

Vergaderjaar 2004–2005

27 008

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

29 532

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 22 maart 2005

Het voorbereidend onderzoek van beide wetsvoorstellen heeft de leden van de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

Wetsvoorstel 29 532

ALGEMEEN

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat in de al jaren durende worsteling rond de vraag of de samenwerking rond (grote) steden binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen of via en vierde bestuurslaag moet worden gerealiseerd het Kabinet voor het eerste heeft gekozen. Deze leden stemden in met die keuze om op die wijze de samenwerking zich op het eigen gemeentelijk niveau te laten afspelen.

Derhalve als een samenwerking met een afgeleid karakter, die wordt gedragen door en vormgegeven vanuit de deelnemers.

Minder gelukkig waren zij met het gegeven dat daaruit onomstotelijk voortvloeit dat er sprake is van een bestuursorgaan dat niet rechtstreeks gekozen wordt en daardoor de gewenste rechtstreekse legitimatie mist.

Omdat zij met de regering het gebouw van drie bestuurslagen prefereren is dat gevolg onontkoombaar en zijn zij bereid dat voor lief te nemen. Ook gezien de jarenlange – ook positieve – ervaringen met gemeentelijke samenwerkingsverbanden achten deze leden dat acceptabel. Daar komt nog bij – en dan citeerden zij het door de Raad voor het openbaar bestuur in juni 2000 ongevraagd uitgebrachte advies over bestuurlijke samenwerking en democratische controle – dat de kwaliteit van de democra-

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).

tische controle niet alleen tot uitdrukking komt in formele organisatiestructuren, maar ook in de manier waarop besluitvormingsprocessen zijn vormgegeven en de mate waarin sprake is van een democratische cultuur bij burgers en bestuurders. Onderschrijft het Kabinet het gevoelen van de ROB op dit punt?

In dat verband zien de leden van de CDA-fractie als een winstpunt de wijziging van artikel 111 van het onderhavige wetsvoorstel – ingebracht bij amendement van de Tweede Kamerleden Spies en Van Beek – waarbij de mogelijkheid wordt teruggedraaid om naast in de gemeente gekozen raadsleden ook leden van het algemeen bestuur te benoemen die geen raadslid zijn.

Dat alles nam niet weg dat de leden van de CDA-fractie voor wat betreft wetsvoorstel 29 532 nog enkele vragen hadden, die zij voor de verdere beoordeling van het wetsvoorstel relevant achtten.

Op 31 januari 2005 heeft – naar het Algemeen Dagblad op 1 februari meldt – de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en marge van een conferentie over grotestedenbeleid in het Britse Manchester laten weten dat de drie grootste steden in ons land meer bestuurlijke armslag moeten hebben. De vice-premier denkt aan het overdragen van allerlei bevoegdheden op het terrein van onderwijs, veiligheid, integratie en sociaal beleid aan Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. De vergelijking wordt door hem daarbij letterlijk getrokken tussen Rotterdam en Diemen, die nu evenveel bevoegdheden hebben, Dat zou anders moeten. Opgemerkt zij dat beide genoemde plaatsen figureren (via regio Rotterdam, resp. ROA) in een toekomstige Wgr-plusregio. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of deze uitspraken – die essentieel afwijken van het voor de Wgr-plusregios uitgedachte systeem van het gezamenlijk besturen van een regio met daarin in beginsel gelijkwaardige gemeenten – betekenen dat voor het kabinet de nu aan de orde zijnde Wgr-plusstructuur al weer heeft afgedaan en dat al nieuwe wetgeving op stapel staat? Zo ja, wat zal deze dan meer precies inhouden en ondergraaft deze in dat geval niet de behandeling van het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel?

De leden van de **VVD**-fractie hadden zich al tijdens de Algemene Beschouwingen op 2005 ten aanzien van dit wetsvoorstel kritisch uitgelaten onder meer over het feit dat de minister de zeven kaderwetgebieden rücksichtlos wil laten overgaan in Wgr-plus gebieden. Daarmee blijft een mooie kans op het leveren van bestuurlijk maatwerk liggen. Immers, hetgeen wellicht rondom Amsterdam en Rotterdam goed is, hoeft dat elders, mede lettend op aard en schaal, niet te zijn. Zelfs maatwerk voor 2 kaderwetgebieden waar grootschalige gemeentelijke herindelingen zijn geweest wordt niet toegepast. Gelukkig is bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een amendement van de Kamerleden Van Beek en Spies aangenomen dat het mogelijk maakt dat gemeenten die deel uitmaken van een opvolger van een kaderwetgebied, binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze wet aan gedeputeerde staten meedelen dat de regio moet worden aangepast of moet worden opgeheven. Gedeputeerde staten beslissen hierover met een verklaring van geen bezwaar.

Bij voorgenomen opheffing van een regio is echter ook een verklaring van geen bezwaar nodig van de desbetreffende sectorministers in verband met de aan dat gebied opgedragen wettelijke taken of bevoegdheden. Dit amendement ziet dus op de zo gewenste besluitvorming van onderop. De leden van de VVD-fractie wilden van de regering weten of zij het met hen eens is dat het standpunt van gedeputeerde staten dan ook letterlijk als maatgevend moet worden aangemerkt. Daarmee wordt immers recht gedaan aan de betekenis van de motie, thans art. 14, lid 4. Bovendien wordt hiermee alsnog een kans op het leveren van maatwerk mogelijk. Ook willen de leden van de VVD-fractie weten of de regering het met hen

eens is dat gemeenten bij uittreden conform dit artikel niet geconfronteerd worden met een «afkoopsom», omdat immers dan de Kaderwet is opgehouden te bestaan, de WGR-Plus-regio nieuw is en niet de formele «erfgenaam» van de Kaderwet kan zijn.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Enerzijds onderkennen zij de noodzaak om op tot een meer verplichtende samenwerking te komen tussen grote steden en omliggende gemeenten. Een noodzaak die de afgelopen jaren alleen nog maar versterkt is, vooral gelet op de toenemende sociaal-economische en sociaal-culturele verschillen in samenstelling van de bevolking in stad en ommeland. Gedoeld wordt op het vraagstuk rond integratie en segregatie. De commissie Blok heeft in haar eindrapport «Bruggen bouwen» over het integratiebeleid in dit verband duidelijke aanbevelingen gedaan opdat randgemeenten en de regio bijdragen aan het huisvesten van mensen met een laag inkomen (blz. 542). De voorliggende wijzigingswet zou, als vervolg op de Kaderwet bestuur in verandering daar een bijdrage aan kunnen leveren. De leden van de PvdA-fractie zouden van de regering willen weten op welke wijze de instrumenten, die door deze wetswijziging ontstaan, een effectieve aanpak van de door de commissie Blok gesignaleerde problemen kunnen bevorderen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden met kritische interesse kennis genomen van beide wetsvoorstellen m.b.t. de Wgr. De bestuurlijke (her)indeling van Nederland staat nu al zo'n 35 jaar op de politieke agenda, maar erg hard, behoudens een groot aantal gemeentelijke herindelingen, gaat het niet. Vooral de schaal van de provincies en de positie van het verlengde lokaal bestuur tussen gemeenten en provincies staat nu al jaren lang ter discussie. Rapporten zijn geschreven, zoals dat van de commissie Geelhoed («Op schaal gewogen»), adviezen van de ROB («Laag voor laag», «Legio voor de regio», «Het bestuurlijk kraakbeen») zijn gegeven, maar aan concrete wijzigingen in het huidige bestuurlijke stelsel heeft dit vooralsnog niet veel opgeleverd. De stadsprovincie is na enkele geruchtmakende referenda een stille dood gestorven en het wetsvoorstel «Bestuur in stedelijke regio's» is ingetrokken.

Verschillende politieke partijen lijken veranderingsgezind als het gaat om een bestuurlijke herinrichting van Nederland. Zo hebben PvdA en VVD onlangs in rapporten vergaande voorstellen gedaan en pleit GroenLinks voor een breed debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland waarin alle bestuurslagen en hun onderlinge verhoudingen ter discussie staan.

Toch gebeurt er heel weinig. De thans voorliggende wetsvoorstellen borduren voort op een historisch gegroeide situatie, die juist alom onvrede oproept.

Die onvrede heeft wat GroenLinks betreft twee belangrijke elementen:

1. Het bestuurlijke figuurzagen: er wordt geen forse stap gezet in de richting van een drastisch andere indeling van bestuurlijk Nederland. Het is hier een onsje meer en daar een onsje minder, maar voor de langere termijn is dat geen oplossing. De bestuurlijke drukte neemt toe, de regelgeving explodeert verder.
2. Het democratische gat groeit: verlengd lokaal bestuur heeft al een uiterst gebrekkige democratische legitimatie en deze wordt bestendigd, cq neemt alleen maar toe als de wetgeving (de Wgr) die dit gat heeft geschapen verder wordt verfijnd.

Met betrekking tot het bestuurlijke figuurzagen hebben de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vragen: Wat is de reactie van de regering op de opvatting dat er met deze beide wetsvoorstellen opnieuw

geen toekomstgerichte besluitvorming plaatsvindt m.b.t. plaats en functie van het middenbestuur in relatie met het (verlengd) lokaal bestuur enerzijds en Europese regiovorming anderzijds? Welke visie heeft de regering zelf voor de langere termijn op de noodzakelijke vormgeving van het middenbestuur in Nederland?

Acht de regering de voorgestelde vormgeving van de Wgrplus-gebieden in lijn met het advies van het rapport van de commissie Geelhoed («Op schaal gewogen») waarin twee – alternatieve – strategieën worden voorgesteld om de interlokale sturingsvraagstukken in de grootstedelijke gebieden op te lossen: óf een agglomeratiegemeente met deelgemeenten, óf een beperkt aantal krachtige randgemeenten rond de stedelijke centrumgemeente?

Acht de regering de tijd niet rijp voor de instelling van een Staatscommissie die de opdracht krijgt om, mede op basis van de laatste jaren uitgebrachte rapporten, met aanbevelingen te komen inzake de positie en schaal van het provinciebestuur in relatie met Europese regiovorming enerzijds en het (verlengde) bestuur anderzijds?

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of de regering bij de voorbereiding van deze wetgeving heeft onderzocht in hoeverre de huidige kaderwetgebieden (de toekomstige Wgrplus-regio's) provincievrij zijn? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit onderzoek alsnog te doen? Is de stelling juist dat bijv. het ROA-gebied aanmerkelijker provincievrijer is dan bijv. de SRE, de regio Eindhoven? Heeft de regering bij de voorbereiding van deze wetgeving onderzocht hoe efficiënt de huidige kaderwetgebieden (de toekomstige Wgrplus-regio's) functioneren in vergelijking met provincies? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit onderzoek alsnog te doen? Heeft de regering bij de voorbereiding van deze wetgeving onderzocht hoe gemeenteraden die deel uitmaken van kaderwetgebieden aankijken tegen deze vorm van verlengd bestuur en het nut ervan afwegen tegen dat van de provincie? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit onderzoek alsnog te doen?

De leden van de **D66**-fractie deelden mee met belangstelling kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel.

Deze leden wilden beginnen met uit te spreken dat zij begrip hebben voor de moeilijke situatie waarin de regering zich bevindt op het punt van de inrichting van het zogeheten grootstedelijk bestuur. Reeds vele pogingen zijn ondernomen adequate bestuurlijke oplossingen aan te dragen voor de ruimtelijk-economische problemen van en rond de grote steden. Over het belang en de indringendheid van dit vraagstuk bestaat weinig verschil van mening. Hetzelfde geldt echter voor de ingewikkeldheid daarvan. In de kern gaat het om tot dusver moeilijk over de gehele linie oplosbare problemen van regionaal bestuur. In dat kader worden verschillende invalshoeken gehanteerd bij relationele kwesties als de verhouding tussen bestuurlijke hoofdstructuur en hulpstructuur, tussen taak en schaal van bestuurslichamen, tussen stedelijke- en randgemeenten en tussen provincie en verlengd lokaal bestuur. Hetzelfde geldt voor vragen over democratische legitimatie, over integraliteit van bestuur, over slagvaardigheid, over bestuurlijke verdichting, over competentiestrijd, over kwaliteit van bestuur, over transparantie en nog veel meer. Om in dit complexe geheel evenwichtige en consistente institutionele en functionele vormen te vinden is met andere woorden geen gemakkelijke opgave. Vanuit dit perspectief hadden deze leden de nodige vraag- en zorgpunten.

«Binnen de bestuurlijke hoofdstructuur een structurele voorziening treffen voor het bestuur rond de grote steden», zo begint de regering de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Naar de mening van de leden van de D66-fractie openbaart zich met deze zelfgekozen opdracht onmiddellijk

een groot probleem. In hoeverre kan men überhaupt spreken van een structurele oplossing, waar plusregio's in wezen een tussenoplossing vormen. Immers: het wetsvoorstel beoogt aan de ene kant de reguliere figuur van het verlengd lokaal bestuur als het ware te veredelen door binnen plusregio's uit te gaan van verplichtende, in plaats van vrijwillige samenwerking. Aan de andere kant toont de regering zich huiverig stappen te zetten in de richting van een zelfstandige, integrale en op een directe legitimatie berustende bestuursvorm voor stedelijke regio's. De regering maakt op dit punt in de richting van de Raad van State (nr. 4, p.3) de opmerking dat een dergelijke ondubbelzinnige keuze niet valt te maken, nu «de regionale problematiek zich nu eenmaal aan de bestuurlijke indeling onttrekt». Het was de leden van de D66-fractie niet geheel duidelijk welke gedachte of analyse aan deze wonderlijke conclusie ten grondslag ligt. Zij gaven gaarne toe dat de beoogde plusregio's (alweer) een bijzondere samenwerkingsvorm in het leven roepen, waarmee (opnieuw) maatwerk en differentiatie kan worden bereikt. Het ontging hen voorshands echter dat hiermee een structurele voorziening voor grootstedelijk bestuur zal ontstaan. Onder een structurele oplossing verstaan deze leden in ideaaltypische zin een constructie die zich kenmerkt door een integrale, open huishouding en een directe democratische legitimatie, welke niet tot een extra bestuurslaag leidt. Gaarne zagen deze leden een nadere toelichting tegemoet op de stelling dat dit op een zekere dubbelzinnigheid gestoelde wetsvoorstel een structurele bestuursvorm aanreikt voor stedelijke regio's.

De leden van de D66-fractie constateerden dat op het eerste gezicht op basis van ingekomen reacties en gevoerd overleg sprake lijkt van een grote mate van eenstemmigheid over het wetsvoorstel en de daaraan voorafgaande beleidsnotitie. De vraag rijst of dit brede bestuurlijke draagvlak bij nader toezien niet een enigszins gekunstelde vorm heeft. In de kern gaat het om een met afgevaardigden van de VNG en het IPO gesloten compromis. Naar het antwoord op de vraag welke meer genuanceerde opvattingen er achter deze organisaties en dit compromis bij betrokken gemeente- en provinciebesturen en politieke fracties leven moet men gissen. De leden van de D66-fractie vroegen zich met andere woorden af of het gesuggereerde draagvlak slechts bestaat ten aanzien van het wetsvoorstel als alternatief voor een expirerende Kaderwet en een ingetrokken Wet bestuur stedelijke regio's. Kan de regering aanduiden in hoeverre het vermelde brede draagvlak mede betrekking heeft op de voorgestelde status van het wetsvoorstel als eindoplossing?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling doch tevens met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen.

Zij begrepen dat het voorstel regels bedoelt te geven voor het bestuur in stedelijke regio's, de huidige kaderwetgebieden. Zij vroegen wat de urgentie van het voorstel behelst nu de regeling voor de kaderwetgebieden is verlengd. In dit verband vroegen zij ook waarom in plaats van het kleurloze begrip plusregio's niet de term stadsregio's wordt gehanteerd.

De **OSF** fractie deelde mee te hebben kennis genomen van het boven genoemde wetsvoorstel, en later in dit verslag daar nog een aantal vragen bij te hebben.

Wetgevingstraject

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat veel bevoegdheden van de Wgr-Plus-regio's in de voormalige kaderwetgebieden voor een deel van hun bevoegdheden afhankelijk zijn van sectorale wetgeving, die voor het

grootste deel nog moet worden aangenomen, zoals de nieuwe WRO, Huisvestingswet etc. De leden van de **VVD**-fractie vroegen hoe de regering denkt de afstemming tussen de eventuele ingangsdatum van deze wet en het tijdig realiseren van die bevoegdheden te bewerkstelligen.

Bij diverse gelegenheden heeft de regering bij monde van de eerstverantwoordelijke minister benadrukt primair een praktische oplossing te willen bieden voor de aflopende Kaderwet bestuur in verandering en de ingetrokken Wet bestuur in stedelijke regio's. Voorlopig zouden zogenaamde structuurdiscussies (debatten over structurele oplossingen voor de problemen in de bestuurlijke organisatie) moeten worden vermeden. Op zichzelf genomen konden de leden van de **D66**-fractie zich iets voorstellen bij de beleving van velen die zo langzamerhand «moe zijn van het niets doen» op het punt van de inrichting van het binnenlands bestuur. Toch wilden zij daarin niet berusten. Naar het oordeel van deze leden is er een onverminderde behoefte aan visie en ambitie om op basis van een consistente en integrale visie de herinrichting van het regionale middenbestuur ter hand te nemen. Reeds bij eerdere gelegenheden – en nu dus ook hier – hebben zij gewezen op de relevantie van het alweer uit 2002 daterende rapport «Op schaal gewogen» van de door het IPO ingestelde commissie-Geelhoed. Deze evenwichtige studie brengt een samenhangende verbinding tot stand tussen analyse en perspectief voor integraal en toekomstgericht regionaal bestuur. Terecht signaleert de regering dat de grootstedelijke vraagstukken onverminderd urgent zijn. De leden van de **D66**-fractie waren juist om die reden verheugd dat de eerstverantwoordelijke minister recentelijk een signaal heeft afgegeven deze beleidsmatige «sense of urgency» nog in deze kabinetsperiode te willen verbinden met de in onder meer het rapport-Geelhoed geboden bestuurlijke «windows of opportunity». Wat vindt de regering in dat licht van de stelling dat het aantrekkelijk zou zijn in afwachting van dat proces het wetsvoorstel aan te houden, voorshands verder te werken met een verlengde Kaderwet bestuur in verandering en alle energie nu eerst eens te richten op de ontwikkeling van een eindvisie?

VERPLICHTENDE SAMENWERKING BINNEN DE BESTUURLIJKE HOOFDSTRUCTUUR

De leden van de **CDA**-fractie vroegen naar de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de provincie en de plusregio. Zij meenden dat niet op alle terreinen die het voorliggend wetsontwerp als werkvelden voor de regio aanwijst de bestuurlijke taakverdeling helder genoeg is geregeld. Van de vijf of eigenlijk zes taken die de Wgr.plus krijgt opgedragen doelden zij dan specifiek op de ruimtelijke ordening, toch een hoofdmoot uit het bestuurlijk pakket en in de bestuurspraktijk voor veel werkvelden richtinggevend. Juist op dat terrein geeft het wetsvoorstel geen duidelijke afbakening. Dat is om twee redenen opmerkelijk. In de eerste plaats omdat artikel 106, lid 1 «de ruimtelijke afstemmingsproblematiek» het primaire argument («bijzonder aangewezen») noemt voor de uitnodiging van gedeputeerde staten om een plusregio in te stellen. In de tweede plaats is het opvallend dat de minister in de memorie van toelichting (blz.7) nogal helder lijkt te zijn over de taakverdeling. Hij zegt «Het belang van een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen provincies en plusregios is groot: er moet sprake zijn van complementariteit en van het voorkomen van dubbel werk». Met vervolgens als conclusie «Het onderhavige wetsvoorstel biedt op verschillende terreinen optimale duidelijkheid». De leden van de **CDA**-fractie deelden volledig de eerst geciteerde constatering, maar waagden te betwijfelen of de conclusie houdbaar is voor met name – zoals gezegd – de ruimtelijke ordening.

Wat de andere opgedragen taken betreft kan gesteld worden dat daarvan de taakverdeling in meer of mindere mate wel geregeld is, hoewel ook hier en daar een vraagteken bij de exactheid is te zetten. Zo zijn de onderwerpen grondbeleid en economische ontwikkelingen direct zichtbaar in hoofdstuk XI van de wgr. opgenomen. De onderwerpen wonen en grotestedenbeleid zijn beleidsvelden die eigenlijk uitsluitend een opschaling van de gemeentelijke taken beogen. En ten aanzien van het onderdeel ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer is in de derde nota van wijziging van 21 december 2004 alsnog de rolverdeling tussen provincie en regio geregeld, zulks als reactie op een motie terzake van de Tweede Kamerleden Spies en Van Beek.

Zoals gezegd, voor wat betreft de ruimtelijke ordening kan men slechts gissen hoe de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zal zijn. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting gesteld dat in de sector-wetgeving ruimtelijke ordening «ruimte gereserveerd is voor de regeling van taken en bevoegdheden van de wgr.plus-regios». Daarmee is de taak en verantwoordelijkheidsverdeling er echter nog (lang) niet. De leden van de CDA-fractie achtten dat een gebrek en vroegen de minister uiteen te zetten waarom één en ander in het voorliggende wetsvoorstel nu al niet sluitend is geregeld. Hoe en wanneer denkt de minister die taakafbakening geordend te regelen anders dan de vrij vage en terzake geen inzicht verschaffende formuleringen op o.a. blz.9 van de memorie van toelichting? De leden van de CDA-fractie komen mede tot deze vraag naar aanleiding van de antwoorden op een vraag van de Raad van State terzake (blz. 6 advies R.v.S) die tendeert naar «we zien wel in de praktijk». De Minister deelt immers mee dat «in veel gebieden provincie en regio inmiddels praktische afspraken over een aantal concrete inhoudelijke dossiers hebben gemaakt».

De minister hanteert deze stellingname in vrijwel dezelfde bewoordingen op blz.7 van de memorie van toelichting in het vervolg van zijn betoog over die optimale duidelijkheid tussen provincie en plusregio, waaruit wij hiervoor citeerden. Evenzo reageert de minister bij de Tweede Kamerbehandeling op 8 december 2004 in casuïstiek (blz. 2086) en stelt als voorbeeld de afspraken over de wijze van samenwerking tussen Noord-Holland en ROA in het ruimtelijk domein. De vraag van de leden van de CDA-fractie was daarnaast uiteraard mede ingegeven door het alom gepubliceerde opvattingsverschil in de bestuurspraktijk tussen de (toekomstige plus-)regio Utrecht en de provincie Utrecht over de ordening van de ruimte rond Bunnik/Houten/Werkhoven voor woningbouw.

Wanneer een zeer belangrijke motief voor de voorliggende wetswijziging is gelegen in het bieden van oplossingen voor grootstedelijke problemen, is het dan niet onlogisch wanneer gemeenten alsnog kunnen besluiten om uit het samen werkingsverband te treden, zo vroegen de leden van de **PvdA**-fractie.

Anderzijds vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich echter in toenemende mate af of de ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan en zich nog steeds voordoen niet zouden moeten leiden naar een op termijn meer fundamentele wijziging van het politieke bestel zoals wij dat nu kennen. Of anders gezegd, minimaal zou er een zodanige visie en politieke consensus op een toekomstig bestel moeten zijn, dat daaraan wijzigingsvoorstellen of voorstellen voor nieuwe vormen van samenwerking, zoals ze nu voorliggen, getoetst kunnen worden. Dat normatieve kader ontbreekt nu. Hoe moet men bijvoorbeeld deze wijzigingswet plaatsen in de debatten en wetsvoorstellen over een nieuw kiesstelsel, over de gekozen burgemeester, over «bestuur in verandering»?

Toegegeven wordt dat ieder voorstel over wijzigingen van het politieke stelsel de afgelopen 40 jaren slechts geleid heeft tot veel discussie en weinig verandering. Hoewel dat laatste ook anders ingeschat zou kunnen

worden. Veel voorstellen, die wanneer het over het bestuurlijk en politiek stelsel als zodanig ging hebben niet tot resultaten geleid. Maar wanneer het over concreet uit te voeren taken ging zijn er wel nieuwe samenwerkingsverbanden in afzonderlijke sectorwetgeving tot stand gekomen. De vraag is of er daardoor niet een woud van nieuwe samenwerkingsverbanden is ontstaan, waardoor de onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor welke taak precies, steeds groter wordt en de invloed van de burger op verstrekkende besluiten betreffende veiligheid en wonen en water etc steeds maar kleiner wordt? Is het niet zo dat er feitelijk een weinig transparante nieuwe regionale bestuurslaag is ontstaan, zonder dat daarover voldoende verantwoording afgelegd wordt en voldoende democratische beïnvloeding mogelijk is. Het kan toch niet zo zijn dat er ongebreideld doorgegaan wordt met het aanbrengen van nieuwe hulpstructuren dan wel structuren, die het midden houden tussen hulp- en hoofdstructuur?

De kritiek van de Raad van State op het voorliggende wetsvoorstel wordt naar de mening van de leden van de fractie van de PvdA dan ook te gemakkelijk gepareerd met het verwijzen naar de noodzaak om voor de 7 kaderwetgebieden duidelijkheid te verschaffen en de overeenstemming, die er met uitzondering van de provincie Utrecht is tussen alle direct betrokken bestuurslagen. In het advies van de Raad van State wordt de vinger bij de zere plek gelegd dat wederom geen duidelijke keuze gemaakt wordt over de bestuurlijke organisatie van dit land.

De leden van de fractie van de PvdA zouden ook graag een overzicht willen ontvangen van het totaal aan regionale samenwerkingsverbanden die reeds bestaan of die (in sectorwetgeving bv) voorgenomen zijn. Het antwoord op deze vraag zou zodanig moeten zijn dat zichtbaar wordt welke discongruenties er bestaan tussen regio-indelingen en de verschillende taakvelden. In datzelfde verband hebben de leden van de fractie van de PvdA behoefte om van de regering een gemotiveerd antwoord te krijgen op de vraag waarom de discongruentie van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en de Wgr-plusregio's niet tot problemen zal leiden. Bij de behandeling in de Tweede Kamer was het antwoord meer juridisch, verhouding tot hoofdstructuur en sectorwetgeving bijt elkaar niet, dan inhoudelijk, welke de betekenis van de discongruentie is voor het uitvoerende werk en de democratische legitimatie daarvan. De leden van de fractie van de PvdA zeiden behoefte te hebben aan een antwoord dat ingaat op de problematiek die zich al dan niet kan voordoen bij de uitvoering van de verschillende taken in relatie tot de verschillende verantwoordelijkheidsstructuren die er zijn.

De leden van de fractie van de **SP** waren van mening dat het kabinet met dit voorstel een nieuwe bestuurslaag introduceert of blijvend vastlegt. Hen is echter niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de positie van de gemeenten en provincies en zij zijn niet overtuigd van de democratische legitimiteit van deze nieuwe bestuurlijke middenlaag. In de memorie van toelichting stelt de minister: «Intergemeentelijke samenwerking in plusregio's moet uitzonderlijk blijven.» Kan de minister aangeven hoeveel nieuwe plusregio's, naast de bestaande kaderwetgebieden, verwacht mogen worden?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de regering het met hen eens is dat met de – vernieuwde – Wgr de scheiding tussen beheer en beleid niet valt te trekken en daarmee het onderscheid tussen hoofdstructuur (provincie, gemeente) en hulpstructuur (Wgr) op de tocht komt te staan? Voor het grond- en economische beleid zijn in deze wet bepalingen opgenomen die grote beleidsmatige consequenties hebben, zoals de bevoegdheid van de plusregio om voorschriften aan gemeenten te geven m.b.t. vele aspecten van het grondbeleid. Verder is er nog

sectorale wetgeving in ontwikkeling voor de beleidsterreinen Ruimtelijke Ordening, Wonen en Grotestedenbeleid. Deze vijf beleidsterreinen tezamen vormen zo'n belangrijk bestanddeel van het stedelijke, cq regionale politieke bestuur, en de taken en bevoegdheden van de plusregio's hebben een dergelijke omvang, dat van hulpstructuur geen sprake meer is. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering dit ook zo ziet? Zo niet, welke bevoegdheden en taken zouden nog meer overgedragen moeten worden om van een hoofdstructuur te kunnen spreken?

De leden van de **SP**-fractie vroegen waarom invoering van een vierde bestuurslaag mogelijk is zonder aanpassing van de Grondwet.

Waar in het algemeen de getrapte democratie van intergemeentelijke samenwerking al wringt, geldt dat in het bijzonder voor aangescherpte hulpstructuren als de Kaderwet bestuur in verandering en het voorliggende voorstel, zo merkten de leden van de fractie van **D66** op. Met name in een tijdperk van aangescherpte publieke verantwoording en controle vormt dit een actueel vraagstuk. Paradoxaal genoeg is de niet zelden opduikende reflex van meer gepolitiseerde of zelfs directe verkiezingen om het democratische tekort weg te werken niet zonder gevaar. Ondanks de in beginsel gesloten huishouding ontstaat dan toch een min of meer volwaardige, vierde bestuurslaag met een problematische positionering als geïnstitutionaliseerde vorm van regionaal bestuur. De leden van de **D66**-fractie waren zich bewust van de spagaat van een volwaardige democratische legitimatie als fundamentele norm van bestuurlijke organisatie, en de daaruit voortvloeiende, maar eigenlijk niet gewenste consequentie van een volwaardige, en daarmee extra bestuurslaag. Waar de maatschappelijke problematiek in de grote steden onverminderd om bestuurlijk adequate antwoorden vraagt, vroegen deze leden de regering nog nader te verduidelijken op welke gronden een «halve» bestuurslaag met een «halve» democratische legitimatie nu precies te verdedigen is.

De leden van de **SGP**- en **CU**-fractie toonden zich geen tegenstander van verplichte samenwerking in stedelijk gebied op enkele onderdelen van de bestuurstaak. Wél wilden deze leden onverkort vast houden aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Hoewel deze formeel niet wordt aangetast door het voorstel, plaatsten deze leden wel grote vraagtekens wat betreft de materiële instandhouding van de hoofdstructuur. Zij wezen daarbij op het vrij uitgebreide pakket van taken en bevoegdheden van de plusregio's – méér alleen de ruimtelijke problematiek in het stedelijk gebied betreffende –, terwijl de plusregio's op hun beurt weer subregio's kunnen vormen. Zij vroegen of dit gegeven niet des te zwaarder gaat wegen indien het voorstel voor alle zeven huidige kaderwetgebieden – en in de toekomst wellicht voor nog meer gebieden? – gaat gelden. Is overigens gewaarborgd, zo vroegen deze leden, dat alleen plusregio's worden gevormd als de deelnemende gemeenten dat wensen?

Deze leden verzochten nog eens puntsgewijs weer te geven wat het materiële verschil zal zijn tussen de plusregio's en het eerder wel geopperde idee van stadsprovincies.

Deze leden vroegen verder wat het oordeel van de regering is over de gedachte om de voorgestelde regeling een tijdelijk karakter, met een horizon van bijvoorbeeld tien jaar, te geven. Ook vroegen zij naar het oordeel van de regering over de gedachte om het regiem van de plusregio's alleen in te voeren voor de stedelijke gebieden rondom Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

NIEUWE PLUSREGIO'S

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee bezorgd te zijn dat in ons land een lappendeken van WGR-Plus-regio's kan ontstaan met alle nadelen van dien. De minister heeft daar in een verslag van een algemeen overleg in de Tweede Kamer gezegd: «Intergemeentelijke samenwerking in de WGR-Plus-regio's zou een uitzondering moeten blijven in het binnenlands bestuur, omdat die samenwerking afwijkt van de bestuurlijke hoofdstructuur» en noemt dan vervolgens een aantal criteria waaraan getoetst wordt, zoals die ook zijn verwoord in de beleidsnotitie.

Echter, aan deze criteria of ten minste een deel daarvan, kan al snel worden voldaan.

Thans blijkt dat nu al in middelgrote gemeenten met een regionale functie gesproken wordt, of initiatieven worden genomen om tot een Wgrplus-regio te komen. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de minister in de praktijk denkt dat de vrees voor zo'n lappendeken niet bewaarheid wordt?

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

De leden van de **D66**-fractie wezen er op dat bij de instelling van nieuwe plusregio's verschillen kunnen ontstaan in het takenpakket als gevolg van het niet automatisch toedelen van extra bevoegdheden uit de sectorale wetgeving. Tussen het minimumpakket van de WGR-plus en de bevoegdheden van de huidige Kaderwetgebieden kunnen kennelijk verschillende varianten ontstaan. Voor deze keuze pleit dat de algemene wettelijke systematiek met betrekking tot de inrichting van intergemeentelijke samenwerking al de nodige differentiatie mogelijk maakt. Vanuit lokaal perspectief moge dat, zoals de regering stelt (MvT, p.5), aantrekkelijk zijn uit een oogpunt van flexibiliteit. Bezien vanuit de meer algemene optiek van een transparante inrichting van het decentrale bestuur leidt de gekozen route tot een verdere ondoorzichtigheid van bovenlokale bestuurlijke vormen. De leden van de D66-fractie vroegen zich af in hoeverre een nauwere aansluiting bij het normatieve beginsel van uniformiteit, zoals dat binnen de decentrale bestuursstructuur nog steeds van betekenis is, niet meer in de rede zou hebben gelegen.

In de afgelopen jaren zijn in de oplossings sfeer geen bestendige doorbraken gerealiseerd op het punt van de terugdringing van hulpstructuren en andere vormen van indirect bestuur in het gebied tussen provincies en gemeenten. Ook nu ligt een wetsvoorstel voor dat in wezen geen bijdrage levert aan de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur. De leden van de D66-fractie maakten zich zorgen over het voortbestaan van de bestuurlijke drukte (als veelgebruikte term voor een de slagvaardigheid van bestuur belemmerend en gebrekkig gelegitimeerd geheel van gedifferentieerde bestuursvormen in een bovenlokale bestuurslaag), die met de instelling van plusregio's gemoeid lijkt. Kan de regering nog eens uiteenzetten op welke punten de figuur van de plusregio een daadwerkelijke verbetering is ten opzichte van de bestaande situatie in het licht van de in het veld als structureel problematisch aangemerkte bestuurlijke stroperigheid?

PLUSREGIO'S

Wettelijke taken en bevoegdheden

In het verlengde van deze wetswijziging zal steeds bij nieuwe sector-

wetgeving de vraag aan de orde zijn of er specifieke bevoegdheden neergelegd zullen worden bij de Wgr-plusregio's, zo stelden de leden van de fractie van de **PvdA**. Bevoegdheden die tot nu toe bij de provincie liggen of bij de afzonderlijke gemeenten. Dat ligt al voor bij de reeds ingediende fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening. Daar wordt enerzijds de provinciale bevoegdheid van het maken van structuurplannen neergelegd bij de plusregio. Deze leden wilden graag weten wat de bevoegdheden zijn van de provincie wanneer een dergelijke structuurvisie in strijd is met de structuurvisie van de desbetreffende provincie? Hoe worden geschillen tussen provincie en plusregio in zijn algemeenheid opgelost en in het bijzonder betreffende de ruimtelijke ordening? Door de minister van VROM, zo valt te lezen in de memorie van toelichting, maar hoe moeten deze leden zich dat voorstellen? Komt er bij die geschillenbeslechting nog een democratisch gekozen orgaan aan te pas of in het geheel niet? Niet ondenkbaar is immers dat de plusregio zich kwantitatief een hogere taakstelling toerekent dan de provincie van mening is dat er met inachtneming van andere regio's in de provincie toegekend kan worden.

Anderzijds wordt uit de memorie van toelichting duidelijk dat gemeenten hun bestemmingsplanbevoegdheid voor specifieke projecten of vraagstukken aan de plusregio kunnen overdragen.

Deze leden vroegen zich af hoe dan wordt gewaarborgd dat in het proces dat zich vervolgens afspeelt de besluitvorming nog enige democratische legitimatie verkrijgt? Wat is na het overdragen van deze bevoegdheid de rol van de afzonderlijke gemeenteraden nog? Hoe kunnen burgers en organisaties betrokken zijn dan wel hun invloed aanwenden wanneer de bevoegdheden worden overgedragen aan een orgaan waar ze middels verkiezingen geen invloed op uit kunnen oefenen en ook anderszins geen toegang toe hebben? Want in deze situatie heeft de gemeenteraad zijn bevoegdheid overgedragen en speelt dan naar alle waarschijnlijkheid geen rol meer in het vervolgproces. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de overdracht wel door een gemeenteraadsbesluit vrijwillig moet worden vastgesteld. Maar wat houdt in dit verband vrijwilligheid in? Als bijvoorbeeld een kleinere gemeente uit de plusregio voor een specifiek project de bestemmingsplanbevoegdheid niet wil overdragen, maar alle andere gemeenten daar wel mee instemmen, zou dan theoretisch door het bestuur van de plusregio gebruik gemaakt kunnen worden van artikel 115 dwz zelf het besluit uitvoeren op het grondgebied van desbetreffende gemeenten en daar de lasten ook neerleggen? En als een gemeenteraad daarover zo vertoornd raakt dat hij ogenblikkelijk uit de plusregio wil treden, hoe verloopt zo'n proces dan?

Bovendien zouden de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering vernemen of het niet onlogisch is dat enerzijds specifieke projecten aan de plusregio overgedragen kunnen worden, maar anderzijds via een amendement in de Tweede Kamer de mogelijkheid om baatbelasting bij een bovengemeentelijk project te heffen nu niet meer tot de mogelijkheden behoort? De minister geeft in de beantwoording in de Tweede Kamer aan dat dit tot praktische problemen kan leiden. Welke zijn die praktische problemen en waarom heeft de minister niet het onaanvaardbaar over dit amendement uitgesproken?

De leden van de **SP**-fractie vroegen of de invoering van plusregio's een uitholling betekent van de bevoegdheden van de provincies. Ook vroegen zij of de nieuwe regio's, naast de provincies, middels formele en informele lobby's actief zullen worden in Europa.

Het wetsvoorstel beoogt betrokken provinciale besturen een duidelijke rol te geven, aldus de leden van de **D66**-fractie. Een heldere taakverdeling, adequate bevoegdhedenstructuur en een essentiële rol voor de provincies bij de vorming van nieuwe plusregio's of aanpassingen van bestaande

plusregio's. Toch rezen hier voor de leden van de D66-fractie de nodige vragen. Zo hadden zij om te beginnen de nodige moeite greep te krijgen op het onderscheid binnen- en bovenregionale belangen en samenhangen. Dat provincies en regio's geen dubbel werk moeten gaan doen is duidelijk, maar de weg naar het gewenste maatwerk lijkt nogal moeizaam en bevat een aantal risico's voor het ontstaan van competentiestrijd. Wat betekent bijvoorbeeld dat aan de *regio* toebehoort de «planning van *regionaal* recreatief groen» (memorie van toelichting, p. 13)? Is er dan ook iets als *bovenregionaal* recreatief groen? Een fundamenteeler probleem achtten deze leden de complexiteit van het instrumentarium ten behoeve van het ruimtelijk beleid, zoals dat – als zij het goed zien – waar een deel in het voorliggende wetsvoorstel en waar een deel in de voorgenomen wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening zal worden vastgelegd. Met name het in dit verband opgevoerde verplichte delegatiebesluit stelt deze leden voor enkele raadselen. Dat begint bij de onduidelijke staatsrechtelijke grondslag voor het blijkbaar verplichtende karakter van deze figuur en eindigt bij de vaststelling dat uiteindelijk het op voorhand niet met een zekere hardheid te formuleren begrippenpaar regionaal-bovenregionaal juist in dit delegatiebesluit moet worden uitgewerkt. De leden van de D66-fractie vroegen zich om die reden af op welke staatsrechtelijke grondslag het verplichte delegatiebesluit berust, of deze figuur de positie van de provincie niet teveel uitholt, of een dergelijke overgedragen bevoegdheid als systeemconform kan worden aangemerkt in de constellatie van verlengd lokaal bestuur en in hoeverre in de praktijk langs deze weg daadwerkelijk een heldere taakverdeling tussen provincie en stadsregio en een slagvaardige regionale besluitvorming is gewaarborgd.

Wijzende op de grondwettelijke positie van de provincies, vroegen de leden van de **SGP**- en **CU**-fractie zich af of hun positie, althans de feitelijke positie van enkele provincies, wordt gemarginaliseerd door dit voorstel? Een centrale vraag voor deze leden vormde de vraag of de plusregio's wel een hulpstructuur blijven en niet het karakter krijgen van een eigenstandige bestuurslaag, zonder democratische legitimatie. Deze vraag kwam voort uit het brede taken- en bevoegdhedenpakket dat wordt voorgesteld aan de plusregio's toe te kennen. Deze leden waren de mening toegedaan dat de bevoegdheden van de plusregio's in relatie tot de provincie zodanig zijn (bijvoorbeeld de verplichte delegatie van aanwijzingsbevoegdheden in de sfeer van de ruimtelijke ordening) dat er tenminste sprake is van spanning met de bestuurlijke hoofdstructuur. Zij vroegen of er sprake is van noodzakelijkheid om deze bevoegdheden toe te kennen of dat er op z'n hoogst sprake is van wenselijkheid op praktische gronden.

Het lid van de **OSF**-fractie vroeg of de regering de invulling van regionale taken bij een apart geregelde vorm van gemeenschappelijke regeling ziet als een duurzame oplossing voor het probleem van de taken die de gemeentelijke grenzen en mogelijkheden overstijgen. Wordt daarbij dan niet, doordat ook provinciale taken naar de plusregio gedelegeerd kunnen worden, de regeling van lokale taken tegenover provinciale taken een ondoorzichtig geheel? Raken ook niet de sferen van autonomie van gemeente en provincie met elkaar verward wanneer voor eenzelfde beperkt grondgebied lokale bevoegdheid, regionale bevoegdheid en provinciale bevoegdheid onderscheiden moeten worden? Is de regering niet van mening dat door het mogelijk maken van plusregio's met van elkaar afwijkende takenpakketten naast de provincies, die ook in diverse delen van hun grondgebied door delegatie naar plusregio's verschillende taken overhouden, een nog ondoorzichtiger systeem van lokale, regionale en provinciale bestuurslagen ontstaat? En geeft het wettelijk vastleggen van deze oplossing voor de regionale problematiek niet het effect dat het hele systeem van 3 bestuurslagen met

«tussenlagen», ondanks het bezwaar van ondoorzichtigheid, een status van permanentie krijgt, waardoor ingrijpender aanpassingen van het gehele bouwwerk nauwelijks meer kansrijk zijn?

Is het wel mogelijk om op het gebied van de ruimtelijke planvorming een zinvolle verdeling te maken tussen regionale taken (voor de plusregio) en bovenregionale taken (voor de provincie), zoals wordt verondersteld, zo vroeg dit lid. Of leidt de instelling van een bestuurslaag tussen gemeente en provincie juist tot een moeilijker afbakening van taken, omdat de mogelijkheden van de besturen meer overlap gaan vertonen dan wanneer er maar twee lagen in het spel waren?

De OSF-fractie vroeg tevens of de autonomie van de gemeente niet te veel wordt aangetast door een regeling waarbij zij gedwongen kan worden bevoegdheden aan een op te richten plusregio af te staan? Is die autonomie niet beter te handhaven wanneer tegenover de provincie afbakening van mogelijkheden en (dus) bevoegdheden moet plaats vinden, dan wanneer de gemeente gedwongen wordt mee te doen in een geheel van meer gemeenten, waar haar bevoegdheid in opgaat en waar zij (misschien) zeer weinig invloed in heeft?

Bestuurssamenstelling

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden ook behoefte aan het leggen van een relatie met een ander dossier op het terrein van binnenlands bestuur, het dualisme. Wat is de betekenis van het dualisme, respectievelijk van de bevoegdheidsverdeling tussen college en gemeenteraad voor de besluitvorming rond taken die neergelegd zijn bij de Wgr-plus regio? Kan het in de praktijk zo zijn dat een in het kader van de dualismewetgeving overgedragen bevoegdheid aan het college van b en w leidt tot besluitvorming op regioniveau waarop de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten geen invloed meer kunnen uitoefenen vooraf, maar slechts controle achteraf? En wat voor betekenis heeft die controle achteraf dan nog? En wat betekent dit voor de verschillende rollen van het raadslid, dat tevens lid is van het algemeen bestuur van de plusregio? Zou het niet juist voor de plusregio's aanbeveling verdienen om een dualistische structuur in te voeren?

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de plus-regio's in feite geen hulpstructuren voor het lokale bestuur worden, maar «provincieachtige» bovenlokale autoriteiten. Zij krijgen van het Rijk zware bevoegdheden en grote budgetten. Eigenlijk lijken het «stadsprovincies», maar dan zonder directe invloed van de kiezer. Terwijl de plusregio wel verantwoordelijk is voor onder meer openbaar vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Taken die burgers en bedrijven direct raken, zonder dat de burger dat bestuur kan kiezen. En dat terwijl de regering blijkens het regeerakkoord een betere democratie wil door verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers te verbeteren. Het is te betreuren dat de regering tot dusver vrijwel niets gedaan heeft met het rapport van de commissie-Geelhoed «Op schaal gewogen» over regionaal bestuur in de nieuwe eeuw. Dit rapport, dat al weer bijna drie jaar geleden verscheen, verdient een serieuze discussie. Wat mogen zij op dit punt, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, van de minister verwachten? Zij stelden deze vraag mede gelet op wat de minister daarover heeft toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot verkleining van het aantal leden van provinciale staten in de Eerste Kamer.

Ligt het, zo vroegen deze leden, niet in de rede om in het kader van dit perspectief een horizonbepaling in dit wetsvoorstel aan te brengen?

De leden van de **GroenLinks**-fractie stelden dat de gebrekkige democratische legitimatie van de Wgr-gebieden voor eenieder een punt van zorg is. Tegelijkertijd valt echter te constateren dat er in wetgevende zin niets

wordt gedaan om hier iets aan te verbeteren. De angst voor het creëren van een vierde, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag in Nederland (en dan blijven de deelgemeenten en de EU maar even buiten beschouwing) is zo groot, dat van de weeromstuit welhaast niets wordt ondernomen om binnen de gebrekkige structuur van de Wgr toch wat verbeteringen aan te brengen.

Het hoofdschap van de gemeente rust bij de gemeenteraad. In het dualiserings-wetgevingstraject van gemeenten heeft de regering er – terecht – van afgezien om het hoofdschap bij de gemeenteraad weg te halen. Als de Wgr beschouwd moet worden als verlengd lokaal bestuur, betekent dit dan niet volgens de regering dat de gemeenteraden, als dragers van het hoofdschap, ook de dragers van het bestuur van het Wgr-gebied moeten zijn? Erkent de regering dat het daarom een weeffout is dat in artikel 13 van de Wgr is geregeld dat ook personen die niet deel uitmaken van de gemeenteraad (burgemeester, wethouders en in een bepaalde situatie zelfs de gemeentesecretaris) gekozen kunnen worden in het algemeen bestuur van een Wgr-gebied? Is de regering bereid een wetswijziging dienaangaande voor te stellen? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering in dat als algemene besturen van Wgr-gebieden worden gezien als verlengd lokaal bestuur, er veel voor te zeggen valt om ook de politieke diversiteit van de lokale besturen in dat algemene bestuur te laten doorklinken? Is het daarom niet wenselijk dat in de algemene besturen politieke fractievorming plaatsvindt?

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe de regering in dit verband tegen politieke disciplinerings aankijkt, dat wil zeggen dat leden die door de gemeenteraad zijn gekozen om zitting te nemen in het algemeen bestuur van een Wgr-regio moreel en politiek verplicht worden de opvatting van een meerderheid van hun gemeenteraad uit te dragen? Achte de regering het wenselijk dat op deze manier opvattingen van gelijkgestemde grote minderheden in de deelnemende gemeenteraden niet tot uitdrukking kunnen komen in het algemeen bestuur van een Wgr-regio?

Deze leden vroegen vervolgens of de regering inziet dat het probleem van de democratische legitimatie wordt vergroot door de combinatie van dualisering van het gemeentebestuur en het feit dat ook wethouders en burgemeesters in het algemeen bestuur van een Wgr-regio kunnen worden gekozen, waardoor het – niet alleen in theorie, maar het is al praktijk – mogelijk is dat een algemeen bestuur van een Wgr-regio in meerderheid, dan wel uitsluitend, uit niet-gekozen bestuurders bestaat. Hoe kijkt de regering aan tegen de mogelijke incongruentie die kan ontstaan als de aanpassing van de Wet dualisering gemeentebestuur (28 995) over enige tijd van kracht is en aan B&W overgedragen bevoegdheden op het bordje van een Wgr-regio komt te liggen, waarvan het bestuur nog monistisch functioneert?

De leden van de GroenLinks-fractie constateerden dat een veelgehoorde klacht van gemeenteraadsleden in Wgr-gebieden is dat zij onvoldoende worden geïnformeerd door het algemeen en dagelijks bestuur van de Wgr-regio. Hoewel de informatieplicht nu wettelijk is geregeld, is dit blijkbaar onvoldoende. Is de minister bereid te onderzoeken hoe een stringenter regelgeving hier aan tegemoet kan komen, bijv. door de verplichting op te leggen dat voorgenomen besluitvorming tijdig wordt toegezonden aan alle gemeenteraden en dat verslagen van dagelijks besturen en portefeuille-overleggen openbaar worden?

Zorgen leefden er bij de leden van de **SP**-fractie over het democratische gehalte van de nieuwe plusregio's. Deze regio's krijgen bevoegdheden over onderwerpen die burgers direct treffen, maar zij kunnen de leden niet kiezen of wegsturen. Deelt de minister de mening van deze leden, dat in

dit voorstel bevoegdheden worden overgedragen van de democratisch direct gelegitimeerde provincies naar de indirect gelegitimeerde regio's? Zo nee, waarom niet? Ziet hij met de leden van deze fractie het probleem dat bestuurders van de regio's in de problemen komen als zij namens een gemeente een meerderheidsstandpunt moeten verdedigen waar hun fractie niet achter staat? Zo nee, waarom niet? Deelt de minister de zorg van de leden van deze fractie dat de belangen van de centrumgemeenten in een regio zullen domineren boven de belangen van de kleinere gemeenten? Is de minister anderzijds bang voor de mogelijke hindermacht van kleine gemeenten? Voor beide vragen geldt: zo nee, waarom niet?

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie hoe de minister het functioneren van de nieuwe regio's ziet in verband met de dualisering van het bestuur in de gemeenten en provincies, waarbij raadsleden vooral een controlerende functie wordt toegedicht?

VERSPREIDE OPMERKINGEN

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat bij de behandeling van het wetsvoorstel ter vermindering van het aantal statenleden de minister van Binnenlandse Zaken op vragen dienaangaande van de fractie van de PvdA, maar ook van andere fracties, heeft toegezegd dat er nog in deze kabinetsperiode een beleidsnota geschreven zal worden over de rol en toekomst van de provincies. Omdat dezelfde minister bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer de motie van het lid De Wit heeft ontraden, waarin de regering gevraagd wordt om een fundamenteel debat te entameren over de rol en positie van provincies in het Nederlands openbaar bestuur, vroegen de leden van de fractie van de PvdA hoe serieus die toezegging van de minister genomen moet worden. Daarom zouden zij in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel, ook met inachtneming van de fundamentele kritiek van de Raad van State op dit voorstel, willen vragen of de regering meer duidelijkheid kan geven over het tijdstip waarop deze notitie verwacht kan worden en over de vraagstukken die in deze nota aan de orde gesteld zullen worden. Omdat de leden van de fractie van de PvdA het punt van de democratische legitimatie een zwaar punt vinden, zoals hiervoor reeds opgemerkt, wilden zij graag weten op welke termijn de regering zal komen met een notitie over optimalisering van de democratische legitimatie op het niveau van de Wgr-plus regio's binnen de voorliggende wetgeving, zoals toegezegd is door de minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer bij de behandeling van deze wet.

De leden van de **SP**-fractie merkten op dat de minister op 1 februari 2005 in de Eerste Kamer een notitie heeft toegezegd over de toekomst van het middenbestuur. Tevens moet nog een discussie plaatsvinden over een rapport van de commissie-Geelhoed. Kan de minister instemmen met het voorstel van deze leden om pas te besluiten tot de invoering van plusregio's zodra er meer duidelijkheid is over de toekomst van de provincies?

Het lid van de **OSF**-fractie vroeg waarom de regering van mening is dat Nederland geen regionaal bestuur dient te ontwikkelen dat een zelfstandige positie kan innemen in de Europese besluitvorming? En waarom sluit de regering uit dat «de Europese dimensie» invloed zou kunnen uitoefenen op de keuzes die gemaakt (kunnen) worden m.b.t. de schaalgrootte in het binnenlands bestuur? Zou het niet beter zijn om bij de beoordeling van bestuurlijke keuzes juist uitdrukkelijk rekening te houden met het bestaan van de Europese bestuurslaag en dan te streven naar evenwichtige verhoudingen die ook in de Europese schaal passen?

Per saldo vroeg de OSF-fractie of de regering van mening is dat het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus weliswaar de pretentie uitstraalt van een definitieve regeling te zijn, maar in feite vooruitloopt op een verder doordenken van de meest wenselijke bestuurlijke structuur voor Nederland binnen Europa?

ARTIKELSGEWIJS

Een vraag van de leden van de CDA-fractie betreft artikel 112 van ontwerp-wet 29 532. Dat artikel geeft de mogelijkheid dat het algemeen bestuur commissies kan instellen ter behartiging van één of meer belangen van een deel van de gemeenten in de plusregios. Door die formulering wijkt dit artikel 112 essentieel af van artikel 25 van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen, in die zin dat het niet alleen betrekking heeft op de behartiging van bepaalde belangen, maar ook op de behartiging van één of meer belangen van een deel van de gemeentes in de plusregio. Wat dient verstaan te worden onder de formulering «ter behartiging van een of meer belangen voor een deel van de gemeenten in de plusregio»?

De leden van de CDA-fractie vroegen of dat ook besluitvormende bevoegdheden betekent. Die veronderstelling zou geput kunnen worden uit het creëren van een nieuw artikel naast artikel 24, dat alleen commissies van advies kent. Wat is voorts de ratio dat deze commissies niet het hele werkveld bestrijken, maar slechts bemoeienis hebben met een deel daarvan? Uit de formulering van artikel 112 zou kunnen worden afgeleid dat het kan voorkomen dat één of meer van de basistaken van de plusregio slechts uitgevoerd worden voor bepaalde delen van de regio, door ze naar de commissie te delegeren. Dat heeft de minister echter weersproken in een korte brief van 17 december 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. De minister zegt wel in dezelfde brief dat het algemeen bestuur een territoriale commissie kan instellen om die taak op een intensievere wijze in een deel van de regio uit te oefenen. Is de minister niet met deze leden van oordeel dat deze vaag geformuleerde toevoeging de betekenis van artikel 112 nog schimmiger maakt? Wat bedoelt de Minister precies met de opmerking om de basistaak «op een intensievere wijze» uit te oefenen? Wat is overigens de hiërarchische verhouding tussen het algemeen bestuur en deze commissie(s)? Moet gedacht worden aan een soort deelgemeentesysteem of subregio binnen de plusregio? Waarom is ten aanzien van deze commissie welke bedoeling dan ook van de wetgever niet klip en klaar in de wet neergeschreven? Weliswaar is de strekking van artikel 112 tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan de orde geweest, maar de leden van de CDA-fractie beschouwen de daar gegeven antwoorden niet als toereikend in die zin dat niet duidelijk wordt welke ruimte artikel 112 wel en niet biedt. Wil de minister de bedoelingen daarom van dit artikel nog eens exact formuleren? Deze leden vroegen de minister tevens om als illustratie op zijn antwoord terzake deze leden te informeren hoe hij in dit verband aankijkt tegen de gedachteontwikkeling bij een aantal gemeenten in Twente om in de toekomstige wgrplus-regio Twente de verplichte samenwerking op bijvoorbeeld de terreinen ruimtelijke ordening, woningbouw en grondpolitiek tot een beperkt aantal gemeenten uit die regio te beperken en daarnaast een lichte Regio Twente te creëren waarbinnen alle gemeenten samenwerken met een licht takenpakket op andere terreinen. Zijn zodanige gedachten ook te vatten onder de bedoeling en uitleg van artikel 112 en zo ja, op welke wijze?

De leden van de CDA-fractie constateerden, dat als men op basis van de wetstekst de vraag zou willen beantwoorden welke gemeenten in ons land (buiten de huidige 7 kaderwetgebieden) de mogelijkheid hebben om kansrijk initiatieven te nemen om te komen tot een plusregio, dat verre

van gemakkelijk is. De memorie van toelichting is daar wat behulpzamer en concreter in, door o.a. te verwijzen naar de zogenaamde G 30-gemeenten en door te duiden dat er complexe afwegingsproblemen aan de orde moeten zijn op de terreinen wonen, verkeer en vervoer, werken en groen. En er moet sprake zijn van een sterke onderliggende oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio.

Als men die toelichtende tekst ontleedt is het niet zo eenvoudig tot een eenduidig antwoord te komen op de vraag: welke gemeenten wel en welke niet, vroegen de leden van de CDA-fractie.

Om te beginnen is in de algemene toelichting (blz. 7.) neergeschreven dat «in beginsel» alle gebieden in aanmerking komen die behoren tot de zogeheten G 30. Heeft dat «in beginsel» de bedoeling een aantal van de G 30 – gebieden te beperken in de aanvraagmogelijkheden of wil het juist aangeven dat buiten de G 30 ook kansrijk een plus-regio kan worden voorbereid, als aan de andere uitgangspunten wordt voldaan? Die vraag lijkt temeer relevant omdat bij de artikelsgewijze toelichting op blz. 16 het begrip «in beginsel» niet wordt gehanteerd. Daar wordt «gedacht aan de 30 gemeenten die een categorie (G 30) vormen». Daarnaast is het begrip grootstedelijke kenmerken niet uitgewerkt. Bovendien blijft na lezing van de memorie van toelichting de vraag boven de «markt» drijven wanneer sprake is van «complexiteit van afstemming» in een gebied en wanneer «in dat gebied vraagstukken spelen die vragen om afstemming op een grotere schaal dan de schaal van zelfs de grootste gemeente in dat gebied».

Was het niet beter geweest dat in de wet zelf in artikel 104 een helderder omschrijving was gegeven? Nu dat niet het geval is wil de minister stelling de onderbouwing van de criteria nog eens verwoorden. Op die wijze zal ook de zinsnede in artikel 106 en 107 dat de instelling van een plusregio «bijzonder aangewezen» is meer toegelichte inhoud krijgen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hadden tot slot nog een enkele vraag. In artikel 104 wordt bepaald dat de plusregio wordt ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek. Dit zou op zichzelf recht doen aan de term hulpstructuur. Maar de bepaling lijkt in strijd met de werkelijke overdracht van bevoegdheden die niets met een afstemmingsproblematiek te maken hebben. Neem bijv. Artikel V A van de wet waarin in het kader van de wet bodemsanering plusregio's worden gelijkgesteld met de provincie. Volgens deze wetswijziging wordt de plusregio bijv. in artikel 51 van de wet bodemsanering gelijkgesteld met de provincie en kan de plusregio de gemeente maximaal vijf jaar vrijstelling geven van een bestemmingsplan. Welke afstemmingsproblematiek met andere gemeenten is hiermee in het geding? Welk orgaan van de plusregio is overigens gelijkgesteld met de provincie in dit artikel: het algemeen of het dagelijks bestuur? Is de regering het met deze leden eens dat deze wetswijziging er toe leidt dat de bevoegdheid in feite – deels – terecht komt bij de gemeente zelf, die immers deel uit maakt van de Wgrplus-regio en dat naarmate de gemeente groter is, zeker als het de centrumgemeente betreft, de bevoegdheidsoverdracht een wassen neus is?

Wetsvoorstel 27 008

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen hoe de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (27 008, nr. 5, blz. 2) kan stellen dat gekozen is voor een bestuursstructuur voor Wgr-gebieden

naar analogie van de Gemeentewet, als er geen dualisering van het bestuur van het Wgr-gebied plaatsvindt, aangezien de leden van het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur worden gekozen?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen