

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 september 2004

1. Algemeen

Het kabinet heeft met genoeg kennis genomen van het verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus. De bijdragen van de verschillende fracties getuigen van een grote betrokkenheid bij de problematiek rond de grote steden en bij de wijze van aanpak van deze problematiek binnen de kaders van de bestuurlijke hoofdstructuur. Het komt er nu op aan de resultaten van de discussie van de afgelopen jaren te verzilveren in een wettelijke regeling die houdbaar is en helderheid biedt. De beleidsopgaven rond de grote steden maken het nodig en urgent dat de provincies en de Wgr-plusregio's zich nu vanuit een heldere verdeling van verantwoordelijkheden kunnen richten op de daadwerkelijke aanpak van het ruimtelijk beleid.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de meerwaarde van samenwerking met een verplichtend karakter zich in de zeven kaderwetgebieden in de afgelopen jaren heeft bewezen. In lijn met eerder gewekte verwachtingen is het dan ook volgens deze fractie belangrijk om voor de huidige kaderwetgebieden een probleemloze overgang naar een nieuwe wettelijke regeling mogelijk te maken. De leden van genoemde fractie stemmen in met voortzetting van de rechtstreekse financiering van de kaderwetgebieden op het gebied van verkeer en vervoer. Daarbij onderschrijven de leden van de CDA-fractie het algemene gevoel dat het voorliggende voorstel het «best haalbare» is voor alle betrokkenen. Tegelijkertijd realiseren de leden van deze fractie zich dat het wetsvoorstel op onderdelen het karakter heeft van een compromis en dat draagvlak voor wetgeving nooit doorslaggevend kan zijn voor de keuzen die in een wet zijn gemaakt. Een onafhankelijk oordeel over het wetsvoorstel is daarom van belang. Ook voor de toekomst moet het wetsvoorstel houdbaar zijn. De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere onderbouwing op dit punt ontvangen.

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met het toelaten van de huidige zeven kaderwetgebieden als plusregio. Naar de mening van deze leden dient echter per 1 januari 2006 op basis van nog nader te bepalen criteria te worden vastgesteld of de huidige omvang en samenstelling van deze plusregio's terecht is en/of de plusregio de beste manier is om met de bestuurlijke problemen om te gaan.

De leden van de VVD-fractie 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. Het feit dat er geen stadsprovincies zullen ontstaan en dat ook de Kaderwet zal worden ingetrokken heeft hun volledige steun. De leden van genoemde fractie willen graag een reactie op hun stelling dat het geen automatisme zou moeten zijn dat de huidige zeven kaderwetgebieden nu de Wgr-plus-status zullen krijgen, mede gezien de ingrijpende gemeentelijke herindelingen die in een aantal gebieden hebben plaatsgevonden. Zij betreuren het dat in de bestaande kaderwetgebieden in een beperkt aantal gevallen een rechtstreekse financiële band is ontstaan met het Rijk, maar zullen er niet op aandringen dit terug te draaien.

De leden van de D66-fractie vinden het aan de ene kant positief dat het er nu naar uit ziet dat de zich jaren voortslepende discussie over de bestuursstructuur rond grote steden tot een conclusie leidt, maar hebben aan de andere kant vragen over de toereikendheid van de voorgestelde oplossing voor een beter functionerend bestuur.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het een goede zaak, dat er eindelijk duidelijkheid komt over de nu al veel te lang durende onzekerheid over de bestuursproblemen rond de grote steden, maar twijfelen aan de juistheid van de gekozen oplossing. Deze leden hebben derhalve een groot aantal vragen bij de gemaakte keuzes.

De leden van de SGP-fractie vinden het terecht dat de Kaderwet bestuur in verandering en het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's worden ingetrokken en dat niet verder wordt gedacht over stadsprovincies. Zij zijn er echter niet van overtuigd dat in het voorliggende wetsvoorstel materieel het primaat wordt gelegd bij de bestuurlijke hoofdstructuur.

Het kabinet wil er in antwoord op de bovenvermelde opmerkingen en vragen in de eerste plaats op wijzen dat naar aanleiding van de beleidsnotitie Wgr-plus van 20 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 756, nr. 1) een uitvoerige consultatieronde heeft plaatsgevonden met de zeven kaderwetgebieden en de betrokken provincies, alsmede met het IPO en de VNG. Daarbij is door alle betrokkenen de noodzaak van voortzetting van de verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond de grote steden met het oog op de grootstedelijke bestuursproblematiek onderkend en onderbouwd. Alle betrokken provincies en kaderwetgebieden, met uitzondering van de provincie Utrecht, hebben in woord en geschrift aangegeven op voortzetting van de samenwerking in Wgr-plusverband. Er bestaat een grote behoefte aan het beëindigen van de bestuurlijke discussie om zich te kunnen concentreren op de inhoud: het realiseren en in stand houden van een goede balans tussen wonen, werken, infrastructuur en groen in de stedelijke gebieden.

In de tweede plaats is het goed in herinnering te roepen dat het voorliggende wetsvoorstel de uitwerking vormt van de beleidsnotitie. Deze beleidsnotitie is door het huidige kabinet overgenomen en tijdens het algemeen overleg van 29 oktober 2003 door de aanwezige fracties van CDA, PvdA en VVD expliciet ondersteund (zie het verslag: Kamerstukken II 2003/04, 28 756, nr. 3). De betreffende woordvoerders hebben daarbij gewezen op de gebleken meerwaarde van een meer verplichtende samenwerking rond de stedelijke gebieden en de Wgr-plus gekwalificeerd als een mijlpaal in de lange geschiedenis van het zoeken naar een goede bestuursvorm rond de steden. Zij hebben ingestemd met de gedachte dat de kaderwetgebieden gebruik kunnen maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheid en op deze manier de kans krijgen om verder te werken aan wat zij in de afgelopen jaren hebben opgebouwd. Alle woordvoerders uitten hun tevredenheid over het perspectief van afronding van een (te) lang bestuurlijk proces door de voorgestelde wetgeving.

Tegen deze achtergrond neemt het kabinet nadrukkelijk afstand van de suggestie van de leden van de VVD-fractie om de kaderwetgebieden niet

zonder meer de Wgr-plusstatus te geven, maar de procedure voor nieuwe plusregio's van toepassing te doen zijn. Dit zou immers een herhaling betekenen van een discussie, waarvan velen nu juist hopen dat zij met de totstandkoming van de onderhavige wetgeving spoedig zal zijn afgerond. Hetzelfde geldt voor de gedachte van de PvdA-fractie om de kaderwetgebieden wel de plusstatus te geven, maar vervolgens tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2006 de discussie te voeren over de juistheid en de modaliteiten daarvan. Gelet op de recente discussie zijn geen nieuwe inzichten te verwachten. Bovendien is het fnuikend voor de slagvaardigheid van de regionale besturen wanneer hun positie bij voortdurende ter discussie staat. Veel beter is het om nu via de Wgr-plus een duidelijke positie te markeren voor de betrokken regionale besturen, zodat zij een heldere en constructieve rol kunnen spelen in het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rond de grote steden. Met de leden van de CDA-fractie vindt het kabinet het daarom belangrijk om voor de huidige kaderwetgebieden een probleemloze overgang naar de nieuwe wettelijke regeling mogelijk te maken. Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling met de voorgestelde wetgeving de maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid in het slot te gooien. In de eerste plaats hebben de provincies in overleg met de betrokken gemeenten op basis van het wetsvoorstel een belangrijke rol met betrekking tot het bij de tijd houden van de plusregio's (toe- en uittreding van gemeenten; decentralisatie van provinciale taken). In de tweede plaats kunnen maatschappelijke en politieke ontwikkelingen uiteraard altijd aanleiding geven tot een herbezinning op de bestuurlijke consequenties van die ontwikkelingen. De geschiedenis van de gemeentelijke herindeling levert hiervan vele voorbeelden. In de derde plaats neemt het kabinet de suggestie over van de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie om een evaluatiebepaling op te nemen (verwezen zij naar paragraaf 7 van deze nota). Het is verstandig om na verloop van tijd expliciet te bezien in hoeverre de plusregio's aan de verwachtingen voldoen. De «houdbaarheid voor de toekomst», waar de CDA-fractie op duidt en het antwoord op de vraag naar de «toereikendheid van de gekozen oplossing voor een beter functionerend bestuur» (D66) zijn hiermee gediend. Dit alles laat echter onverlet dat het op dit moment van essentieel belang is om de plusregio's op ondubbelzinnige wijze duidelijkheid te bieden, zodat zij met voldoende perspectief aan de slag kunnen. Ik acht de tijd rijp voor een politiek oordeel, met andere woorden voor afronding van de parlementaire procedure die thans gaande is. De besluitvorming is voldoende voorbereid om een finaal oordeel van de Staten-Generaal mogelijk en verantwoord te maken. Dat vrijwel alle betrokken partijen zich op hoofdlijnen hebben kunnen vinden in wat nu ter tafel ligt, is wellicht niet doorslaggevend voor een positief oordeel, maar wel een zeer relevant gegeven omdat het aangeeft dat een uitvoerbaar resultaat voorligt.

De leden van de D66-fractie merken op dat samenwerking zelden leidt tot reductie van het aantal ambtenaren bij de samenwerkende partners. Zij vragen in dit verband naar de relatie van de Wgr-plusgebieden met de plannen om tot een andere overheid te komen. De leden van de SGP-fractie wijzen elders in het verslag 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. De leden van de ChristenUnie vragen op welke wijze de praktische bezwaren van toename van bestuurlijke en ambtelijke drukte kunnen worden bestreden. Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan de behartiging van het taakveld openbaar vervoer, waar plusregio en provincie identieke taken hebben op aangrenzende gebieden.

In antwoord hierop kan in de eerste plaats vastgesteld worden dat de bestuurlijke taakverdeling op het terrein van het openbaar vervoer helder is: de zeven Wgr-plusregio's hebben de bevoegdheid concessies voor het

openbaar vervoer in die betreffende regio te verlenen; de provincies doen dat voor de rest van het provinciale grondgebied. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 maken zij afspraken over de afstemming van het openbaar vervoer in aangrenzende concessiegebieden. Verder zijn de kaderwetgebieden zich zeer bewust van het gevaar van bureaucratisering. Dit komt tot uiting in een grote alertheid op een efficiënte uitvoering van hun taken.. Bij de inventarisatie- en discussieronde met de kaderwetgebieden heb ik vorig jaar expliciet gevraagd naar het aantal betrokken ambtenaren. Deze vraag is met enthousiasme beantwoord: de kaderwetgebieden blijken erg trots te zijn op hun minimale ambtelijke apparaat in relatie tot hun beleidsopgaven en prestaties. In een aantal gevallen is sprake van detachering van gemeentelijke ambtenaren of van ondersteuning door ambtenaren van de centrumgemeente bij concrete regionale projecten. Per saldo resteren de volgende aantallen ambtenaren per kaderwetgebied in de periode van 1998 tot en met 2002.

Tabel 1:
Aantal fte's ambtelijk apparaat kaderwetgebieden 1998 t/m 2002

Naam	1998	1999	2000	2001	2002
Regionaal Orgaan Amsterdam	27	28	28	28	33
Stadsregio Rotterdam	28	29	27	35	41
Stadsgewest Haaglanden*)	85	90	94	108	108
Bestuur Regio Utrecht	45	45	47	46	43
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	49	50	71	83	86
Knooppunt Arnhem – Nijmegen	16	17	17	20	20
Regio Twente	10	11	13	14	15

*) Haaglanden verricht de jeugdzorgtaak en een groot deel van de algemene overhead in eigen beheer.

Uit deze tabel blijkt dat de totale ambtelijke capaciteit in de zeven kaderwetgebieden nog geen 350 fte's bedraagt.

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. De samenwerking van onderop en het minimum-takenpakket dat naar eigen inzicht door de partners binnen de regio kan worden uitgebreid, maken maatwerk mogelijk. Terecht stelt de regering naar het oordeel van deze leden dat de verplichte samenwerking binnen het huidige bestuurlijke systeem het karakter heeft van een hulpstructuur. Wel stellen de leden van de CDA-fractie een aantal kritische vragen over de invulling van dit algemene beleidskader. Zij wijzen met name op de opmerkingen van de Raad van State dat geen duidelijke keuze wordt gemaakt en dat de regering de consequenties lijkt te willen ontlopen waartoe een expliciete keuze voor de bestuurlijke hoofdstructuur zou dwingen. Ook wijzen deze leden op de waarschuwing van de Raad voor het openbaar bestuur voor een ondermijning van de hoofdstructuur. Zij vragen, evenals de leden van de VVD-fractie, waar de kritische grens ligt tussen hulpstructuur en samenwerking die een eigen democratische legitimatie noodzakelijk maakt. Zij vinden deze vraag te meer van belang nu de Wgr-plus de mogelijkheid biedt om samenwerking uit te breiden naar andere taken en beleidsvelden. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP verwijzen naar de opmerkingen van de Raad van State op dit onderdeel en vragen om een reactie. Is het niet vreemd, zo vragen de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie, dat voor eenzelfde beleidsonderdeel – gedacht wordt aan het openbaar vervoer – in delen van de provincie een expliciet besluit van provinciale staten

nodig is, terwijl in de plusregio, vaak de belangrijkste regio in een provincie, ditzelfde besluit niet wordt genomen door een bestuursorgaan met een rechtstreekse democratische legitimatie? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder nog om een reactie op de stelling van de Utrechtse Commissaris van de Koningin, dat het onderhavige wetsvoorstel een opneemde regeling is, zowel wat betreft het takenpakket als wat betreft het aantal gebieden. Ook vragen deze leden naar de consequenties van de gebleken uiteenlopende standpunten tussen provincies over de vorming van nieuwe plusregio's voor de toekomst van de provincies. Verder stellen de leden van de genoemde fractie vast dat het voorliggende voorstel het resultaat is van een compromis tussen Rijk, VNG en IPO en zij verbinden daaraan de vraag in hoeverre de inzet van de regering is veranderd door het overleg met de genoemde organisaties.

In reactie op de vragen over de verhouding hoofdstructuur – hulpstructuur is allereerst van belang op te merken dat de Grondwet ruimte biedt om naast de bestuurlijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten andere openbare lichamen in te stellen. De Grondwet biedt daartoe in de artikelen 134 en 135 twee mogelijkheden. Artikel 134 biedt de wetgever een grondslag om zelf openbare lichamen in te stellen, waarvan de inrichting en het takenpakket door de wetgever wordt bepaald. Dergelijke openbare lichamen hebben een eigen, relatief zelfstandige positie naast de openbare lichamen die tot de hoofdstructuur behoren. Artikel 135 biedt de grondslag voor algemene wettelijke regels (i.c. de Wgr) die het de openbare lichamen van de hoofdstructuur mogelijk maakt om in het kader van hun onderlinge samenwerking zelf openbare lichamen in het leven te roepen. Dergelijke openbare lichamen ontleen hun legitimatie aan de openbare lichamen (in de praktijk veelal gemeenten) die tot hun instelling overgaan en zijn institutioneel en naar hun takenpakket een afgeleide van de deelnemers. Vrijwilligheid bij het gebruik van het samenwerkingsinstrumentarium staat voorop, maar de wetgever kan tot samenwerking verplichten. Voorts is het mogelijk dat de wetgever aan samenwerkingsverbanden tevens rechtstreeks taken toedeelt. Krijgt het openbaar lichaam tevens bevoegdheden die niet aan de samenwerkingspartners zijn ontleend, dan is het in zoverre te beschouwen als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. Voor de openbare lichamen op grondslag van zowel artikel 134 als artikel 135 Grondwet geldt dat zij ten opzichte van de bestuurlijke hoofdstructuur slechts een aanvullend karakter mogen hebben. Met andere woorden, zij moeten het primaat van de drie bestuurslagen met een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en een open huishouding respecteren. Openbare lichamen die niet tot de hoofdstructuur behoren, mogen dus niet zodanig worden opgetuigd dat zij de hoofdstructuur aantasten. In algemene zin is niet aan te geven wanneer dat het geval is. Bij de instelling van een openbaar lichaam op grondslag van artikel 134 Grondwet is dat ter beoordeling van de wetgever bij de vaststelling van instellingswet. Bij de instelling van een openbaar lichaam op grondslag van artikel 135 Grondwet staat dat ter beoordeling van de deelnemers. In dat geval ligt er een natuurlijke rem op een overmatige bevoegdhedenoverdracht in het gegeven dat overdracht van bevoegdheden een vermindering van de eigen invloed op de uitoefening ervan impliceert, zij het dat de deelnemers betrokken blijven bij de (gezamenlijke) behartiging van het overgedragen belang en erop kunnen toezien dat de aan de overdracht van bevoegdheden ten grondslag liggende doelen ook worden bereikt. Sterker nog, die natuurlijke rem is in grootstedelijk gebied extra sterk omdat de belangen tussen de betrokken gemeenten divergeren. Dat verhinderde vóór de totstandkoming van de Kaderwet bestuur in verandering een adequate behartiging/afstemming op intergemeentelijk niveau van lokale bevoegdheden. Belangrijke drijfveer voor de wettelijke verplichting tot samenwerking was en is dan ook te voorkomen dat de noodzakelijke bestuursvoering op het niveau van het

grootstedelijk gebied als geheel achterwege blijft vanwege de vereiste overeenstemming tussen alle gemeenten. In het geval de wetgever tot samenwerking verplicht en bovendien gebruik maakt van de mogelijkheid rechtstreeks taken toe te delen ten einde de noodzakelijke afstemming en sturing op bovengemeentelijk niveau te faciliteren, komt die beoordeling tevens aan de wetgever toe. Een ander aspect dat hier van belang is betreft de democratische legitimatie. Indien het algemeen bestuur van een openbaar lichaam gelet op de omvang van het takenpakket van dat openbaar lichaam moet worden beschouwd als algemeen vertegenwoordigend orgaan is een rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur aan de orde (artikel 4 Grondwet). Ook hier geldt dat niet in algemene zin is aan te geven wanneer sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Steeds zal in een concreet geval moeten worden nagegaan of de omvang en inhoud van het pakket aan taken en bevoegdheden dat wordt toegekend met zich brengt dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam een zo zware en algemene bestuurstaak heeft dat van een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden gesproken. Is dat het geval dan is rechtstreekse verkiezing aan de orde. Zou die conclusie ten aanzien van een samenwerkingsverband moeten worden getrokken, dan rijst de vraag of het openbaar lichaam wel in stand kan blijven. Het houden van rechtstreekse verkiezingen verdraagt zich immers niet goed met het afgeleide karakter van een samenwerkingsverband, dat wordt gedragen door en vormgegeven vanuit de deelnemers. Instelling van het openbaar lichaam op grondslag van artikel 134 Grondwet ligt dan meer in de rede. Het voorgaande geeft in kort bestek het kader waarbinnen de verhouding moet worden beoordeeld tussen de hoofdstructuur en openbare lichamen die daarnaast worden geplaatst. De opmerking van de Raad van State dat geen duidelijke keuze wordt gemaakt houdt verband met het gemengde karakter van de plusregio, die haar grondslag in artikel 135 Grondwet vindt maar daarnaast ook rechtstreeks taken krijgt toebedeeld (artikel 134 Grondwet). In het nader rapport is tot uitdrukking gebracht dat de regionale problematiek in stedelijk gebied van zodanige aard is dat deze zich niet binnen het ideaaltypische onderscheid laat regelen. Intergemeentelijke afstemming en bovengemeentelijke sturing op het niveau van de stedelijke regio lopen in elkaar over. Weliswaar zou gekozen kunnen worden voor een openbaar lichaam op grondslag van artikel 134 Grondwet, maar daarmee zou de band met de gemeenten worden doorsneden met alle gevolgen van dien. Die band acht het kabinet essentieel. Het kabinet meent dat er geen reden is de verhouding tussen de Wgr-plusregio's en de bestuurlijke hoofdstructuur in het licht van bovenstaand beoordelingskader te problematiseren. Daarbij stelt het kabinet voorop dat de grootstedelijke bestuursproblematiek niet zodanig van aard is dat deze het optuigen van een volwaardige bestuurslaag rechtvaardigt. De bedoelde problematiek beperkt zich immers vooral tot het fysiek-ruimtelijke overheidsdomein, waarmee – hoe belangrijk ook – slechts een deel van het totale gemeentelijke takenen bevoegdhedenpakket is gemoeid. Voor dat deel is een gezamenlijke aanpak nodig van de betrokken gemeenten op het schaalniveau van de plusregio. Niet onbelangrijk in dat verband is ook dat de betrokken gemeenten met de wettelijke samenwerkingsverplichting kunnen instemmen. De gemeenten zien in de plusregio dus een meerwaarde. Het partiële karakter van de grootstedelijke bestuursproblematiek kan enigermate worden geïllustreerd door de financiële middelen van de huidige kaderwetgebieden te vergelijken met de middelen van de grootste inliggende gemeenten. Uit die vergelijking blijkt dat het totaal van de middelen van de inliggende gemeenten het totaal van de middelen van het betreffende kaderwetgebied verre overstijgt.

Tabel 2:
Financiële middelen kaderwetgebieden en gemeenten 2002 (x € 1 mln; indicatief)

Regionaal Orgaan Amsterdam	400	Amsterdam	5 250
		Zaanstad	300
		Haarlemmermeer	350
Stadsregio Rotterdam	350	Rotterdam	4 350
		Schiedam	300
		Spijkenisse	250
Stadsgewest Haaglanden	350	Den Haag	2 250
		Zoetermeer	250
		Delft	300
Bestuur Regio Utrecht	200	Utrecht	1 200
		Nieuwegein	120
		De Bilt	50
Samenwerkingsver- band Regio Eind- hoven	100	Eindhoven	550
		Helmond	200
		Veldhoven	100
Knooppunt Arnhem – Nijmegen	50	Nijmegen	700
		Arnhem	450
Regio Twente	30	Enschede	600
		Hengelo	250
		Almelo	200

Het aanvullende karakter van de toekomstige plusregio's blijkt bovendien uit de strakke binding met de deelnemende gemeenten. Niet alleen door de ambtelijke detachering zoals eerder vermeld, maar ten principale door de legitimatie van onderop via het algemeen en het dagelijks bestuur dat uit gemeentelijke vertegenwoordigers bestaat. In combinatie met de zeer beperkte omvang van het regionale apparaat, zoals eerder aangegeven, is het gevaar van verzelfstandiging tot een eigenstandige bestuurslaag niet aanwezig. De eventuele overdracht van bevoegdheden en middelen aan plusregio's vindt zeer weloverwogen en gecontroleerd plaats. Van onderop, op vrijwillige basis, door de deelnemende gemeenten overeenkomstig de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen en met behoud van de beïnvloedings- en verantwoordingskaders van de gemeenteraden (zie paragraaf 5.3 van deze nota). Van bovenaf door de wetgever binnen de kaders zoals geschetst in paragraaf 5.5 van deze nota, namelijk met inachtneming van de Financiële-verhoudingswet en binnen de hoofdregel dat financiële middelen voor bovenlokale taken worden toegedeeld aan de provincies, tenzij door middel van een andere toedeling in voorkomende gevallen evidente synergie kan worden bereikt. Hieruit blijkt dat het gevaar van een «ondermijning van de hoofdstructuur» zich niet kan voordoen. Deze uitdrukking suggereert immers dat sprake zou zijn van een geheimzinnig en ondoorzichtig proces aan het eind waarvan wij ons verbijsterd bevinden op een bestemming waar wij niet wensten uit te komen. Niets is minder waar! Zo er in voorkomende gevallen sprake zal zijn van de overdracht van bevoegdheden en middelen aan plusregio's, dan gebeurt dat met open ogen (op wettelijke basis) en anders gebeurt het niet. Voor het geval zich op den duur onverhoopt een mogelijk minder gewenste optelsom zou voordoen van op zichzelf bewust genomen besluiten, dan zal dat blijken tijdens de evaluatie na vijf jaar. Op deze wijze kan de vinger aan de pols worden gehouden en kunnen desgewenst correcties worden aangebracht. Bevoegdheden kunnen zonodig worden teruggehaald door de overdragende instantie en wetgeving kan worden aangepast.

Gelet op het voorgaande kan het onderhavige wetsvoorstel wat betreft het takkenpakket moeilijk een openeinde regeling worden genoemd. Deze term van de Utrechtse Commissaris van de Koningin is al evenmin van toepassing op het aantal nieuwe plusregio's. Dergelijke regio's zullen niet bepaald als paddestoelen de grond uitrijzen, zoals in paragraaf 4 van deze nota nader wordt uiteengezet. Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie kennelijk veronderstellen, zeggen uiteenlopende stand-

punten tussen provincies over de vorming van nieuwe plusregio's meer over de regiospecifieke situatie dan over de toekomst van de betreffende provincies. Voorts kan deze leden worden geantwoord dat de inzet van het kabinet met betrekking tot het compromis met VNG en IPO gedurende het overleg met deze organisaties niet is veranderd. Deze inzet was en is: het scheppen van een structurele situatie van heldere, oplossingsgerichte verhoudingen op regionaal niveau binnen de kaders van de bestuurlijke hoofdstructuur.

De leden van de fractie van de ChristenUnie delen niet de opvatting dat het wetsvoorstel uitstekend past binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Zij vragen of de regering daaronder het gedecentraliseerd binnenlands bestuur zoals vastgelegd in de Grondwet verstaat, in welk geval de regionale samenwerkingsverbanden het karakter van hulpstructuur moeten hebben. Zij vragen of de regering van mening is dat dit het geval is en wijzen op de vergaande toekenning van bevoegdheden en middelen, de hiërarchische positie die de samenwerkingsverbanden door toekenning van specifieke bevoegdheden (zoals de aanwijzings- en de bestemmingsplanbevoegdheid) hebben en de reductie van de positie van het provinciaal bestuur. Zij vragen in dit verband om een reactie op de opvatting van prof. mr. S.E. Zijlstra in diens advies aan het IPO dat het voorstel ernstig tekort schiet als het gaat om de verenigbaarheid van het voorstel 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 hun in het decentrale bestel toekent. De opvatting is gebaseerd op de stelling 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. De aan het woord zijnde leden vragen voorts of verdere beperking van het provinciale domein tot bovenregionale belangen in overeenstemming is met de Grondwet, waaruit voortvloeit dat de huishouding van de provincie enerzijds begrensd wordt door de huishouding van het Rijk en anderzijds door die van de gemeenten.

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. De leden van de SGP-fractie ondersteunen de formele keuze van de regering voor het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur, maar zij zijn er – gezien de (mogelijke) zwaarte van het takenpakket – met de Raad van State niet van overtuigd dat daar ook materieel het primaat wordt gelegd. Zij herinneren aan de discussies die over de constitutionele aspecten van de Kaderwet bestuur in verandering zijn gevoerd en constateren dat enkele van deze aspecten ook betrekking hebben op het nu voorliggende voorstel. Voor een uiteenzetting verwijzen zij naar het aan het IPO uitgebrachte advies waarop zij een uitvoerige en gefundeerde reactie vragen.

In reactie op deze vragen en opmerkingen van de fracties van de ChristenUnie en de SGP merk ik allereerst op dat de grondwettelijke aanvaardbaarheid van het huidige, in de Kaderwet bestuur in verandering neergelegde stelsel buiten twijfel is. De wetgever heeft in de destijds eveneens door het IPO geïnitieerde discussie over de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel geen aanleiding gezien anders te oordelen. Het thans voorgestelde hoofdstuk in de Wgr voorziet in continuering van dit stelsel, dat is gebaseerd op een bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking die grondwettelijk haar grondslag vindt in artikel 135 Grondwet. De beleidsterreinen die door de plusregio's zullen worden uitgevoerd stemmen in grote lijnen overeen met die welke middels de Kaderwet

bestuur in verandering thans aan de kaderwetgebieden zijn opgedragen. Ook in dat opzicht is dus sprake van continuïteit. Ik teken daarbij nog aan dat de discussie bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering zich in het bijzonder richtte op de figuur van de op artikel 134 Grondwet te baseren regionale gebiedsautoriteit (RGA). Het hoofdstuk waarin de RGA was geregeld, is bij amendement uit het wetsvoorstel verwijderd omdat de Tweede Kamer de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet buiten elke twijfel wenste te stellen en overigens van oordeel was dat het voorstel ook zonder dat hoofdstuk aan haar doel beantwoordde. Volledigheidshalve voeg ik daaraan toe dat de Raad van State de grondwettelijke toelaatbaarheid noch van het wetsvoorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering (dat wil zeggen inclusief de RGA) noch van onderhavig wetsvoorstel in twijfel heeft getrokken. Ik zag – en zie – dan ook geen aanleiding voor uitvoerige beschouwingen omtrent de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het stelsel voor decentraal bestuur zoals neergelegd in hoofdstuk 7 Grondwet.

Niettemin ga ik hieronder kort op het door het IPO ingewonnen advies in. Ik kan niet goed plaatsen waarom dat advies enerzijds in lijn met het bovenstaande constateert dat de in de Kaderwet neergelegde regelingen met de Grondwet verenigbaar zijn, doch anderzijds constitutionele bedenkingen meent te moeten hebben bij onderhavig wetsvoorstel. De redenering die het advies daartoe hanteert heeft als vertrekpunt dat het oordeel dat de in de Kaderwet neergelegde regelingen verenigbaar waren met de Grondwet, samenhang met specifieke omstandigheden en bepalingen. Nu deze regelingen in deels gewijzigde vorm in een ander kader worden ingepast, rijst volgens het advies de vraag of zij nog wel passen binnen het constitutionele kader. Vervolgens wordt enerzijds opgemerkt dat de constitutionele argumenten zoals gebezigd in de discussie over de Kaderwet niet zonder meer zijn over te plaatsen naar onderhavig wetsvoorstel, maar wordt anderzijds gesteld dat zulks niet betekent dat de destijds ingebrachte constitutionele bezwaren hier niet relevant zouden zijn. Die relevantie zou tweërlei zijn. In de eerste plaats zou de plusregio bepaalde overeenkomsten met de RGA vertonen. In de tweede plaats wordt gewezen op het proceskarakter van de Kaderwet, terwijl onderhavig wetsvoorstel uitdrukkelijk niet als tijdelijk is bedoeld. Zonder dat nader wordt uitgewerkt waarom deze punten thans tot een andere beoordeling van voorliggend wetsvoorstel aanleiding zouden kunnen geven dan destijds heeft plaatsgevonden bij de behandeling van de Kaderwet bestuur in verandering, komen in het vervolg van het advies echter uitsluitend constitutionele vragen aan de orde die volledig overeenkomen met de bij de behandeling van de Kaderwet gevoerde discussie. Niet duidelijk wordt op welke overeenkomsten van de plusregio met de RGA wordt gedoeld, resp. waarom de bestaande regionale openbare lichamen deze overeenkomsten niet hebben. Evenmin wordt geëxpliciteerd waarom het tijdelijke resp. permanente karakter van wetgeving relevant is voor het oordeel over de grondwettelijke geoorloofdheid van wetgeving. Ongrondwettige wetgeving kan immers niet grondwettig worden door haar tijdelijkheid. De twee deelvragen die het advies in relatie tot de conformiteit van het voorstel met hoofdstuk 7 Grondwet behandelt, zijn op dezelfde wijze voorwerp van discussie geweest bij de totstandkoming van de Kaderwet. Ik beantwoord beide vragen dan ook zonder meer ontkennend: met de plusregio wordt géén vierde bestuurslaag in het leven geroepen en de grondwettelijke positie van de provincie is niet in het geding. Ik merk overigens op dat het advies zelf op deze punten geen uitgesproken oordeel bevat. Het eerste punt wordt «vatbaar voor discussie» geacht, ten aanzien van het tweede punt wordt gesteld dat «de regering op zijn minst aandacht aan deze vraag» had moeten besteden in de memorie van toelichting. De vraag die het advies vervolgens aan de orde stelt, is of de bevoegdheden die aan de plusregio worden toegekend c.q. op grond van het wetsvoorstel (artikel II) toegekend kunnen worden, niet nopen tot

directe algemene verkiezingen van het algemeen bestuur. Daarbij wordt met name aandacht gevraagd voor de bevoegdheid tot vaststelling van het regionaal structuurplan en van bestemmingsplannen, beide bevoegdheden, zo stelt het advies, «waarvoor doorgaans directe democratische legitimatie vereist wordt». Daarbij wordt gewezen op het advies van de Raad van State die destijds evenzeer directe verkiezingen noodzakelijk achtte voor de in de Kaderwet oorspronkelijk voorgestelde RGA, op de inhoud van enkele van de destijds van rechtsgeleerde zijde uitgebrachte adviezen, op de kritische opstelling van de Tweede Kamer op de verkiezingsregeling (in het algemeen) van de RGA en op impliciete opvattingen van de regering, welke onder meer worden afgeleid uit de nadruk die zij destijds legde op de tijdelijkheid van de Kaderwet.

Allereerst zij benadrukt dat de kritiek van de Raad van State zich uitsluitend richtte op de verkiezingsregeling voor de RGA. De democratische legitimatie van het regionaal openbaar lichaam (ROL) zoals dat in de huidige kaderwetgebieden bestaat werd door de raad niet onder dergelijke kritiek gesteld. De kritiek hield in dat de raad van mening was dat in de RGA-fase «een verschraling van het democratische gehalte van het bestuur» zou optreden. Hij wees er daarbij op dat het de bedoeling was dat de RGA een grote mate van zelfstandigheid zou hebben ten opzichte van de in haar gebied liggende gemeenten. Hij overwoog in dat verband voorts dat er in de RGA-fase geen sprake meer zou zijn van verlengd lokaal bestuur, waardoor de leden van het algemeen bestuur van een RGA, anders dan die van een ROL, niet gebonden zouden zijn aan het beginsel van last en ruggespraak. Vervolgens wees de raad erop dat taken en bevoegdheden werden overgeheveld naar de RGA en dat dit niet gepaard ging met het overhevelen van gelijke democratische waarborgen. Bij wijze van voorbeeld wees de raad op het feit dat het streekplan wordt vastgesteld door provinciale staten, terwijl het regionaal structuurplan zou worden vastgesteld door het algemeen bestuur van de RGA, een orgaan met een beperktere democratische legitimatie. Deze – noodzakelijk ietwat uitvoeriger – weergave van de overwegingen van de Raad van State laat zien dat zijn kritiek op de destijds voorgestelde vormgeving van de RGA niet geldt voor op intergemeentelijke samenwerking gebaseerde openbare lichamen zoals de huidige kaderwetgebieden en de op grond van onderhavig wetsvoorstel in te stellen plusregio's. Weliswaar hebben ook deze organen geen rechtstreekse democratische legitimatie, maar zij zijn wel direct geworteld in de gemeenten die aan het samenwerkingsverband deelnemen. De betrokken gemeenten binden zichzelf aan de besluitvorming waaraan zij zelf direct deelnemen (zie verder ook paragraaf 5.3). Voorts merk ik op dat het takenpakket van het ROL sterk overeenkomt met het takenpakket van de RGA in het wetsvoorstel. Ook hier geldt dus dat de wetgever reeds heeft uitgemaakt dat het voorgestelde stelsel de grondwettelijke toets kan doorstaan.

Ten slotte merk ik op dat ook ten aanzien van het laatste punt dat in het aan het IPO uitgebrachte advies wordt behandeld – de mogelijke differentiatie tussen de aan de regio's toe te kennen bevoegdheden – continuïteit bestaat. Artikel II van het wetsvoorstel is naar strekking identiek aan artikel 20 Kaderwet.

3. Bestaande kaderwetgebieden

De leden van de CDA-fractie constateren, dat 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 samenwerkingsgebied rond de stad Utrecht. Deze leden vragen om op dit punt een nadere onderbouwing te geven voor elk van de zeven kaderwetgebieden. Hierbij vragen zij tevens om een reactie op de vraag of alle zeven kaderwetgebieden ook in de huidige vorm en met eenzelfde aantal aangesloten gemeenten voortgezet zouden moeten worden. De leden van

de VVD-fractie wensen er niet automatisch van uit te gaan dat de huidige zeven kaderwetgebieden de Wgr-plusstatus zullen krijgen. Zij zouden graag zien dat de huidige zeven gebieden de normale procedure volgen, zoals beschreven in de artikelen 106 tot en met 110. Zij merken daarbij op dat dit gevolgen heeft voor de te treffen overgangsregeling. Deze leden zijn van mening dat er een evenwichtige afweging moet plaatsvinden van de vraag of er behoefte bestaat aan een plusregio, hoe die regio eruit moet zien en welke gemeenten al of niet onderdeel van deze structuur zouden moeten gaan uitmaken. In een aantal regio's is volgens deze leden een discussie gaande over de omvang van het gebied en de vraag welke gemeenten eventueel ook buiten de regeling zouden kunnen blijven. Aan de algemene beantwoording van bovenstaande vragen in paragraaf 1 van deze nota wil ik op deze plaats graag nog het volgende toevoegen. Net als nu de CDA-fractie heeft het kabinet bij zijn aantreden in het voorjaar van 2003 de behoefte gevoeld aan een onderbouwing voor het voortbestaan van elk van de zeven kaderwetgebieden. Daarom heb ik in 2003 een uitvoerige inventarisatie- en consultatieronde op gang gebracht. In dat kader heb ik aan de kaderwetgebieden en aan de provincies een aantal vragen voorgelegd over de beleidsopgaven voor de komende jaren en over de daaruit voortvloeiende samenwerkingsbehoefte. Ook heb ik gevraagd naar de gebiedsomvang en de gewenste vorm van de samenwerking. Op basis van de ontvangen antwoorden heb ik met alle betrokken partijen overleg gevoerd, waarbij ik steeds elk kaderwetgebied met de betrokken provincie tegelijkertijd heb ontvangen. Vervolgens heb ik ook de VNG en het IPO gezamenlijk ontvangen. Gedurende dit proces hebben – zoals door mij beoogd – de kaderwetgebieden ook bilateraal met «hun» provincie overleg gevoerd. Dit heeft in alle gebieden – behalve in de provincie Utrecht – geleid tot de conclusie dat de bestaande samenwerking in Wgr-plusverband en binnen hetzelfde territorium zou moeten worden voortgezet. Het heeft bovendien in zes gebieden geleid tot concrete afspraken per gebied over praktische en effectieve vormen van samenwerking. Vergelijkbare conclusies en afspraken tussen de dagelijkse besturen van het kaderwetgebied Bestuur Regio Utrecht en de provincie Utrecht zijn mij eveneens ter kennis gebracht, maar Provinciale Staten van Utrecht hebben daarvan later bij motie afstand genomen. Het zou niet begrepen worden, wanneer nu opnieuw ten gronde de bewijsvoering ter hand zou moeten worden genomen. Meer en betere informatie dan wat thans op tafel ligt, zo al voorhanden, werpt geen nieuw licht op de situatie. De tijd is aangebroken voor heldere politieke keuzen. Het vorenstaande geldt uiteraard in versterkte mate waar het gaat om de wens van de leden van de VVD-fractie om het gehele proces nog eens over te doen. De door deze leden gevraagde evenwichtige afweging heeft al plaatsgevonden en kan niet alweer binnen een jaar opnieuw in gang worden gezet. Discussies over de gebiedsomvang van bepaalde kaderwetgebieden kunnen, als deze het stadium van besluitvorming hebben bereikt, door de betrokken provincies te zijner tijd op basis van de geldende bevoegdheden worden omgezet in concrete aanpassingen van het territorium.

De leden van de VVD-fractie herinneren aan de diepgaande discussie die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden over de vraag of sommige regio's in aanmerking dienden te komen voor de vorming van een stadsprovincie of dat het bestuurlijke probleem kon worden opgelost door een gemeentelijke herindeling van het stedelijk gebied. In een aantal gevallen heeft die ingrijpende herindeling naar de mening van de VVD-fractie daadwerkelijk plaatsgevonden, zodat nu de vraag is waarom in die gevallen alsnog gekozen zou moeten worden voor de vorming van een plusregio. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie leggen een verband met de discussie uit het verleden over herindeling of stadsprovincie. Zij vragen naar de strekking van de opmerking uit de memorie van toelichting dat de regering gekant is tegen de vorming van grootstedelijke gemeenten, gelet

op de recente herindeling in de grootstedelijke gebieden in Haaglanden en Utrecht. Welke consequenties heeft deze herindeling in relatie tot de overige regio's waar deze herindeling niet heeft plaatsgevonden? Betekent het feit dat het wetsvoorstel voor deze gebieden een identiek regime voorstelt dat deze herindeling niet van (doorslaggevende) betekenis is geweest voor het bestuur in het grootstedelijk gebied?

De gemeentelijke herindelingen die hebben plaatsgevonden in Haaglanden en Utrecht strekken zich bij lange na niet uit over het gehele grootstedelijke gebied en bieden dus geen oplossing voor de regionale bestuursproblematiek. De problematiek ten aanzien van woningbouw, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening speelt zich af op een veel groter schaalniveau dan dat van de centrumstad, ook na de recente gemeentelijke schaalvergroting. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie blijkens hun vraagstelling al vermoeden, zijn deze herindelingen dan ook niet van (doorslaggevende) betekenis geweest voor het bestuur in het grootstedelijk gebied.

De fracties van de PvdA en het CDA stellen in de paragrafen 3 en 8 van het verslag vragen over artikel 112 van het wetsvoorstel. Deze vragen worden hier beantwoord. 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. Zij wijzen in dit verband op het voornemen van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven om op grond van artikel 112 van het wetsvoorstel binnen de Wgr-plusvariant een territoriale commissie in te stellen voor een deel van de regio. Ontstaat hierdoor de mogelijkheid om een soort sub-plusregio's 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 CDA-fractie vragen waarom een dergelijk artikel beslist noodzakelijk is, gelet op het gevaar dat een regio binnen een regio ontstaat. Zij 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 deze leden 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.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er een (sub-)regio binnen de regio ontstaat, maar dat er ruimte komt om één of enkele taken geïntensifieerd op een kleinere schaal dan die van de gehele regio te behartigen. Het voorbeeld van de regio Eindhoven-Helmond is genoemd, omdat de huisvestingsproblematiek van de gemeente Eindhoven (nog) niet is opgelost. Voor een dergelijke afgebakende taak zou een territoriale commissie nuttig kunnen zijn; het is dus, anders dan de leden van de PvdA-fractie lijken te menen, niet de opzet dat de commissie alle problemen van de gemeenten direct rond Eindhoven apart gaat regelen. Evenmin is aan de orde, anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te vrezen, dat de commissie iets bepaalt dat voor alle deelnemers in de gehele regio geldt. Of tot instelling van een territoriale commissie wordt besloten, en met het oog op welke taken deze wordt ingesteld, is een zaak van het algemeen bestuur, waarin alle regiogemeenten vertegenwoordigd zijn. Ook het vaststellen van de begroting en de rekening blijft een bevoegdheid van het algemeen bestuur. Hierdoor blijven de mogelijkheden voor de territoriale commissie eveneens beperkt. Anderzijds zou zonder artikel 112 de mogelijkheid ontbreken voor één of enkele taken de adequate schaal te vinden, hetgeen afbreuk zou doen aan de gedachte dat er – waar mogelijk – maatwerk moet worden geleverd met het oog op een efficiënt en slagvaardig bestuur. In die zin is het artikel als een noodzakelijk artikel te beschouwen.

4. Nieuwe plusregio's

Ten aanzien van de vorming van nieuwe plusregio's zou naar het oordeel 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. De leden van de CDA-fractie 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 ook 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 en heeft de minister eerder ook al aangegeven dat wat hem betreft het aantal plusregio's zo beperkt mogelijk zou moeten zijn. 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 hiertegenover en is de verwachting dat zich nog meer regio's zullen melden? De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dezelfde vraag en noemen nog het stedelijk gebied rond Leiden. De leden van de PvdA-fractie zijn niet voor een ongebreidelde groei van het aantal stedelijke regio's, maar vinden het wel wenselijk om één experiment te beginnen met Parkstad. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijkheid om regio's toe te voegen om uitholling van de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag te voorkomen. Zij vragen naar de mogelijkheden om de ontwikkelingen in de hand te houden en suggereren wettelijke criteria. Ook de leden van de SGP-fractie bepleiten terughoudendheid met het creëren van nieuwe plusregio's en doen de suggestie nieuwe plusregio's slechts bij wet mogelijk te maken. Deze leden vragen verder nog naar de betekenis van het G30-criterium in aanvulling op het criterium van het dwingende inhoudelijke belang. Zij menen dat met laatstgenoemd criterium kan worden volstaan. De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA vragen om een reactie op de suggestie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) om de Wgr-plusstatus een tijdelijk karakter (bijvoorbeeld tien jaar) te laten hebben. Op die manier zou van tijd tot tijd overwogen worden of de problematiek in een bepaalde regio nog steeds deze vorm van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk maakt. Tevens vragen de leden van beide genoemde fracties 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, een plusregio mogelijk te maken. Hierbij is het voorbeeld van de reconstructiegebieden genoemd.

De tegenstrijdigheid die de leden van de CDA-fractie menen te constateren tussen enerzijds de ruimte van onderop voor de vorming van nieuwe plusregio's en anderzijds de wenselijkheid het aantal regio's beperkt te houden, is slechts schijnbaar. Het is immers onwaarschijnlijk dat op zeer veel plaatsen in ons land de regionale situatie zodanig bijzonder zal blijken te zijn, dat de reguliere Wgr niet zou voldoen als bestuurlijk kader. Ik ben het dan ook van harte eens met de leden van de VVD-fractie dat terughoudendheid geboden is. Het is echter beter de gewenste beperkingen niet te zoeken in wettelijke criteria, of in de wet

zelf, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren, maar in het proces dat moet worden ingezet voor de vorming van nieuwe plusregio's. Ik ben ervan overtuigd, dat de betrokken gemeenten niet lichtvaardig zullen besluiten tot de vorming van een plusregio. Hetzelfde geldt voor de betrokken provincie. Slechts onder druk van urgente en complexe beleidsopgaven zullen beide partijen – zo is mijn overtuiging – een dergelijke ingrijpende stap overwegen. De voorgeschreven procedure bevordert een goede afweging van belangen in relatie tot de urgentie van de specifieke regionale bestuursproblematiek. Met de kennis van dit moment verwacht ik dat er weinig nieuwe plusregio's zullen ontstaan. Gezien de zojuist geschetste rolverdeling zou het overigens niet juist zijn om als kabinet uitspraken te doen over de kansen van sommige regio's op het bereiken van de plusstatus: het oordeel daarover ligt immers in de eerste plaats bij de desbetreffende provincie. De leden van de SGP-fractie hebben gelijk met hun stelling dat het G30-criterium geen aanvullende betekenis heeft in relatie tot het criterium van het dwingende inhoudelijke belang. Laatstgenoemd criterium is bepalend. Het kabinet kan zich echter niet voorstellen dat buiten de kring van G30-gemeenten de vorming van plusregio's aan de orde zal komen.

De suggestie van de Rob om tijdelijke Wgr-plusregio's mogelijk te maken is onnodig en heeft meer nadelen dan voordelen. De instelling van een plusregio impliceert immers dat sprake is van een zware regionale bestuursproblematiek. De beoogde oplossing van deze problematiek wordt niet bevorderd door een halfslachtige inzet van het instrument van de plusregio. Duidelijkheid en daadkracht hebben verre de voorkeur. Als na een aantal jaren de situatie in gunstige zin is veranderd, kan altijd nieuwe besluitvorming plaatsvinden omtrent het voortbestaan van de betreffende plusregio.

Plusregio's voor het landelijk gebied, ten slotte, zijn in strijd met de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel, dat juist een beperking beoogt van de inzet van dit instrument tot het stedelijk gebied. Het kabinet acht de «gewone» Wgr in het landelijk gebied toereikend.

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 onvoldoende aandacht aan besteed. Er kan namelijk naar de mening van deze leden een probleem ontstaan indien een Wgr-plusregio in twee politiedistricten valt.

De provincie stelt het territorium van de plusregio vast. Maatgevend daarbij is de afstemming van de ruimtelijke problematiek in een gebied met stedelijke kenmerken, zoals in de considerans van het wetsvoorstel wordt verwoord. Hier spelen dus andere overwegingen dan de overwegingen die gelden voor de indeling van politieregio's. Het is om die reden niet per se nodig tot congruentie van de verschillende regio's te komen – al zijn er uiteraard geen bezwaren indien regio's territoriaal samen blijken te vallen. Over de aard van de weging van argumenten bij beslissingen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over geschillen van inzicht met betrekking tot het territorium, waar de leden van de fractie van de ChristenUnie naar vragen, valt in abstracto weinig te zeggen.

5.2. Wettelijke taken en bevoegdheden

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij aarzeling hebben bij de keuze om de taken van de plusregio's op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in de diverse sectorwetten vast te leggen. Deze leden vragen zich af of het niet de voorkeur verdient de hoofdlijnen van

het takenpakket vast te leggen in de Wgr-plus ten behoeve van een heldere en eenduidige bepaling van taken en verantwoordelijkheden binnen de bestuurlijke structuur van Nederland. In soortgelijke zin constateren de leden van de fractie van de VVD dat ten aanzien van een aantal basistaken voor de plusregio's nog aanvullende wettelijke regelingen worden gemaakt via sectorwetgeving zoals de nieuwe Wro. Ook zij vragen waarom het kabinet voor deze aanpak heeft gekozen en waarom niet nu reeds dit onderdeel in dit wetsontwerp wordt geregeld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verduidelijking op de voorstellen op het terrein van de ruimtelijke ordening en waarom de uitoefening van ro-bevoegdheden in de Wet Ruimtelijke Ordening worden geregeld en niet in voorliggend wetsvoorstel.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de Wro-bevoegdheden niet nu reeds onderdeel zijn van het wetsontwerp, wijst het kabinet erop dat in de huidige WRO de bevoegdheden van de zeven Kaderwetgebieden reeds zijn geregeld. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel blijft deze regeling in de nieuwe situatie onverkort gelden. De Wro-bevoegdheden voor de Wgr-plusregio's onder het regime van de huidige WRO zijn daarmee geregeld. De nieuwe Wro maakt een ingrijpender wijziging van de bevoegdheden van de Wgr-plus regio's noodzakelijk. Deze wijziging zal worden opgenomen in de Invoeringswet nieuwe Wro. De keuze van het kabinet om de bevoegdheden van bestuursorganen van een plusregio ook voor de nieuwe Wro te regelen in de specifieke sectorwetgeving, namelijk de Wro, is gebaseerd op meerdere overwegingen. Zoals ook de aan het woord zijnde fracties suggereren, zou het mogelijk zijn geweest een keuze te maken voor een uitputtende regeling van de taken en bevoegdheden van een plusregio in het voorliggende wetsvoorstel. Vanuit het gezichtspunt van een herkenbare opsomming is daarvoor ook wel iets te zeggen. Maar in het algemeen geldt dat een integratie in de ene wet nagenoeg altijd leidt tot desintegratie in een andere wet. Dat geldt ook bij het onderhavige wetsvoorstel. In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn in de hoofdstukken II t/m IVA de bevoegdheden van resp. het Rijk, de provincies, de gemeenten en de regionale openbare lichamen (kaderwetgebieden) reeds geregeld. De redenen die destijds aan die keuze ten grondslag lagen (eenheid, inzichtelijkheid en kenbaarheid van samenhangende bevoegdheden) zijn ook thans nog volledig aan de orde. Zoals reeds in de memorie van toelichting op pagina 8 onderaan en pagina 9 bovenaan is aangeduid, kiest het kabinet primair voor eenheid van sectorwetgeving. Het kabinet acht het voor de burgers zeker geen winst indien de bevoegdheden op herkenbare terreinen, zoals die van de ruimtelijke ordening, worden verspreid over meerdere wetten. Mede daarom heeft het kabinet ervoor gekozen de wetgevingsmethodiek die bij de Kaderwet bestuur in verandering is gehanteerd, te continueren. Ook meer principiële redenen pleiten voor de keuze die het kabinet in het wetsvoorstel heeft gemaakt. De Wgr is, zoals alle fracties beamen, een structurele wettelijke voorziening voor de samenwerking van overheden voor de behartiging van belangen die bestuurlijke grenzen overschrijden. Het plus-element dat het wetsvoorstel aan de bestaande Wgr toevoegt, creëert een hulpstructuur van het bestuur rond de grote steden. De huidige en voorgestelde Wgr ligt in het verlengde van de organieke Provinciewet en Gemeentewet. Geen van de genoemde wetten bevat thans een opsomming van taken of bevoegdheden voor beleidssectoren. Een noodzaak tot doorbreking van het beginsel dat de bestuurlijke hoofdstructuur in die wetten is vastgelegd en dat specifieke (sector-) bevoegdheden in de desbetreffende sectorwetgeving worden geregeld, is naar het oordeel van het kabinet niet aan de orde. Een andere pragmatische overweging voor de huidige keuze is de volgende: indien ervoor zou worden gekozen om niet alleen de aanpas-

singen van de huidige WRO in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen (zie artikel VII van het wetsvoorstel) maar ook de beoogde wettelijke regeling van de taken en bevoegdheden van de plusregio's indien het wetsvoorstel «Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)»¹ kracht van wet verkrijgt, zou dat tot complicaties kunnen leiden. Aanpassingen in dat wetsvoorstel zouden dan immers telkens moeten leiden tot aanpassingen in het onderhavige wetsvoorstel en omgekeerd. De voortgang van de behandeling van beide wetsvoorstellen zou dan vanwege die interdependentie kunnen worden vertraagd. Mede op grond daarvan is ervoor gekozen om de regeling van de taken en bevoegdheden van de plusregio's voorzover deze de toekomstige ruimtelijke ordening betreffen, op te nemen in de zogenaamde Invoeringswet, behorend bij de beoogde nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

In bijlage 2 bij deze nota biedt het kabinet een beeld van de taken en bevoegdheden van de plusregio's zoals dat nu voor ogen staan indien het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt aanvaard. Op basis daarvan kunnen ook de andere vragen over de afbakening van taken en bevoegdheden worden beantwoord die door diverse fracties zijn gesteld. Zo onderschrijven de leden van de CDA-fractie dat de taakverdeling moet voorkomen dat regio en provincie zich met dezelfde onderwerpen en taken gaan bezighouden, maar menen zij ook dat het wetsvoorstel op dit punt onvoldoende duidelijk is. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een plusregio overal dezelfde taken moet krijgen. Ook was voor die leden onduidelijk bij wie op dit punt de beslissingsbevoegdheid ligt: bij de plusregio zelf of de provincie.

Ten aanzien van de taken op het terrein van de ruimtelijke ordening bestaat er in de zienswijze van het kabinet geen onduidelijkheid: binnen de hoofdstructuur van Rijk, provincie en gemeente hebben de drie overheidsniveaus dezelfde uniforme taak: de realisatie van een goede ruimtelijke ordening op het grondgebied waarvoor die niveaus verantwoordelijk zijn. Voor ruimtelijke vraagstukken die het gemeentelijke niveau overstijgen zijn de provincies verantwoordelijk. Voor ruimtelijke vraagstukken van nationaal belang draagt het Rijk verantwoordelijkheid. Voor effectuering van die taak deelt de beoogde nieuwe Wro in beginsel aan elk niveau dezelfde bevoegdheden toe². De provincies en het Rijk hebben de additionele bevoegdheid voor juridische bindende kaders telling voor de lagere overheidsniveaus. Zij kunnen ook besluiten van onderliggende overheden corrigeren voorzover deze besluiten botsen met opvattingen over een goede ruimtelijke ordening die op een hoger niveau zijn geformuleerd.

Deze benadering is volledig in lijn met de structuur van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat die onder meer is vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet. Aan de fractie van het CDA kan worden toegegeven dat niet voor alle omstandigheden en vraagstukken op voorhand in wetgevingstermen is vastgelegd wanneer een vraagstuk op lokaal, regionaal of provinciaal niveau of zelfs op nationaal niveau moet worden behartigd en opgelost. Dat behoeft geen onoverkomelijk bezwaar te zijn. De huidige organieke wetgeving, maar ook het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro, gaat uit van het staatsrechtelijk verankerde beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij bijzondere bestuurlijke zorgvuldigheid moet worden betracht indien bepaalde aangelegenheden tot een hoger bestuursniveau worden gerekend en waarbij als criterium geldt dat «opschaling» slechts kan worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager overheidsniveau kan worden behartigd.

Of in een bepaalde aangelegenheid sprake is van provinciale of nationale belangen is in laatste instantie ter beslissing van de democratisch gekozen organen op die niveaus. In de lijn van die benadering heeft het kabinet

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 916.

² Zo kan gewezen worden op de vaststelling van structuurvisies, de normering van het gebruik van de grond en bouwwerken d.m.v. het leggen van bestemmingen, de realisatie door middel van projectbesluiten en coördinatiebevoegdheden.

ook gekozen voor een uniforme benadering van de taken en bevoegdheden van de Wgr-plusregio's.

De leden van de PvdA-fractie hebben gesignaleerd dat randgemeenten hun taken ten behoeve van de grote stad wat betreft (sociale) woningbouw en faciliteren van andere grootstedelijke voorzieningen minimaal invullen. Zij vragen zich af of de wet voldoende instrumentarium biedt om hier (desnoods gedwongen) iets aan te doen en welke bestuursinstantie de bedoelde bevoegdheden zou dienen uit te oefenen.

Ook deze vraag raakt de inhoud van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro en de bevoegdheden die aan de plusregio's zullen worden toegekend. Zoals uit de bijlage bij deze nota blijkt zullen de regiobesturen naar het oordeel van het kabinet in het toekomstige stelsel van ruimtelijke besluitvorming adequate bevoegdheden toebedeeld krijgen. Daarnaast krijgt dit thema bij de regionale afstemming van het grotestedenbeleid en bij het maken van nieuwe woningbouwafspraken de benodigde inhoudelijke aandacht van het kabinet.

5.3. Provinciale taken

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor herstel van planhiërarchie op de gebieden van de ruimtelijke ordening en van het verkeer en vervoer en waarom de regering in het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet heeft gekozen voor een beperkte goedkeuringsbevoegdheid van de provincie voor beleidsplannen van de plusregio. Deze bevoegdheid zou in de ogen van de CDA-fractie evenwel nadrukkelijk beperkt moeten zijn tot de regiogrensoverschrijdende aspecten en zou een marginale toetsing moeten inhouden. In dit verband vragen deze leden de regering te reageren op de suggestie om artikel 16c van de Planwet verkeer en vervoer te schrappen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen de regering een oordeel te geven over de planhiërarchie waarbij het Rijk de kaders stelt en de provincie op basis daarvan de streekplannen, waaraan zij de Wgr-plannen toetst.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de provincie zou moeten kunnen toetsen of er regio-grensoverschrijdende aspecten zitten aan de regio-besluiten. In hun wijze van zien is dit niet helemaal duidelijk geregeld in het wetsvoorstel. Deze leden vinden dat de regierol van de provincie duidelijker moet worden uitgewerkt voor zover het bovenregionale consequenties betreft.

De aan het woord zijnde leden veronderstellen dat in Nederland voor de ruimtelijke ordening sprake is van een planhiërarchie. Dat moet op een misverstand berusten. De thans geldende WRO kent geen formele planhiërarchie. Van een doorwerking in juridische zin van ruimtelijke plannen van een hogere bestuurslaag naar een lager ruimtelijk plan is alleen sprake op die punten waar een hoger ruimtelijk plan een zogeheten concrete beleidsbeslissing bevat. De huidige WRO kent ook niet de figuur van de goedkeuring door het Rijk van een provinciaal streekplan. Wel is thans sprake van goedkeuring van het regionaal structuurplan en van goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincie. In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro is voorgesteld deze goedkeuringsfiguur te laten vervallen met de gelijktijdige introductie van een nieuw sturingsstelsel, dat gelijkwaardige waarborgen biedt voor een inhoudelijk en juridisch afgestemd planologisch beleid. De werking van dat stelsel en de voordelen voor snelle adequate besluitvorming zijn uitgebreid toegelicht in de Memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Het is voor het kabinet stellig de vraag of de suggestie van de aan het woord zijnde leden voor de (her)introductie van de goedkeuringsfiguur voor ruimtelijke ordeningsplannen moet worden betrokken bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet stelt voor die

gedachtewisseling te voeren bij de behandeling van wetsvoorstel 28 916, mede in de wetenschap dat het onderhavige wetsvoorstel geen ingrijpende wijzigingen aanbrengt in de huidige WRO.

De leden van de fractie van de Christenunie vragen of de regering bereid is, teneinde kaderstelling van de provincie te verzekeren, het regionale verkeers- en vervoersplan en de besteding van de middelen voor infrastructuur en openbaar vervoer te verbinden aan een 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. Een goedkeuringsrecht als bedoeld door de leden van de fractie van de Christenunie heeft het kabinet niet voor ogen. Hiervoor is al uiteengezet hoe het kabinet in het algemeen aankijkt tegen de mogelijkheden voor provincies om kaderstellend op te treden ten opzichte van Wgr-plusregio's. Het kan voorts niet zo zijn, dat een vorm van kaderstelling zich mede gaat uitstrekken tot de bevoegdheden, die de Wgr-plusregio's hebben toebedeeld gekregen van de nationale wetgever, zoals in het geval van de financiële middelen voor infrastructuur en openbaar vervoer.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een plusregio altijd een eigen vervoersautoriteit wordt. Ook stellen deze leden de vraag hoe de besluitvorming zal plaatsvinden over de interne afstemming van de concessiegebieden en over het voortbestaan van verliesgevende concessiegebieden.

Een plusregio wordt niet automatisch vervoersautoriteit. Daarvoor is aanpassing nodig van de sectorwetgeving – i.c. aanpassing van de Wet Personenvervoer 2000. Als een plusregio vervoersautoriteit wordt, dan beslist het bestuur van de plusregio over de wijze van concessieverlening. Concessies zijn doorgaans een netwerk van meer en minder rendabele. Het bestuur van de plusregio bepaalt of er één concessie voor de hele plusregio komt, of meerdere.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de suggesties, zoals onder andere door het IPO gedaan, om artikel 16c van de Planwet verkeer en vervoer te schrappen.

Het kabinet heeft de intentie de Planwet Verkeer en Vervoer zo te wijzigen dat recht wordt gedaan aan de mogelijkheid om de provincie waar nodig uitspraken te laten doen ten aanzien van de regionale verkeers- en vervoerplannen van de Wgr-plusregio's, voor zover het gaat om bovenregionale samenhang.

Dat betekent dat het provinciaal verkeers- en vervoerplan in principe geen betrekking heeft op de Wgr-plusregio, maar dat in afwijking daarvan in het provinciaal verkeers- en vervoerplan essentiële onderdelen van beleid kunnen worden aangewezen die noodzakelijk zijn voor de bovenregionale samenhang. Het bestuur van de plusregio neemt dan, naast de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerplan, ook die bedoelde essentiële onderdelen in het provinciale verkeers- en vervoerplan in acht die noodzakelijk zijn voor de bovenregionale samenhang.

Omdat de Planwet verkeer en vervoer op korte termijn wordt geëvalueerd en de consequenties van de nieuwe Wro voor de Planwet nog worden gezien, geeft het kabinet er de voorkeur aan bovenbedoelde wijziging daarna aan te brengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een verband ziet tussen enerzijds de zorgwekkende ontwikkelingen in de relatie kiezer/gekozenen en anderzijds de tendens tot introductie en voortzetting van autoriteiten met bevoegdheden die alleen zeer indirect democratisch controleerbaar zijn. Zij vragen de regering te reageren, in het licht van dit wetsvoorstel, op het feit dat toezicht op en verantwoording vanuit organen van gemeenschappelijke regelingen vanuit de gemeenten

gebrekkig functioneert. Zij attenderen in dat verband op een uitspraak van professor A.F.A. Korsten: «zo gauw het in gewestelijke structuren «politiek gaat spannen» blijken de gekozen raadsleden weinig invloed te hebben op regionale samenwerkingsverbanden».

Naar de mening van het kabinet staat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet in de weg aan een goed toezicht op gemeenschappelijke regelingen door de deelnemers. Een onderzoek van SGBO uit 1999, waarnaar ook professor Korsten verwijst, heeft uitgewezen dat de controle- en verantwoordingsmiddelen die de Wgr biedt op zichzelf voldoende zijn, maar niet altijd voldoende worden benut. De leden van de raden van de deelnemende gemeenten kunnen van het reilen en zeilen van gemeenschappelijke regelingen even goed op de hoogte zijn als wanneer het hun eigen gemeente zou betreffen. Naast de regels die de Wgr zelf daarvoor biedt zorgt het recente Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv; Stb. 2003, 27) er voor dat de raad beter geïnformeerd wordt over de financiële gevolgen van het lidmaatschap van gemeenschappelijke regelingen. De verplichte paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag (artikelen 9 en 26, juncto 15 Bbv) biedt een goed aanknopingspunt om in de raad een debat te voeren over de deelname aan gemeenschappelijke regelingen en het beleid ter zake. Voor het college van burgemeester en wethouders biedt de lijst van verbonden partijen met de daarin opgenomen informatie relevante uitvoeringsinformatie (artikelen 67 en 69 Bbv). De raad kan zich bij het overdragen van bevoegdheden bepaalde invloed voorbehouden (artikel 30, tweede lid, Wgr) en kan zijn vertegenwoordigers in het algemeen bestuur, ook als dat geen leden van de raad zijn, ter verantwoording roepen en zonodig zelfs ontslaan (artikel 16, derde en vijfde lid, Wgr). Als die vertegenwoordigers leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, maakt het afleggen van verantwoording uiteraard deel uit van de algemene verantwoordingsplicht van het college tegenover de raad. Tegen deze achtergrond zie ik niet het verband dat de fractie van de ChristenUnie lijkt te suggereren tussen «zorgwekkende» ontwikkelingen in de relatie kiezer/ gekozene en indirect democratisch gecontroleerd bestuur. Ook de wijze waarop de relatie tussen het algemeen en het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wgr is vormgegeven, geeft geen aanleiding het genoemde verband te veronderstellen. Deze relatie zal overigens nog wat worden aangescherpt, zoals is aangekondigd in de brief van mijn collega voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en mijzelf van 26 mei 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 200 VII, nr. 56). In deze brief kondigen wij voorstellen aan om het algemeen bestuur van een openbaar lichaam de bevoegdheid te geven één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan en om het dagelijks bestuur te verplichten het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken. Omdat de verkiezing van leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wgr indirect gebeurt (door de leden van de raden der deelnemende gemeenten) kunnen de inwoners van die gemeenten die leden van het algemeen bestuur niet bij vierjaarlijkse verkiezingen beoordelen, zoals dat wel kan bij de verkiezingen van de gemeenteraden. Dat neemt niet weg dat de betrokkenheid van een gemeentebestuur bij een of meer samenwerkingsvormen en belangrijke beleidsthema's die op dat niveau aan de orde zijn, ook een rol zou kunnen spelen bij de raadsverkiezingen.

In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie kan worden gemeld dat voor zover mij bekend de figuur van «verplichte delegatie» niet voorkomt in de Nederlandse wetgeving. De Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) kende deze figuur tot enkele jaren geleden. Bij de Verzamelwet sociale verzekeringen 2003 (Stb. 2003, 544) is die voorheen in artikel 62, derde lid, Wet SUWI opgenomen verplichte delegatie echter omgezet in een facultatieve bepaling. Deze wellicht unieke positie

is evenwel geen diskwalificatie van het verschijnsel; het onderstreept dat ook wat dit betreft maatwerk wordt geleverd om de regio zo goed mogelijk in te bedden in de bestuursstructuur. De bedoeling is in de memorie van toelichting (p. 13) uiteengezet: het gaat er om dat een gedeelte van de bevoegdheid die nu bij de provincie berust, bij de plusregio komt te liggen. Voor de goede orde: het betreft hier een constructie die in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening opgenomen zou moeten worden. Deze constructie laat ruimte voor de provincie. Het is immers de provincie die – in eerste aanleg – bepaalt waar de knip tussen bovenregionaal en regionaal wordt gelegd. Daarnaast kan de provincie de delegatie aan voorwaarden binden, en ook op die wijze haar stempel drukken op de constructie. Daar staat tegenover dat de vraag óf tot delegatie wordt besloten, niet meer open ligt. Dat is evenwel ter bescherming van de positie van de plusregio, die niet het risico mag lopen met lege handen te staan op een terrein waar haar een taak is toebedacht. De aanduiding «democratische façade» is hier niet op haar plaats. In de eerste plaats niet omdat het een transparante constructie is, waarbij niets verborgen blijft. In de tweede plaats niet omdat de provincie wel degelijk het proces beheerst, en niet aan een leiband loopt van het Rijk of de regio.

Aangezien het hier een bevoegdheid op provinciaal niveau betreft, kan alleen op dat niveau de delegatie plaatsvinden. Dat gegeven maakt het moeilijk te begrijpen wat deze leden voor ogen hebben bij het uitspreken van de gedachte «dat de verordenende – en aanwijzingsbevoegdheid in een hulpstructuur – desgewenst – zou behoren te worden gedelegeerd door de inliggende gemeenten ()»

Tot slot vragen deze leden in dit verband of verplichte delegatie inhoudt dat het toezicht op gemeenten, waar het gaat om regionale aangelegenheden, geheel onttrokken wordt aan de provincies. Niet helder is wat deze leden bedoelen. De gemeenten die zijn overgegaan tot de instelling van een Wgr-plusregio, hebben ervoor gekozen zaken in gezamenlijkheid aan te pakken in de vorm van regionale intergemeentelijke samenwerking. Zij hebben wat dat betreft dus bevoegdheden (gecontroleerd) uit handen gegeven, en het toezicht van de provincie is welhaast per definitie in dat verband niet gericht op de gemeenten. De constructie van de verplichte delegatie speelt hierin geen rol, en er kan dus niet gesteld worden dat het toezicht «geheel onttrokken wordt aan de provincies».

De leden van de fractie van de SGP vragen naar de noodzaak van de bepaling die het mogelijk maakt dat provinciale taken en bevoegdheden worden gedelegeerd naar een plusregio. Zij menen 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.

De mogelijkheid die hier geboden wordt, past in de opzet om ruimte te laten voor maatwerk. Zoals gemeenten taken kunnen overdragen aan de plusregio, zo is het ook niet uitgesloten dat op provinciaal niveau de gedachte opkomt om bepaalde taken en bevoegdheden voor een deel van de provincie over te dragen aan het bestuur in dat deel van de provincie. Zonder de wijziging van artikel 107 Provinciewet zou dat niet mogelijk zijn dan met een ingewikkelde procedure «via de band» van de gemeenten (die op hun beurt dan weer de taken en bevoegdheden overdragen aan de Wgr-plusregio). Het is eenvoudiger om het mogelijk te maken dat dit direct gebeurt.

De leden van de SGP-fractie constateren verder 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 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 van het binnenslands bestuur.

Voor een adequate aanpak van specifieke regionale beleidsopgaven is maatwerk en flexibiliteit nodig. De provincie heeft op grond van artikel 107 Provinciewet de bevoegdheid om in overleg en samenwerking met de betrokken gemeenten een specifieke invulling te geven aan het takenpakket van een Wgr-plusregio. Indien in verband daarmee differentiatie tussen provincies ontstaat, kan dat hooguit vanuit een centrale invalshoek het beeld oproepen van ondoorzichtigheid. De «Haagse» invalshoek is hier echter niet de juiste: het gaat om helderheid op het niveau van de provincie en de betrokken plusregio.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie in dit verband hoe omgegaan moet worden met een situatie van een in meerdere provincies gelegen Wgr-plusregio, waarbij de ene provincie overgaat tot delegatie en de andere provincie daar niet toe bereid is.

In de memorie van toelichting staat vermeld dat er momenteel twee samenwerkingsgebieden provinciegrensoverschrijdend zijn. Inmiddels kan ervan worden uitgegaan dat met ingang van 1 januari 2005 als gevolg van de gemeentelijke herindeling in de Achterhoek de Gelderse gemeente Neede opgaat in de nieuwe gemeente Berkelland, die geen deel zal uitmaken van de regio Twente. Alleen het Gelderse samenwerkingsverband Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) kent na inwerkingtreding van deze wet dus een «gemeente-over-de-grens»: de Limburgse gemeente Mook en Middelaar. Zou de situatie als door deze leden bedoeld problematisch zijn, dan is de kans op problemen dus al sterk gereduceerd. Maar ook bij het KAN zal zich niet het probleem kunnen voordoen waarop deze leden duiden. Indien een provincie aan een plusregio taken en bevoegdheden delegeert, is het bestuur van die plusregio vervolgens bevoegd voor het gebied van de gehele regio, dus inclusief de inliggende gemeente van de «andere» provincie. Het is niet nodig dat ook het «andere» provinciebestuur overgaat tot een vergelijkbaar besluit tot delegatie aan die ene gemeente, en het is dus niet relevant of die provincie daar al of niet toe bereid zou zijn. Het «andere» provinciebestuur blijft uiteraard volstrekt bevoegd om voor het gebied van zijn provincie beleid te voeren. Waar dat nodig is mag op basis van normale bestuurlijke verhoudingen verwacht worden dat er overleg wordt gevoerd tussen het bestuur van de plusregio en het bestuur van de «andere» provincie.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie naar de redenen om wat betreft de rol van de provincies af te wijken van het voorstel in de beleidsnotitie Wgr-plus.

Niet duidelijk is waar deze leden in dit verband op doelen. De enige afwijking van de beleidsnotitie met betrekking tot de rol van de provincie betreft de procedure voor de totstandkoming van nieuwe plusregio's. Deze wordt op de bladzijden 4 en 5 van de memorie van toelichting nader gemotiveerd.

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. 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 leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat in de praktijk in sommige regio's wethouders een belangrijk deel van de vertegenwoordiging voor hun rekening nemen. Zij vroegen of het niet wenselijk zou zijn in het wetsvoorstel op te nemen dat leden van het algemeen bestuur lid van de 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. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bekend is in welke mate zittende raadsleden in de besturen van de regio's vertegenwoordigd zijn. Verder vragen zij een reactie op een voorstel vanuit de Rotterdamse regioraad om bestuursleden van het regionaal openbaar lichaam via indirecte verkiezingen door de deelnemende gemeenten te laten kiezen.

In het kader van de dualisering van de Gemeente- en Provinciewet is besloten dat wethouders net als voor de dualisering deel kunnen uitmaken van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling die door raden is aangegaan. Onlangs is daar nog op geattendeerd in de hierboven door de CDA-fractie aangehaalde brief van 26 mei 2004 van mijn collega voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en mijzelf aan de Tweede Kamer over de gevolgen van dualisering van het gemeente- en provinciebestuur voor intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VII, nr. 56). Er is geen reden om voor het bestuur van een plusregio op dit punt een uitzondering te maken. Overigens vormen in vier van de zeven kaderwetgebieden raadsleden de meerderheid in het algemeen bestuur. In twee van deze vier kaderwetgebieden maken ook enkele kandidaat-raadsleden deel uit van het algemeen bestuur. Wethouders en burgemeesters hebben in alle kaderwetgebieden zitting in het algemeen bestuur. In de bijlage bij deze nota staan de cijfers per 12 juli 2004. De mogelijkheid om bestuursleden van het regionaal openbaar lichaam via indirecte verkiezingen door de deelnemende gemeenten gezamenlijk te laten kiezen maakt de band tussen de afzonderlijke deelnemende gemeenten en het regionale bestuur losser en doet daarmee afbreuk aan het uitgangspunt in de brief van 26 mei jl. omtrent intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur.

5.5. Financiële aspecten

Verschillende fracties stellen vragen over de rechtstreekse financiering van plusregio's en over de betekenis van het criterium «evidente synergie» in dat verband. De leden van de VVD-fractie betreuren de rechtstreekse financiële band die in de bestaande kaderwetgebieden in een beperkt aantal gevallen is ontstaan met het Rijk, maar zullen er niet op aandringen dat terug te draaien. Wel vragen deze leden 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 genoemde leden betreft ook tot de taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te controleren dat ook andere ministeries zich onthouden van het opstellen van financiële regelingen met plusregio's. De leden van de fractie van het CDA onderschrijven het voorstel om de rechtstreekse financiering aan de kaderwetgebieden op het gebied van verkeer en vervoer te continueren. Zij vragen verder wie een knoop moet doorhakken als partijen er met betrekking tot de vraag of rechtstreekse financiering in een bepaald geval evidente synergie oplevert, onderling niet uitkomen. De leden van de SGP-fractie achten het onbevredigend de invulling van het begrip evidente synergie over te laten aan het overleg tussen betrokkenen en vragen een regeling te ontwerpen die minder vrijheid laat.

De hoofdregel is dat financiële middelen van het Rijk voor bovenlokale onderwerpen worden toegedeeld aan de provincies. Er is in dat opzicht geen sprake van vrijheid van handelen. De kennelijke vrees bij sommige fracties voor een ongebreidelde toename van rechtstreekse financiële

banden tussen Rijk en plusregio's is ongegrond. Rechtstreekse financiering door het Rijk van de plusregio's voor bovenlokale onderwerpen komt alleen in aanmerking als de betrokken partijen tot de conclusie komen dat dit in een bepaald geval een duidelijke meerwaarde heeft, in de zin dat op die manier een evidente synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau kan worden bereikt. Een meer objectief criterium kan moeilijk worden gegeven. In concrete gevallen zal steeds een afweging gemaakt moeten worden, waarbij elementen een rol spelen als de consequenties voor samenhangende afwegingen op verschillende niveau's, en de slagvaardigheid bij de uitvoering. Uiteraard beslist in alle gevallen de wetgever. Naast de betrokken vakminister dragen ook de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën in dit kader op grond van de Financiële-verhoudingswet een primaire verantwoordelijkheid, omdat het in deze gevallen gaat om specifieke uitkeringen. Uit het voorgaande volgt dat ik het zeer eens ben met de leden van de fracties van CDA en VVD 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 en gebaseerd zijn op inhoudelijke gronden. Nieuwe regio's die uit financiële overwegingen hun geluk willen beproeven, zullen bedrogen uitkomen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en (naar aanleiding van artikel 120) ook de leden van het CDA gaan in op de mogelijkheid voor de plusregio's om baatbelasting te heffen indien de raden van de betrokken gemeenten daartoe besluiten. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat hiermee getracht wordt tegemoet te komen aan het principiële bezwaar om de bevoegdheid tot belastingheffing toe te kennen aan een lichaam zonder direct gekozen vertegenwoordiging. Zij vragen of overwogen is om besluitvorming hierover door de raden bij unanimitieit voor te schrijven. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de argumenten voor het mogelijk maken van deze belastingheffing door een niet rechtstreeks gekozen orgaan.

De bevoegdheid tot het heffen van baatbelasting vormt het sluitstuk in de bekostiging van door de (gemeentelijke) overheid aangelegde voorzieningen. Voorop staat bekostiging langs privaatrechtelijke weg, bijvoorbeeld door verrekening via de grondkosten, of anders via een overeenkomst op grond van de exploitatieverordening als bedoeld in artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Als niet alle kosten langs die weg verhaald kunnen worden bestaat de bevoegdheid tot het heffen van baatbelasting om het restant alsnog te verhalen. Voorzieningen met een grensoverschrijdend karakter kunnen worden gerealiseerd door het regionale bestuur. Verhaal van de kosten van die voorzieningen op de eigenaren van de onroerende zaken die daarvan profijt hebben is dan ook primair een zaak van dat regionale bestuur. Als datzelfde bestuur dan niet bevoegd zou zijn het eventuele restant van die kosten via de baatbelasting te verhalen, veroorzaakt dat praktische problemen. De deelnemende gemeenten zullen de resterende, dan voor hun rekening komende kosten, ook niet via de baatbelasting kunnen verhalen, als zij een bijdrage in het tekort moeten betalen, die niet gekoppeld is aan concrete gebate objecten binnen de eigen gemeente. Daardoor kan ook een verschil in behandeling ontstaan tussen eigenaren van verschillende objecten, afhankelijk van hun bereidheid mee te werken aan verrekening van de kosten langs privaatrechtelijke weg. Wat betreft het beginsel «no taxation without representation» moet bedacht worden dat het in casu niet gaat om een algemene belasting, maar om een bestemmingsheffing, waarbij niet meer verhaald mag worden dan de (resterende) kosten van een bepaalde voorziening, met als belastingplichtigen uitsluitend de genothebbers van onroerende zaken die gebaat zijn bij de betreffende voorziening. De overdracht van de bevoegdheid

gaat pas over indien alle gemeenten in een samenwerkingsgebied daartoe besluiten. Het voorschrijven dat daarnaast de besluitvorming binnen de gemeente in unanimitéit moet gebeuren omdat het om een belasting gaat, acht ik een te sterke ingreep in de normale wijze van democratische besluitvorming.

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

Het verheugt mij bijzonder dat de leden van de CDA-fractie instemmen met het wetsvoorstel afschaffing bundeling en integratie in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus. De overige fracties stellen geen nadere vragen over dit wetsvoorstel, hetgeen mij positief stemt over hun opvattingen terzake.

7. Naamgeving en evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de suggestie van de kaderwetgebieden en de VNG om de term «plusregio» te vervangen door: stadsregio.

Zoals in het nader rapport al is gesteld is het 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. Er is niettemin geen enkel bezwaar tegen vervanging van het begrip «plusregio» door stadsregio indien ook een ruime meerderheid van de Tweede Kamer zich in die naam kan vinden. Als dat het geval blijkt te zijn, zal deze vervanging bij nota van wijziging worden geregeld.

De leden van de VVD-fractie missen een evaluatieartikel en vragen dit 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. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie 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.

Begrijp ik deze leden goed, dan willen zij de evaluatie niet eerder dan vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Gebruikelijk is te bepalen dat een evaluatie *binnen* een bepaalde periode tot een verslag aan het parlement leidt. Om aan de wens van deze leden tegemoet te komen en tegelijkertijd enige flexibiliteit in te bouwen, zal bij nota van wijziging worden voorgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Staten-Generaal binnen zeven jaar na de inwerkingtreding een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

8. Artikelsgewijs

Artikel 106 e.a.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze is voorzien in betrokkenheid van provinciale staten, nu in het hele wetsvoorstel wordt gesproken over gedeputeerde staten.

Dat in het wetsvoorstel overwegend gedeputeerde staten worden genoemd, wordt verklaard door de omstandigheid dat het steeds gaat om bestuurlijk-uitvoerende taken; dat is een zaak van het college van gedeputeerde staten. Dit college zal zijn bestuurlijk-uitvoerende taken uiteraard verrichten binnen door provinciale staten te stellen kaders. Dat is voor Wgr(-plus)-aangelegenheden niet anders dan voor allerlei andere taken, dus er is geen aanleiding in dit wetsvoorstel afzonderlijk aandacht te besteden aan de positie van provinciale staten.

Artikel 107

De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 107 wel gehandhaafd moet worden. Staat dit artikel niet haaks op de opvatting dat samenwerking van onderop tot stand moet worden gebracht? Deze leden achten het zeer onwaarschijnlijk dat in een opgelegde regio een vruchtbare samenwerking ontstaat.

Mét deze leden meen ik dat een vruchtbare samenwerking niet goed valt te rijmen met het opleggen van een regeling. Die situatie zal zich dan naar verwachting niet snel voordoen. Artikel 107 bevat in de eerste plaats de bevoegdheid van gedeputeerde staten om in overleg te treden – iets wat zonder wetsbepaling uiteraard ook mogelijk is. Vervolgens is uitdrukkelijk een «kan-formulering» gebruikt in de tweede volzin; het is dus zeer wel denkbaar dat GS af zien van een vervolg, indien blijkt dat gemeenten afwijzend reageren op hun ideeën. Niettemin acht ik het van belang dat GS de bevoegdheid hebben gemeenten formeel uit te nodigen tot het instellen van een plusregio. In een impasse kan dit een doorbraak betekenen. Artikel 107 is zo beschouwd een nuttig artikel, zonder dat het een vrijbrief is voor provincies om samenwerking af te dwingen. Het is immers aan de gemeenten om te bezien of zij een uitnodiging van de provincie volgen of dat zij op grond van artikel 121 de kwestie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorleggen. Ook deze zal beseffen dat opleggen tegen de zin van gemeenten geen slagvaardige regio oplevert. Het karakter van samenwerking van onderop wordt door artikel 107 dus niet bedreigd.

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 hoe er gehandeld moet worden als er verschil zit tussen gedeputeerde staten en de regering. Uit artikel 110 blijkt dat een verklaring van geen bezwaar een *conditio sine qua non* is voor een besluit tot toetreding, uittreding of opheffing. Dat betekent dus dat degene die bezwaar heeft, de doorslag geeft. Het is daarbij niet relevant dat de andere «partij» geen bezwaar heeft. Een eventueel verschil in visie kan dus in de praktijk niet tot problemen leiden.

Artikel V

De leden van de CDA-fractie informeren naar de betekenis van een passage in de memorie van toelichting over de mogelijkheid van rechtstreekse toedeling aan plusregio's van middelen met betrekking tot bodemsanering. Zij vragen of dergelijke voornemens er zijn en waarop deze dan zijn gebaseerd.

In de memorie van toelichting (p. 27) is gesteld dat wanneer in de toekomst plusregio's middelen met betrekking tot bodemsanering rechtstreeks van het Rijk ontvangen, een koppeling wenselijk is tussen de taken als budgethouder en bepaalde bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming. Hiermee wordt bedoeld dat als het vanuit het bodem(sanerings)beleid doelmatiger wordt geacht de plusregio's direct van middelen te voorzien, daarmee ook tegelijk een aantal bevoegdheden wordt overgedragen (bij amvb). Bij bodemsanering is het immers belangrijk aansluiting te zoeken bij lokale en regionale plannen en investeringsprogramma's. Zo is in de Nota Ruimte een koppeling gelegd tussen woningbouwafspraken en bodemsanering (en infrastructuur en groenvoorzieningen), waarbij als betrokkenen de provincies en de Wgr-plusregio's worden genoemd.

Artikel VIII

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening 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. Zij vragen in dit kader welk concept van het binnenlands bestuur op langere termijn de regering voor ogen staat.

De eventuele rechtstreekse toekenning van subsidies voor stedelijke vernieuwing valt onder het beslag van wat daarover in paragraaf 5.5 van deze nota is gesteld. Rechtstreekse subsidieverlening is niet mogelijk. Wel worden in sommige regio's afspraken gemaakt met de provincie en de betrokken – zogeheten rechtstreekse – gemeenten over een op elkaar afgestemde besteding van de middelen.

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

Bijlage 1:**Overzicht samenstelling Algemeen bestuur kaderwetgebieden**
(per 12-7-2004)

Naam	Raadsleden		Kandidaat-raadsleden		Wethouders		Burgemeesters		Totaal AB
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	
Regionaal Orgaan Amsterdam	43	68	nvt	nvt	10	16	10	16	63
Stadsregio Rotterdam	17	41	nvt	nvt	13	32	11	27	41
Stadsgewest Haaglanden	33	55	7	12	18	30	2	3	60
Bestuur Regio Utrecht	20	56	nvt	nvt	9	25	7	19	36
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	28	56	3	6	8	16	11	22	50
Knooppunt Arnhem – Nijmegen	12	32	nvt	nvt	13	35	12	32	37
Regio Twente	5	23	nvt	nvt	8	36	9	41	22
Totaal	158		10		79		62		309

N.B.: Wanneer er sprake is van een vacature dan telt de functie van de plaatsvervanger

Overgang van bevoegdheden naar het regiobestuur volgens de memorie van toelichting op wetsvoorstel 29 532 (Wijzigingswet Wgr-plus), vertaald naar wetsvoorstel 28 916 (nieuwe Wro), zoals dit thans na de tweede nota van wijziging luidt.

I

Alle regiobesturen mogen regionale structuurvisies opstellen; regiobestuur is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op haar grondgebied voorzover het gaat om regionale (binnenregionale) belangen (provincie voor bovenregionale belangen) Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 kan deze bevoegdheid als volgt worden geformuleerd:

Artikel A

1. Het algemeen bestuur van een plusregio kan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de plusregio of een gedeelte hiervan dan wel voor aspecten van het regionale ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied of die aspecten, alsmede de hoofdzaken van het door de plusregio te voeren ruimtelijk beleid.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, blijft voor het daarbij betrokken gebied artikel 2.1, tweede lid, buiten toepassing.
3. Het algemeen bestuur van een plusregio kan in samenwerking met het algemeen bestuur van aangrenzende plusregio's voor een gebied behorende tot het grondgebied van de betrokken plusregio's een structuurvisie vaststellen.

II

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

Artikel B

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

III

De huidige 7 regio's krijgen rechtstreeks de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot toepassing van de coördinatie-regeling tbv specifieke regionale projecten geattribueerd. Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 kan de regeling als volgt worden geformuleerd:

Artikel C

Het bestuur van een plusregio die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat wordt indien sprake is van projecten van regionaal belang, voor de toepassing van de artikelen 3.19, 3.19a, 3.24 en 3.25, gelijkgesteld met het bestuur van een provincie

met dien verstande dat het algemeen bestuur van de plusregio in de plaats treedt van provinciale staten en het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats treedt van gedeputeerde staten.

IV

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

Artikel D

Ten aanzien van andere plusregio's dan die bedoeld in artikel C, kunnen provinciale staten indien sprake is van projecten van regionaal belang de in dat lid bedoelde bevoegdheden overdragen aan het algemeen bestuur van zodanige plusregio. In zodanig geval treden het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats van provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten.

V

Provincies houden verordeningbevoegdheid en bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen; maar delegeren in het belang van een goede ruimtelijk ordening op regionaal niveau de met de «binnenregionale belangen» verbonden verordenende – en aanwijzingsbevoegdheden aan de betrokken plusregio. De provincies blijven hierbij verantwoordelijk voor het concretiseren in het delegatiebesluit van de inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden waarvoor de regio de gedelegeerde bevoegdheden uitoefent. De provincie kan daarbij de beleidsregels aangeven, waarbinnen de bevoegdheid gebruikt moet worden. Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 kunnen deze bevoegdheden aldus worden geformuleerd:

Artikel E

Provinciale staten dragen in het belang van een goede regionale ruimtelijke ordening, volgens door hen te geven regels en binnen door hen aan te geven grenzen, aan het algemeen bestuur van een plusregio voor de betrokken regio de bevoegdheid, bedoeld in artikel 4.1, over. Het algemeen bestuur van de plusregio treedt hierbij in de plaats van provinciale staten en, in geval toepassing is gegeven aan het vierde lid van dat artikel, het dagelijks bestuur van de plusregio in de plaats van gedeputeerde staten.

Artikel F

Gedeputeerde staten dragen in het belang van een goede regionale ruimtelijke ordening, volgens door hen te geven regels en binnen door hen aan te geven grenzen, aan het dagelijks bestuur van een plusregio de bevoegdheid, bedoeld in artikel 4.2 over. Het dagelijks bestuur van de plusregio treedt hierbij in de plaats van gedeputeerde staten.

VI

De concrete invulling van het onderscheid regionaal – bovenregionaal wordt bij de voorbereiding van het delegatiebesluit in het overleg tussen provincie en regiobestuur vastgesteld. Een geschil hieromtrent wordt aan Min VROM voorgelegd en de provincie neemt oordeel minister VROM

over in delegatiebesluit. (aansluitend aan regeling delegatie in Awb)
Vertaald naar wetsvoorstel 28 916 is dit als volgt te formuleren:

Artikel G

1. Bij de voorbereiding van een besluit tot overdracht van bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 5.4 of 5.5 voeren provinciale staten of gedeputeerde staten overleg met het algemeen onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van de plusregio.
2. Het overleg, bedoeld in het eerste lid, heeft in elk geval betrekking op de inhoud en reikwijdte van de taken en bevoegdheden die aan de regio worden overgedragen.
3. Indien bij de voorbereiding van een besluit tot overdracht van bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 5.4 of 5.5 een geschil ontstaat tussen een provinciebestuur en een bestuur van de plusregio wordt dit aan Onze Minister ter beslechting voorgelegd. Het oordeel van Onze Minister wordt bij het besluit tot overdracht van bevoegdheden in acht genomen.