders had gewild voordat dit compromis werd bereikt. In hoeverre is de inzet van de regering veranderd door het overleg met de bovengenoemde organisaties? Op basis waarvan concludeert de regering dat de verschillen van inzicht tussen provincies en regio's uit het verleden minder te maken hadden met een onduidelijke wettelijke regeling dan met het onduidelijke toekomstperspectief van de regionale samenwerking?

In aansluiting op hun vorige opmerkingen vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering commentaar te geven op de thans bestaande situatie dat de kiezers in het stedelijk gebied, bij rechtstreekse toedeling van de verantwoordelijkheden voor openbaar vervoer aan de Kaderwetregio's, wel een provinciaal parlement kunnen kiezen dat geen bevoegdheden uitoefent in hun gebied, maar niet kunnen kiezen voor het bestuur van de plusregio dat die bevoegdheden wél uitoefent? Erkent de regering dat dit probleem groter zal worden naarmate meer taken en bevoegdheden aan de plusregio's worden toegekend? Is de regering bereid of voornemens op termijn te komen tot verkiezing van het algemeen bestuur van de plusregio's of is zij bereid de in de Grondwet voorziene uitzondering tot stand te brengen?

Kan de regering in dit verband aangeven hoe de opmerkingen van de Raad van State worden beoordeeld dat de plusregio's een gewicht krijgen dat de idee van louter een hulpstructuur duidelijk ontstijgt en dat de regering de consequenties lijkt te willen ontlopen waartoe een expliciete keuze voor de hoofdstructuur zou dwingen?

De leden van de SGP-fractie ondersteunen de formele keuze van de regering voor het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur van het binnenlandse bestuur. Zij vinden het daarom terecht dat de Kaderwet bestuur in verandering en het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's worden

ingetrokken en dat niet verder wordt gewerkt aan de totstandkoming van stadsprovincies. Met de Raad van State zijn de leden van de SGP-fractie er, gezien de (mogelijke) zwaarte van het takenpakket van de voorgenomen plusregio's, niet van overtuigd dat in het voorliggende wetsvoorstel ook materieel het primaat wordt gelegd bij de bestuurlijke hoofdstructuur.

De aan het woord zijnde leden wijzen op het grote risico van ongewenste bestuurlijke drukte bij beleidsonderwerpen waarbij in ieder geval de provincie, de Wgr-plusregio, de betreffende gemeenten en wellicht ook het rijk betrokken zijn. Zij delen het uitgangspunt van de regering dat er geen dubbel werk mag worden gedaan, maar dat er sprake dient te zijn van complementariteit.

De leden van de SGP-fractie herinneren de regering aan de discussies bij de totstandkoming van de kaderwetgebieden over de constitutionele aspecten van de Kaderwet bestuur in verandering. Zij constateren dat enkele van deze aspecten ook betrekking hebben op het nu voorliggende wetsvoorstel. Voor een uitvoerige uiteenzetting daarvan verwijzen zij naar het reeds eerder genoemde advies dat is uitgebracht aan het IPO. De leden van de SGP-fractie vragen een uitvoerige en gefundeerde reactie op dit advies.

### **3. Bestaande kaderwetgebieden**

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag in hoeverre het voor de regering een vanzelfsprekendheid is dat de bestaande Kaderwetgebieden onder het regiem van de Wgr-plus gaan vallen. In elk geval is, naar het oordeel van deze leden, de indruk gewekt dat dit het geval zal zijn. Inmiddels is gebleken, onder andere tijdens de door de Tweede Kamer op 7 juni 2004 georganiseerde hoorzitting, dat de eenstemmigheid over de wenselijkheid van het voortbestaan van de Kaderwetgebieden niet overal aanwezig is. Dit geldt in elk geval voor de provincie Utrecht en het samenwerkingsverband rond de stad Utrecht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om op dit punt een nadere onderbouwing te geven voor elk van de zeven Kaderwetgebieden. Hierbij vragen zij de regering tevens in te gaan op de vraag of alle zeven Kaderwetgebieden ook in de huidige vorm en met eenzelfde aantal aangesloten gemeenten voortgezet zouden moeten worden.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is het duidelijk dat de bestaande zeven kaderwetgebieden worden omgezet in plusregio's. Onduidelijk is het voor deze leden of deze plusregio's dezelfde status en bevoegdheden moeten krijgen. Een voorbeeld is Eindhoven met bijbehorende gemeenten, waarvan een aantal plattelandsgemeente is. Tijdens de reeds genoemde hoorzitting kondigde het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven aan om binnen de Wgr-plus-variant een territoriale commissie in het leven te willen roepen om de problematiek van de acht gemeenten in de *echte* stedelijke regio apart te kunnen regelen. Artikel 112 van de onderhavige wet biedt hiertoe de mogelijkheid. Ontstaat hierdoor de mogelijkheid een soort sub-Wgr-plusregio te vormen? De leden van de PvdA-fractie krijgen graag opheldering over de samenwerkingsverbanden die op basis van artikel 112 kunnen worden gevormd.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting vermeld staat dat de zeven regionale samenwerkingsverbanden op basis van de huidige Kaderwet besturen in verandering als eerste onder de werking van hoofdstuk XI van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden gebracht. Hiervoor is een overgangsbepaling opgenomen in artikel XVII lid 2. Ook bij een aantal andere wijzigingen van wetten wordt er automatisch van uitgegaan dat de huidige zeven kaderwetgebieden de Wgr-plusstatus zullen krijgen. De leden van de VVD-fractie zouden gaarne

zien dat de huidige zeven gebieden de normale procedure volgen, zoals beschreven in de artikelen 106 tot en met 110. Zij zijn van mening dat er een evenwichtige afweging moet plaatsvinden van de vraag of er behoefte bestaat aan een plusregio, hoe die regio er uit moet zien en welke gemeenten al of niet onderdeel van deze structuur zouden moeten gaan uitmaken. In een aantal regio's is een discussie gaande over de omvang van het gebied en de vraag welke gemeenten eventueel ook buiten de regeling zouden kunnen blijven.

In de afgelopen jaren heeft er een diepgaande discussie plaatsgevonden over de vraag of sommige regio's in aanmerking dienden te komen voor de vorming van een stadsprovincie of dat het bestuurlijk probleem kon worden opgelost door een gemeentelijke herindeling van het stedelijk gebied. In een aantal gevallen heeft die ingrijpende herindeling daadwerkelijk plaatsgevonden. De vraag dient zich dan ook aan waarom na die herindeling gekozen zou moeten worden voor de vorming van een plusregio in het betreffende gebied. De leden van de VVD-fractie vinden dat de vorming van een plusregio in ieder geval geen automatisme zou moeten zijn en daarom pleiten zij voor het doorlopen van de procedure ingevolge de artikelen 106 tot en met 110. Zij merken op dat één en ander gevolgen heeft voor de te treffen overgangsregeling. Gaarne krijgen zij hier een reactie van de regering op.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de strekking van de opmerking uit de memorie van toelichting dat de regering gekant is tegen de vorming van grootstedelijke gemeenten (29 532, nr. 3, p. 6), gelet op de herindeling in de grootstedelijke gebieden in Haaglanden en Utrecht, die heeft plaatsgevonden. Welke betekenis hecht de regering aan deze doorgevoerde herindeling in Haaglanden en Utrecht, mede gelet op het traject in de Kaderwet Bestuur in Verandering waarin de keuze was aangegeven dat hetzij herindeling hetzij de stadsprovincie een oplossing zou zijn? Welke consequenties verbindt de regering aan deze doorgevoerde herindeling, in relatie tot de regio's Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Arnhem/Nijmegen en Twente, waar deze herindeling niet heeft plaatsgevonden? Betekent het feit dat het wetsvoorstel voor deze gebieden een identiek regiem voorstelt dat deze herindeling niet van (doorslaggevende) betekenis is geweest voor het bestuur in het grootstedelijk gebied?

#### **4. Nieuwe plusregio's**

Ten aanzien van de vorming van nieuwe plusregio's zou naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie sprake moeten zijn van een positieve grondhouding. Indien gemeenten in goed overleg met de provincie tot het oordeel komen dat de vorming van een plusregio noodzakelijk is om vraagstukken in een bepaald gebied adequaat aan te kunnen pakken dan bestaat daar naar het oordeel van deze leden geen bezwaar tegen. Zij constateren op dit punt enige tegenstrijdigheid in de memorie van toelichting. Enerzijds lijkt veel ruimte te worden geboden aan andere regio's dan de huidige zeven Kaderwetgebieden om ook de «plus-status» te verkrijgen. Dit strookt met de keuze dat gemeenten die van onderop het initiatief nemen en voor deze vorm van samenwerking kiezen daarvoor ook de mogelijkheden moeten krijgen. Anderzijds worden nogal wat drempels opgeworpen voor andere regio's dan de huidige Kaderwetgebieden. Zo kunnen zij slechts bij wet de taken krijgen die bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de Kaderwetgebieden worden toebedeeld. Verder geeft de memorie van toelichting aan dat de «plus-status» beperkt is tot het stedelijk gebied en dan ook nog tot de steden die nu tot de G-30 behoren. Voorts heeft de regering eerder al aangegeven dat wat haar betreft het aantal plusregio's zo beperkt mogelijk zou moeten

blijven. De leden van de CDA-fractie vragen de regering zich hierover duidelijker uit te spreken.

In elk geval hebben de regio's Parkstad Limburg en Drechtsteden aangegeven een Wgr-plusregio te willen worden. Hoe staat de regering tegenover deze wens en verwacht zij dat zich nog meer regio's zullen melden? Is in het algemeen overwogen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, om, zoals de Rob voorstelt, de Wgr-plusstatus een tijdelijk karakter van bijvoorbeeld tien jaar te laten hebben? Op die manier zou van tijd tot tijd overwogen kunnen worden of de problematiek in een bepaalde regio nog steeds deze vorm van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk maakt.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie een reactie op de suggestie van de Rob om, eventueel tijdelijk, ook in delen van het landelijk gebied waar een grote opgave gerealiseerd moet worden zoals in reconstructiegebieden, een plusregio mogelijk te maken.

De leden van de PvdA-fractie is het onduidelijk welke andere plusregio's naast de bestaande zeven kaderwetgebieden nog zullen worden gevormd en of zij dezelfde status en bevoegdheden moeten krijgen als de huidige kaderwetgebieden.

Er is een verzoek uit Limburg om Sittard-Geleen, Heerlen en randgemeenten (Parkstad Limburg) op te plussen tot plusregio. De leden van de PvdA-fractie zijn niet voor een ongebreidelde groei van het aantal (zogenaamd) stedelijke regio's. Echter, het is naar de mening van deze leden wel wenselijk om één experiment te beginnen met Parkstad, waarbij dan ook waargemaakt kan worden dat de provincie haar regiefunctie oppakt en de knoop doorhakt over het al dan niet meedoen van de gemeente Nuth aan Parkstad. De heer Van Kemenade opperde tijdens de hoorzitting in de Kamer op 7 juni 2004 naar aanleiding van deze situatie het voorstel om de gebieden niet expliciet in de wet vast te leggen en altijd tijdelijk te maken. Daarmee krijgt de gebiedsomvang geen permanent karakter, waarmee automatisch alweer een blokkade zou worden georganiseerd. Deze vorm van flexibiliteit kan van pas komen als de tijd eindelijk aanbreekt om provincies te gaan herindelen. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag de zienswijze van de regering over deze opvattingen. Een plusregio is expliciet bedoeld voor stedelijke regio's. Tijdens dezelfde hoorzitting suggereerde de heer Van Kemenade namens de Rob om de mogelijkheid te scheppen het instrument ook (tijdelijk) in te zetten in landelijke gebieden waar grote intergemeentelijke problemen spelen, bijvoorbeeld in de reconstructiegebieden. Het lijkt de leden van de PvdA-fractie het overwegen waard om het Wgr-plus-instrument in bijzondere gevallen ook bij grote plattelandsproblemen (tijdelijk) te kunnen inzetten. Deze leden vernemen graag de opvatting van de regering hierover.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat uit de wet, maar ook uit de toelichting niet blijkt aan welke harde criteria moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de vorming van een plusregio. De criteria, genoemd op blz. 7 van de memorie van toelichting, zijn nogal ruim geformuleerd, zo menen deze leden. De start hoeft zeker niet automatisch met zeven regio's plaats te vinden, wellicht kan het met minder. Uit de hoorzitting en de toegezonden stukken blijkt dat er al een aantal nieuwe regio's denkt aan het omvormen van een Wgr-regio naar een plusregio. De aanleiding daartoe is in een aantal gevallen nog onduidelijk. Ook provinciebesturen reageren geheel verschillend op deze ontwikkelingen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er zeer terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijkheid om regio's toe te voegen. Te veel plusregio's leidt tot een verzwakking van de hoofdstructuur en met name tot een uitholling van de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag. Welke mogelijkheden heeft de regering om deze ontwikkelingen in de hand te houden, zo vragen deze leden. Is het wellicht verstandig om de



criteria wettelijk vast te leggen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hier een reactie van de regering op.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het eens is met hun taxatie dat de positie van de plusregio in dit wetsvoorstel materieel niet verschilt van de positie van de Kaderwetgebieden volgens de Kaderwet Bestuur in Verandering en van de stedelijke regio's in het ontwerp van de Wet bestuur stedelijke regio's. Indien het antwoord ontkennend luidt, vragen zij waarin de verschillen te vinden zijn. In aansluiting hierop vragen deze leden of de regering zich kan voorstellen dat, mede gelet op de door de huidige Kaderwetregio's bepleite uitbreiding van bevoegdheden tot o.a. de beleidsterreinen water en groen, die in het wetsontwerp niet wordt uitgesloten, geleidelijk een stadsprovincie-achtige constructie ontstaat die qua zwaarte met de stadsprovincie vergelijkbaar is, maar daarvan afwijkt door het ontbreken van directe regionale kiezerslegitimatie.

Daarnaast vragen deze leden naar het standpunt van de regering over de suggestie van de Rob dat niet alle Kaderwetgebieden automatisch plusregio zouden moeten worden en dat differentiatie mogelijk zou moeten zijn. Ziet de regering een verband tussen deze eventuele differentiatie en de al dan niet doorgevoerde herindeling in een stedelijk gebied? De leden stellen deze vragen in het licht van het feit dat bij de instelling van de Kaderwetgebieden de keuze werd geboden tussen stadsprovincie of herindeling. Zij vragen de regering bij de beantwoording specifiek in te gaan op de door de provincie Utrecht ingebrachte bezwaren, die verband houden met zowel de territoriale en bestuurlijke (compacte) constellatie in die provincie, als met het feit dat rond de stad Utrecht gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt qua opzet en systematiek ruimte voor de instelling van nieuwe plusregio's indien maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De leden van de fractie van de ChristenUnie ontvangen graag nadere toelichting op de concrete invulling van die maatschappelijke ontwikkelingen. Deze leden vragen of het niet verwarrend kan zijn nu er in de toekomst één type plusregio wordt gevormd waarbij wel verschil kan bestaan tussen de verschillende takenpakketten. Deze leden krijgen sterk de indruk dat de instelling van plusregio's wel per definitie strijdig moet zijn met het door de regering gewenste verlengd lokale bestuur. Tijdens de hoorzitting die de Tweede Kamer organiseerde over de regeringsplannen werden een aantal mogelijke nieuwe plusregio's genoemd, zoals Drechtsteden en het stedelijk gebied rond Leiden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie op deze suggesties.

De leden van de SGP-fractie constateren dat alleen een plusregio kan worden gevormd waarin één of meer gemeenten liggen die behoren tot de G30. Zij vragen de regering de betekenis van dit criterium in aanvulling op het criterium van het dwingende inhoudelijke belang, nader toe te lichten. Waarom kan niet worden volstaan met het criterium van het dwingende inhoudelijke belang? De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het creëren van nieuwe plusregio's. Zij suggereren daarom bij gebleken behoefte aan een nieuwe plusregio deze slechts mogelijk te maken door middel van wetswijziging.

## **5. Plusregio's**

### *5.1. Territoir*

De leden van de PvdA-fractie stellen voor om gelijktijdig met het instellen van een plusregio ook de territoriale congruentie te regelen. Daar wordt in de wet naar de mening van deze leden onvoldoende aandacht aan

besteed. Er kan namelijk een probleem ontstaan indien een Wgr-plus-regio in twee politiedistricten valt.

Indien over een uitnodiging tot instelling van een plusregio een geschil van inzicht bestaat tussen één of meer gemeenten en de provincie, beslist de Minister van Binnenlandse Zaken. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering in dergelijke gevallen de standpunten van de gemeenten weegt in verhouding tot het standpunt van de provincie.

## *5.2. Wettelijke taken en bevoegdheden*

De leden van de CDA-fractie hebben aarzeling bij de keuze die in het wetsvoorstel is gemaakt om de taken van de plusregio's op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in de diverse sectorwetten vast te leggen. Zou het niet zo moeten zijn, zo vragen deze leden, dat de hoofdlijnen van het takenpakket in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegd moeten worden? Deze leden hechten belang aan een heldere en ondubbelzinnige bepaling van taken en verantwoordelijkheden binnen de bestuurlijke structuur van Nederland. De aan het woord zijnde leden vragen of het naar de mening van de regering de voorkeur verdient om het takenpakket breder en completer vast te leggen in de Wgr-plus en niet afhankelijk te laten zijn van ontwikkelingen in diverse sectoren. Het is in de ogen van de leden van de CDA-fractie merkwaardig dat vanuit het departement van VROM of VenW bestuurlijke verhoudingen worden bepaald. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie is de eenvoudigheid tussen de huidige Kaderwetgebieden en eventuele nieuwe plusregio's ook gediend bij een volledige taakomschrijving in de Wgr. De Raad van State wijst ook op deze mogelijkheid. Is dit niet een extra argument om in de Wgr de hoofdlijnen van het takenpakket vast te leggen en dit niet via de diverse meer sectorale wetten als de Wet op de ruimtelijke ordening en de Planwet verkeer en vervoer te regelen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een plusregio overal dezelfde taken moet krijgen? En wie beslist wat een plusregio wel of niet doet: de plusregio zelf of de provincie? De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de regio verantwoordelijk is voor de zaken die binnen de regio spelen. Er moet echter wel een toets zijn om na te gaan of er regiogrensoverschrijdende aspecten zitten aan de regiobesluiten. Als dat zo is, dan komt de provincie nadrukkelijk in beeld. Dit is echter naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk geregeld in het onderhavige wetsvoorstel. De regierol van de provincie moet naar de mening van deze leden duidelijker worden uitgewerkt voor zover het bovenregionale aspecten betreft.

Een extra punt dat naar de mening van de leden van de PvdA-fractie aan de orde dient te komen in de wet is het volgende. Onder andere door de cie. Blok is gesignaleerd dat randgemeenten hun taken ten behoeve van de grote stad, wat betreft (sociale) woningbouw en het faciliteren van andere grootstedelijke voorzieningen, minimaal invullen. Biedt de wet nu voldoende instrumentarium om hier, desnoods met dwang, tegen op te komen? En wie is in dat geval tot het uitoefenen van die dwang gerechtigd, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie maken voorts enkele opmerkingen met betrekking tot ruimtelijke ordening. Een plusregio moet regionale ontwikkelingsplannen maken, maar als er onenigheid met de provincie ontstaat, hoe wordt dit opgelost? Utrecht dient hierbij als voorbeeld, waarbij het Kaderwetgebied Utrecht (BRU) en de provincie Utrecht zeer verschillende wensen hebben voor Bilthoven (extra VINEX-wijk vs. groen). Wie beslist er? Nu is dat allerminst duidelijk volgens deze leden.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat voor een aantal basistaken voor de plusregio's nog aanvullende wettelijke regelingen dienen te worden gemaakt via sectorwetgeving. Het meest in het oog springend daarbij is de ruimtelijke planvorming en de afspraken die voortkomen uit de nieuwe Wro. Waarom, zo vragen deze leden, heeft de regering voor deze aanpak gekozen en niet nu reeds dit onderdeel in dit wetsontwerp geregeld?

De leden van de fractie van D66 merken op dat het onderhavige wetsvoorstel geen garanties biedt dat grootstedelijk problemen worden opgelost. Dit geldt met name voor de beleidsterreinen woningbouw en verkeer en vervoer waar provincie en Wgr-plus-gebied verzand kunnen raken in lange competentiegeschillen over «bovenregionale belangen». Deelt de regering de vrees van deze leden dat met name op deze beleidsterreinen de besluitvorming door stroperigheid gekenmerkt blijft en tot suboptimale oplossingen zal leiden? Hoe staat de regering ten opzichte van de door de heer Staal bepleitte grotere nadruk op de planhiërarchie waarbij het rijk kaders stelt, op basis waarvan provincies streekplannen vaststellen waaraan zij Wgr-plannen toetsen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verduidelijking van de voorstellen op het terrein van de ruimtelijke ordening. In welke gevallen is voor een slagvaardige uitvoering van projecten van regionaal belang afhankelijkheid van individuele gemeenten ongewenst? En in welke gevallen kunnen provincies in overleg met regio's de bestemmingsplanbevoegdheid delegeren naar het regiobestuur? Waarom wordt dit in de Wet Ruimtelijke Ordening geregeld en niet in voorliggend wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering het uitgangspunt dat zij binnen de bestuurlijke hoofdstructuur een oplossing zoekt enerzijds, rijmt met het continueren van de huidige situatie met betrekking tot verkeer en vervoer anderzijds. Immers, momenteel ontbreekt elke mogelijkheid voor kaderstelling door het provinciaal bestuur, door de in de Planwet opgenomen bepaling dat het provinciale verkeer- en vervoersplan zich niet uitstrekt tot het gebied van de Kaderwet- en straks dus de Wgr-plusregio.

Deze leden vragen of de regering bereid is, teneinde kaderstelling van de provincie te verzekeren, het regionale verkeers- en vervoersplan en de besteding van middelen voor infrastructuur en openbaar vervoer te verbinden aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten? Als dat niet het geval is, vragen genoemde leden op welke wijze de regering de kaderstelling op dit gebied inhoud wil geven.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat voornemens met betrekking tot de ruimtelijke ordening pas zullen worden ingevoerd bij de Invoeringswet Nieuwe Wro. Zij constateren dat de betrokken gemeenten en kaderwetgebieden hierdoor in onzekerheid zijn geraakt. Deze leden vragen of de regering bereid is om deze onzekerheid te ondervangen door een algemene overgangsbepaling op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel.

### *5.3. Provinciale taken*

De leden van de CDA-fractie steunen het uitgangspunt dat taakverdeling moet voorkomen dat regio en provincie zich met dezelfde onderwerpen en taken gaan bezighouden. Zij menen dat het wetsvoorstel op dit punt onvoldoende duidelijk is. Al tijdens het algemeen overleg dat in het najaar van 2003 is gehouden, hebben deze leden aandacht gevraagd voor de planhiërarchie. Toen is door de minister van BZK aangegeven dat hij Wgr-plusregio's geen provincievrije gebieden wil maken maar dat de term

provincie-arm daarop wat hem betreft van toepassing is. Dat brengt de leden van de CDA-fractie wel tot de vraag waarom niet is gekozen voor herstel van planhiërarchie zowel op het gebied van de ruimtelijke ordening als op het gebied van verkeer en vervoer? Waarom is er bijvoorbeeld niet voor gekozen om een beperkte goedkeuringsbevoegdheid van de provincie voor beleidsplannen van de plusregio te introduceren? Deze bevoegdheid zou nadrukkelijk beperkt moeten zijn tot de regiogrens-overschrijdende aspecten en zou een marginale toetsing moeten inhouden.

Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op deze wijze wordt doorgezet, zou dit betekenen dat de plusregio bevoegd wordt tot het vaststellen van een bestemmingsplan. De leden van de CDA-fractie vragen of hiermee een grens wordt overschreden en of het vaststellen van een bestemmingsplan niet altijd door een democratisch gekozen orgaan zou moeten gebeuren. Een soortgelijke vraag doet zich voor als inderdaad besloten zou worden tot verplichte delegatie van verordenende en aanwijzende bevoegdheden die op het gebied van de ruimtelijke ordening binnen een regio gebruikt zouden kunnen worden.

Met betrekking tot de vervoersautoriteit en planwet verkeer en vervoer hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. Wordt een plusregio altijd een eigen vervoersautoriteit? Hoe zal de besluitvorming plaatsvinden over de interne afstemming van concessiegebieden en het voortbestaan van verliesgevende concessiegebieden? Deze leden voeren daarbij ter toelichting aan dat concessies op het platteland vaak verliesgevend zijn, terwijl stedelijke gebieden goed kunnen verdienen aan concessies. De aan het woord zijnde leden hebben ook de indruk dat er ruimte is voor interpretatieverschillen over wat bovenregionale samenwerking betekent voor mobiliteit en hoe zich dat verhoudt tot de Planwet verkeer en vervoer (art. 16c).

In dit verband vragen ook de leden van de CDA-fractie de regering te reageren op de suggestie, zoals onder andere door het IPO gedaan, om artikel 16c van de Planwet verkeer en vervoer te schrappen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering aan te geven op welke wijze zij de praktische bezwaren van toename van bestuurlijke en ambtelijke drukte meent te kunnen bestrijden. Deze leden denken daarbij bijvoorbeeld aan de behartiging van het taakveld openbaar vervoer, waar provincie en plusregio identieke taken hebben op aangrenzende gebieden. Kan de regering aangeven hoe het verband moet worden gelegd tussen de op p. 11 van de memorie van toelichting genoemde delegatie van provinciale taken aan de plusregio en de zgn. verplichte delegatie van het uitvaardigen van verordeningen en het geven van aanwijzingen op regionaal niveau?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een verband ziet tussen de zorgwekkende ontwikkelingen in de relatie kiezer/ gekozene enerzijds en de tendens tot introductie en voortzetting van autoriteiten met bevoegdheden die alleen zeer indirect democratisch controleerbaar zijn anderzijds? Deze leden vragen de regering te reageren – in het licht van dit wetsontwerp – op het feit dat toezicht op en verantwoording vanuit organen van gemeenschappelijke regelingen vanuit de gemeenten gebrekkig functioneert (vgl. prof. A. F. A. Korsten, Samen en toch apart, Heerlen, 2002: «Zo gauw het in gewestelijke structuren «politiek gaat spannen» blijken de gekozen raadsleden weinig invloed te hebben op regionale samenwerkingsverbanden»)? De leden van de genoemde fractie vragen naar een taxatie van de kans op voortgezette competentiegeschillen vanwege het risico dat het onderscheid tussen «binnenregionale» en «bovenregionale» belangen voldoende onderscheidend vermogen mist. De belangen op de beleidsterreinen ruimtelijke

ordening en verkeer en vervoer zijn in een provincie immers zeer sterk verweven.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat provincie en regio steeds moeten beoordelen welke meer concrete inhoudelijke taakverdeling tussen provincie en regio wenselijk is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of het hierbij ook mogelijk is dat bevoegdheden weer terug gaan van de regio naar de provinciale bestuurslaag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering aan te geven in welke mate de figuur van de «verplichte delegatie» in ons bestuursrecht verder vóórkomt en om welke reden voor deze figuur gekozen is. Is het in overeenstemming met de constitutionele positie van het provinciebestuur om ten aanzien van een geattribueerde bevoegdheid de verplichting tot delegatie op te nemen? Hoe groot is het risico dat provincies hierdoor als een «democratische facade» worden beleefd? Kan de regering instemmen met de opvatting van deze leden dat de verordenende- en aanwijzingsbevoegdheid in een hulpstructuur – desgewenst – zou moeten kunnen worden gedelegeerd aan de inliggende gemeenten? De aan het woord zijn de leden vernemen graag de opvatting van de regering over een eventueel voorstel om af te zien van bij wet geforceerde delegatie van het provinciebestuur. Houdt verplichte delegatie in dat het toezicht op gemeenten, waar het gaat om regionale aangelegenheden, geheel onttrokken wordt aan de provincies?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voorstelt om het mogelijk te maken dat provinciale taken en bevoegdheden desgewenst kunnen worden gedelegeerd naar een Wgr-plusregio. Zij vragen naar de noodzaak van deze bepaling. In het licht van het primaat van de hoofdstructuur zijn de leden van de SGP-fractie van mening dat er voor het scheppen van de mogelijkheid van delegatie vanuit een tot de hoofdstructuur behorend overheidsorgaan naar een Wgr-plusregio sprake moet zijn van een zeer sterke en dwingende argumentatie. Zij zijn in ieder geval van mening dat eventuele delegatie niet zonder meer kan worden overgelaten aan de vrijheid van de betrokken overlegpartners. Verplichting kan naar hun mening niet worden opgelegd. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop.

De leden van de SGP-fractie constateren voorts dat een verschillend gebruik van de delegatiemogelijkheid van provincies zal leiden tot een gedifferentieerd geheel aan taken en bevoegdheden van de onderscheiden provincies. Zij vragen de regering nader in te gaan op de gevolgen en de wenselijkheid daarvan, ook in het licht van de nodige duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden binnen de hoofdstructuur in het binnenlandse bestuur. Daarbij vragen de aan het woord zijnde leden hoe omgegaan moet worden met een situatie van een in meer provincies gelegen Wgr-plusregio, waarbij de ene provincie op een bepaald punt wel overgaat tot delegatie en de andere provincie daar niet toe bereid is.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de redenen om wat betreft de rol van de provincies af te wijken van het voorstel in de beleidsnotitie Wgr-plus. Op welke punten wijkt het huidige voorstel daarvan af en wat betekent dat ten opzichte van het eerdere voorstel voor de sturingsmogelijkheden van de provincies?

#### *5.4. Bestuurssamenstelling*

De leden van de CDA-fractie vinden betrokkenheid van burgers en zeker van hun volksvertegenwoordigers bij het werk van de plusregio van belang. Op dit punt leeft enige zorg bij hen. Voorgesteld wordt dat leden

van de gemeenteraden en personen die op de kandidatenlijst voor de meest recente verkiezingen voorkomen, zitting kunnen nemen in het algemeen bestuur. De indruk bestaat dat dit momenteel verschillend wordt ingevuld en dat in sommige regio's wethouders, bestuurders, van de gemeente een belangrijk deel van de vertegenwoordiging van hun gemeente voor hun rekening nemen. Zou het niet wenselijk zijn, zo vragen deze leden, in het wetsvoorstel op te nemen dat leden van het algemeen bestuur lid van een gemeenteraad moeten zijn?

Overigens merken deze leden op zich te kunnen vinden in de voorstellen die worden gedaan in de brief van 26 mei 2004 over de gevolgen van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur voor de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr.

Voor wat betreft de bestuurssamenstelling van de plusregio's is gekozen voor het huidige rekruteringsbereik. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het de regering bekend is in welke mate zittende raadsleden in de besturen van de regio's vertegenwoordigd zijn. Deze leden vragen voorts een reactie op een voorstel vanuit de Rotterdamse regionaad om de bestuursleden van het regionaal openbaar lichaam via indirecte verkiezingen door de deelnemende gemeenten te laten kiezen.

### *5.5. Financiële aspecten*

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de status van plusregio los staat van het verkrijgen van financiële ondersteuning van het Rijk. De noodzaak om tot samenwerking te komen moet vanuit de regio zelf ontstaan, niet vanuit de overweging dat op die wijze additionele rijksmiddelen zouden kunnen worden verkregen.

Deze leden onderschrijven overigens wel het voorstel om de rechtstreekse financiering aan de Kaderwetgebieden op het gebied van verkeer en vervoer te continueren.

Met betrekking tot de vraag wanneer rechtstreekse financiering van het Rijk naar de plusregio aantoonbare meerwaarde heeft, wordt het criterium gehanteerd dat daarvoor evidente synergie moet bestaan. Met de regering zijn deze leden van mening dat dit criterium vaag is. Bovendien is onduidelijk wie een knoop moet doorhakken als partijen er onderling niet uitkomen. Ligt het voortouw hiervoor bij het departement dat over een bepaalde financieringsstroom zeggenschap heeft en is BZK hierbij betrokken, vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de plusregio's hun inkomsten ontvangen van de deelnemende gemeenten en door middel van bijdragen van de provincies voor taken die zijn overgedragen. Toch laten de formuleringen ook ruimte voor eventuele rechtstreekse financiële middelenstromen van het Rijk naar de plusregio's. In de bestaande kaderwetgebieden is in een beperkt aantal gevallen een rechtstreekse financiële band ontstaan met het Rijk. De leden van de VVD-fractie betreuren dat maar zullen er niet op aandringen dat terug te draaien. Wel vragen de leden van de VVD-fractie nadrukkelijk te voorkomen dat naar nieuwe plusregio's ook rechtstreekse financiële stromen ontstaan of dat het aantal rechtstreekse financiële stromen via sectorwetgeving wordt uitgebreid. Het behoort wat de leden van de VVD-fractie betreft ook tot de taken van het ministerie van BZK om te controleren dat ook andere ministeries zich onthouden van het opstellen van financiële regelingen met plusregio's. De leden van de VVD-fractie zijn vooral bezorgd over het feit dat de indruk zou kunnen ontstaan dat via een plusregio extra financiële middelen zijn te verkrijgen. Op dat moment valt volgens deze leden niet meer te voorkomen dat er een groot aantal nieuwe regio's uit financiële overwegingen hun geluk willen beproeven. Op dat moment vervalt ook het karakter van

verlengd lokaal bestuur en ontstaat er een nieuwe bestuurslaag. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daar een reactie van de regering op.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de argumenten van de regering voor de opvatting dat het heffen van een baatbelasting door een orgaan zonder directe democratische legitimatie mogelijk moet worden gemaakt. Zij vragen of de regering daarmee afstand neemt van het basale staatkundige principe *no taxation without representation*. Zij vragen in welke gevallen er sprake zal zijn van meerwaarde van een rechtstreekse financiering zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld.

De leden van de SGP-fractie constateren dat niet op voorhand duidelijkheid wordt geboden over de wijze van financiering van nieuwe taken van bestaande kaderwetgebieden en eventuele nieuwe plusregio's. Van rechtstreekse financiering door het rijk zou alleen sprake kunnen zijn bij evidente synergie. De concrete invulling daarvan wordt overgelaten aan het overleg tussen de betrokkenen. De leden van de SGP-fractie achten dit onbevredigend en verzoeken de regering een regeling voor de financiering van plusregio's te ontwerpen die minder vrijheid laat.

## **6. Wetsvoorstel afschaffing bundeling en integratie c.a. (TK 27 008).**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de regering om met een tweetal wijzigingen van de Wgr tot een samenhangend pakket van mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking te komen.

Met het wetsvoorstel Wgr-plus wordt een meer verplichtende vorm van samenwerking mogelijk. Complementair daaraan beoogt het wetsvoorstel tot afschaffing van bundeling en integratie gemeenten meer vrijheid te geven wanneer niet voor de verplichtende vorm van samenwerking wordt gekozen. De leden van de CDA-fractie hebben een positieve grondhouding ten opzichte van dit totaalpakket. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel van de regering om de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, in tegenstelling tot eerdere berichten, alsnog voort te zetten. Met de regering zijn zij van oordeel dat hiermee een herhaling van zetten wordt voorkomen.

De leden van de CDA-fractie hebben eerder al de wenselijkheid benadrukt van een totaaloverzicht van de bestaande regelingen. Daardoor worden ook de provincies beter in staat gesteld hun toezichtsfunctie uit te oefenen. Aan deze wens wordt in de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel tot afschaffing van bundeling en integratie tegemoet gekomen door de inzendplicht naar de provincies te handhaven. Deze leden kunnen zich vinden in de gemaakte keuze.

## **7. Naamgeving en evaluatie**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de opvatting van de regering over het voorstel van zowel de Kaderwetgebieden als de VNG om de term plusregio te vervangen door stadsregio.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie moet een plusregio echt iets inhouden en niet een onnodige extra bestuurslaag vormen. Volgens deze leden moeten daarom de huidige kaderwetgebieden weliswaar nu worden toegelaten als plusregio, maar per 1 januari 2006 dient te worden vastgesteld of de huidige kaderwetgebieden de echte stedelijke gebieden omvatten waarop deze wet van toepassing beoogt te zijn. Wat is de opvatting van de regering om een soort «sollicitatieplicht» of evaluatie, uit te voeren in 2006, op te nemen in de wet? Op basis van een aantal nog nader te bepalen criteria kan dan worden vastgesteld of de huidige

omvang en samenstelling van de plusregio terecht is en/of een plusregio de beste manier is om met de bestuurlijke problemen om te gaan.

Ook de leden van de VVD-fractie missen een evaluatieartikel. Deze leden vragen de regering een dergelijk artikel alsnog aan de wet toe te voegen om het mogelijk te maken na een aantal jaren, bijvoorbeeld vijf, te bekijken of de Wgr-plus aan de verwachtingen voldoet.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie opgevallen dat het voorliggend wetsvoorstel geen evaluatiebepaling kent. Zij stellen voor om een dergelijke bepaling wel in het wetsvoorstel op te nemen, omdat na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar duidelijk moet zijn hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde afstemmingsproblematiek.

## **8. Artikelsgewijs**

### *Artikelen 106 en 107*

In het hele wetsvoorstel wordt gesproken over Gedeputeerde Staten en de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben ten aanzien van plusregio's. Op welke wijze is voorzien in betrokkenheid van Provinciale Staten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Tevens vragen deze leden of artikel 107 wel gehandhaafd moet worden in het wetsvoorstel. Dit artikel geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om een plusregio te vormen als initiatief van gemeenten uitblijft. Staat dit artikel niet haaks op de opvatting dat samenwerking van onderop en dus door de gemeenten tot stand moet worden gebracht? Bovendien achten de leden van de CDA-fractie het zeer onwaarschijnlijk dat, indien er al een door de provincie opgelegde plusregio zou ontstaan, er een vruchtbare samenwerking tussen de betrokken gemeenten ontstaat.

### *Artikel 110*

Toetreding, uittreding of opheffing kan alleen als gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar afgeven. Hetzelfde geldt voor een of meer ministers die bij wet taken en bevoegdheden aan de plusregio hebben opgedragen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze er gehandeld moet worden als er een verschil van mening is tussen Gedeputeerde Staten en de regering.

### *Artikel 112*

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat artikel 112 de instelling van een territoriale commissie mogelijk moet maken. Gebleken is dat dit artikel nu al tot misverstanden aanleiding geeft. Kan de regering nader beargumenteren waarom een dergelijk artikel beslist noodzakelijk is? Zoals ook al in de memorie van toelichting is aangegeven is het risico dat een regio binnen een regio ontstaat erg groot.

Tijdens de hoorzitting zijn hiervan al de voorbeelden in de regio's Twente en Eindhoven genoemd. De leden van de CDA-fractie kunnen zich veel voorstellen bij de angst van een aantal kleinere gemeenten dat enkele gemeenten binnen de regio de facto gaan bepalen wat er binnen een regio gebeurt. Het mag naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie niet zo zijn dat een territoriale commissie, misschien niet formeel maar wel materieel, bepaalt hoe alle leden van de plusregio met bijvoorbeeld de huisvestingsproblematiek en de toedeling van woningbouwcontingenten moeten omgaan.

Kan de regering aangeven of deze risico's inderdaad schuil gaan achter dit



artikel en op welke wijze hiervoor dan eventueel een voorziening getroffen kan worden?

Ook de leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een toelichting op de mogelijkheden die dit artikel biedt.

#### *Artikel 120*

Dit artikel maakt het mogelijk dat plusregio's baatbelasting heffen indien de raden van de betrokken gemeenten hiertoe besluiten. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat hiermee terecht getracht wordt tegemoet te komen aan het principiële bezwaar om de bevoegdheid tot belastingheffing toe te kennen aan een lichaam zonder direct gekozen vertegenwoordiging. Is overwogen om besluitvorming hierover door de raden bij unanimititeit voor te schrijven, zo vragen deze leden?

#### *Artikel V*

In de memorie van toelichting wordt gesteld: «als in de toekomst plusregio's middelen met betrekking tot bodemsanering rechtstreeks ontvangen.» De leden van de CDA-fractie kennen dergelijke beleidsvoornemens niet. Zij vragen de regering of dergelijke voornemens er zijn en waarop zijn deze dan gebaseerd?

#### *Artikel VIII*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het met hen eens is dat met het toekennen van subsidies op grond van de stedelijke vernieuwing aan de plusregio's een substantiële uitbreiding wordt gegeven aan de reikwijdte van de Kaderwet bestuur in verandering, waar de middelen zich concentreerden op de beleidsterreinen ruimtelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer, incl. openbaar vervoer. Zij vragen in dit kader welk concept van het binnenlands bestuur op langere termijn (aantal provincies, aantal en democratisch gehalte stadsregio's) de regering voor ogen staat.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx