

Vergaderjaar 2000–2001

27 633

Bestuur in stedelijke gebieden

27 400 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2001

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 juni 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 18 april 2001 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» (27 633, nr. 1);**
- **het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Rob-advies «Bestuurlijke samenwerking en democratische controle» en de SGB0-studie «Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen» (27 400, VII, nr. 44).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Cloe** (PvdA) kan in grote lijnen uit de voeten met de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden». Gezien de opeenstapeling van problemen en kansen die de grenzen van de afzonderlijke gemeenten overstijgen, is in grootstedelijke gebieden een samenhangende niet-vrijblijvende bovenlokale aanpak nodig. Een sterk bovenlokaal bestuur is nodig om door middel van solidariteit tweedeling te voorkomen. Stad en rand hebben elkaar nodig.

De stadsprovincie is nergens geland. Dit woord is de afgelopen jaren uit het bestuurlijk woordenboek verdwenen en komt in het regeerakkoord slechts één keer voor. De noodzaak om in grootstedelijke gebieden te komen tot een wettelijke vorm van bovenlokale samenwerking is er echter niet minder op geworden. Het kabinet stelt dan ook terecht dat de verworvenheden van de Kaderwet bestuur in verandering behouden dienen te blijven en dat dit instrument moet worden voortgezet voor de bovenlokale taken. Terecht is ook de constatering dat de kaderwet bestuurlijk is geworpt en aan de verwachtingen heeft voldaan. Er is onverminderd behoefte aan een grootstedelijke structuur. De argumenten ervoor hebben alleen maar aan kracht gewonnen en consolidatie en nieuwe impulsen zijn nodig.

De in de beleidsnotitie genoemde uitgangspunten spreken de heer De Cloe aan: een wettelijke regeling voor onbepaalde tijd in een aantal stedelijke gebieden (dus een structurele regeling), taken en bevoegdheden van de kaderwet vormen het referentiepunt, een zekere mate van afdwing-

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (Christen-Unie).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolaï (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks).

baarheid (doorzettingsmacht), niet voor elk vraagstuk een eigen bestuurlijk orgaan, maar een zekere flexibiliteit om op maat met andere partners te kunnen samenwerken, en het is de wetgever die het aantal gebieden en het taken- en bevoegdhedenpakket bepaalt.

Ingaande op de opmerkingen over het takenpakket vraagt hij, waarom het huidige takenpakket door het kabinet alleen als «referentiepunt» wordt opgevoerd. Waarom wordt niet eenvoudigweg uitgegaan van dat bestaande takenpakket en waarom zou het regionaal structuurplan niet de functie kunnen vervullen van richtinggevend ruimtelijk plan ten opzichte van gemeentelijke bestemmingsplannen? Dat was toch de bedoeling van de kaderwet? Verder vraagt hij welke extra positieve prikkels het kabinet denkt in te bouwen bij de vormgeving van het grondbeleid in stedelijke gebieden. Hij voelt wel voor het pleidooi vanuit de regio's Rotterdam en Amsterdam om het stedelijk vernieuwingsbeleid (ISV) toe te voegen aan het takenpakket. Hetzelfde kan hij zich voorstellen voor het regionaal groenbeleid en voor taken op sociaal terrein. Juist de sociale problematiek in de stad en de vaak in een grootstedelijk gebied aanwezige scheve sociale structuur vragen om een integraal bovenlokaal beleid op dat vlak. Bij de opmerkingen over de bestuurlijke vormgeving stelt hij eerst vast dat de huidige kaderwetgebieden mogelijkheden hebben om een algemeen bestuur en een voorzitter te kiezen die onafhankelijker zijn van de gemeenten. Blijft dat mogelijk in het komende wetsvoorstel en blijft het ook mogelijk in het duale gemeentelijke stelsel? De Rotterdamse regio wil in 2002 een soort Eerste-Kamermodel toepassen en wil, afhankelijk van een evaluatie in 2004, streven naar rechtstreekse verkiezingen in 2006. Is dat ook voor het kabinet een wenkend perspectief, of wil de minister geen directe betrokkenheid van de burgers? De heer De Cloe wijst in dit verband op de direct gekozen deelraden in Amsterdam en Rotterdam. Wat zou er dan mis zijn om voor bovenlokale organen óók voor rechtstreekse verkiezingen te opteren?

Hij herinnert vervolgens aan de eerdere aankondiging dat de kaderwet met een jaar wordt verlengd. Waarom met slechts een jaar? Waarom niet de kaderwet, met enige kleine aanpassingen, voor onbepaalde tijd verlengen? Deze wet is toch juist gericht op een krachtig bovenlokaal bestuur? Vindt het kabinet nog steeds dat de integrerende en arbitrerende rol van de provincies het beste vormgegeven kan worden door middel van gebruik van de bestaande provinciale bevoegdheden, zo nodig toegepast via sectorale wetgeving? Voor de niet-kaderwetgebieden ziet hij de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) als een uitstekend uitgangspunt, zeker na de aanpassing van deze wet in 1994.

Hierna vraagt hij wat de tijdsplanning is. Eerst zal wel het gebruikelijke overleg met de gebieden, de VNG en het IPO moeten plaatsvinden, maar het is aan minister en Kamer om uiteindelijk knopen door te hakken.

Wanneer is daartoe naar verwachting de gelegenheid?

De heer De Cloe vraagt wat wordt bedoeld met de passage in de beleidsnotitie dat het kabinet vooralsnog uitgaat van de huidige zeven kaderwetgebieden. Kunnen dat er dan meer worden en, zo ja, waar denkt het kabinet dan aan? Aan de regio Groningen-Assen, of aan Parkstad Limburg? Parkstad Limburg is bovendien, net als Twente, een grensregio en het lijkt verstandig om daar ook te letten op de aangrenzende Duitse regio, gezien de ontwikkeling van landsgrensoverschrijdende samenwerking. Overigens vindt hij dat het aantal gebieden voorlopig niet kleiner moet worden.

De omvang van de huidige kaderwetgebieden vindt hij niet overal het toppunt van logica. Vooral het Utrechtse grootstedelijke gebied is erg groot en als die omvang wordt gehandhaafd, vindt de provincie Utrecht eigenlijk dat zij zou moeten verdwijnen. Dat spoort overigens met een opmerking van de IPO-voorzitter over een kleiner aantal grotere provincies. Wordt verder door het afsluiten van regiocontracten met het

Noorden, het Oosten, het Zuiden en de Randstadregio in feite niet de weg van landsdelen opgegaan?

Verder vraagt hij hoe het kabinet denkt, afgebakende grootstedelijke gebieden op maat en flexibel samenwerking te laten zoeken met andere partners, mede in relatie met de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Vooral in de Amsterdamse regio speelt dat.

Al met al kan de heer De Cloe met een groot aantal uitgangspunten van de beleidsnotitie instemmen, maar hij heeft de indruk dat het kabinet wel erg behoedzaam opereert. Dat is wel begrijpelijk, gezien het mislukken van het stadsprovinciespoor, maar het is onverminderd noodzakelijk om in grootstedelijke gebieden te komen tot een goed vormgegeven bovenlokaal bestuur. Er zijn nieuwe impulsen en nieuwe opgaven nodig om de bovenlokale samenwerking handen en voeten te geven. De komende wetgeving zal ruimte moeten bieden voor een steviger takenpakket, meer democratisch bestuur, wellicht rechtstreekse verkiezingen en een zekere flexibiliteit.

De heer **Balemans** (VVD) herinnert aan de afspraak in het regeerakkoord dat de huidige kaderwet in 2003 komt te vervallen. Aan die afspraak wil hij vasthouden. Ook hij constateert, evenals in de beleidsnotitie is gedaan, dat het eindperspectief van de stadsprovincie op sterven na dood is. Toen afgestapt werd van de stadsprovincie, is er bewust voor gekozen om daar waar dat nodig is, te gaan werken met herindelingen. Voor hem betekent dit dat er geen enkele reden is om die gebieden waar grootschalige herindelingen zijn doorgevoerd, straks onder een nieuwe kaderwet te laten vallen. In die gebieden is het werk van de kaderwet immers gedaan. Met name geldt dit voor de provincie Utrecht. Van hem kan dan ook het Bestuur Regio Utrecht (BRU) worden opgeheven.

Hij onderschrijft het uitgangspunt van de drie bestuurslagen in Nederland: Rijk, provincie en gemeente. Dit houdt mede in dat de kaderwet in 2003 niet vervangen dient te worden naar een nieuwe aparte wet. Dat past immers niet in het uitgangspunt van de drie bestuurslagen. Ook de in de notitie geopperde mogelijkheid om het aantal kaderwetgebieden uit te breiden, staat volgens hem haaks op de doelstelling van het regeerakkoord. Hij wil eerder het aantal kaderwetgebieden terugbrengen. Daarnaast hanteert hij als uitgangspunt: decentraal wat mogelijk is, centraal wat nodig is. In dit verband vraagt hij hoe wordt omgegaan met de afspraak in het regeerakkoord om de rol van de provincies te versterken. Uiteraard ziet ook de heer Balemans dat er een aantal grootstedelijke gebieden zijn die met problemen kampen. Het is voor hem echter de vraag of de oplossing daarvan moet worden gezocht in de kaderwet, een wet die indertijd vooral tot stand is gekomen met het oog op de specifieke situatie in de Amsterdamse en de Rotterdamse regio. Er wordt nu bezien hoe het bestuur in stedelijke gebieden ingericht zou moeten worden, maar er liggen nog niet afgeronde dossiers van kaderwetgebieden en het dossier-Twente is op een andere manier afgerond dan oorspronkelijk de bedoeling was. Het IPO stelt dan ook dat het de vraag is of alles wel zo succesvol is verlopen. Overigens is in het regeerakkoord afgesproken dat in de regio Eindhoven een herindeling plaatsvindt. Hij wacht met spanning de voorstellen van de minister daarover af.

Een rechtstreeks gekozen bestuur, hetgeen in het Rotterdamse model het eindperspectief is, gaat hem een te stap te ver, want daarmee zou de facto en de jure gekozen worden voor een vierde bestuurslaag. Gelukkig heeft het kabinet duidelijk gemaakt dat dit niet aan de orde is en dat uitgegaan blijft worden van drie bestuurslagen. Ook voor de heer Balemans is het «huis van Thorbecke» nog steeds uitgangspunt. Er kunnen wellicht enige verbouwingen plaatsvinden, maar de fundamenten zijn nog steeds van deze tijd en daarom voelt hij zeker niet voor een rechtstreeks gekozen bestuur dat ergens tussen provincie en gemeenten komt te hangen. Hij zou de oplossing willen zoeken in enerzijds versterking van de rol van de

provincies, althans als dat nodig is, en anderzijds in aanpassing en aanscherping van de Wgr.

Op zichzelf vindt hij het prijzenswaardig dat de minister van plan is om met een definitieve wettelijke regeling te komen, maar het is mogelijk dat die in de huidige kabinetsperiode niet meer kan worden gerealiseerd. Denkt de minister in dat geval aan een tijdelijke wet op basis waarvan vooral Rotterdam en Amsterdam door kunnen gaan? Zo ja, welke vorm zou zo'n overbruggingswet dan krijgen?

De heer **Hoekema** (D66) merkt over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Rob-advies over bestuurlijke samenwerking en democratische controle op, dat een sterkere positie van de gemeenteraden een van de middelen is om het democratisch tekort bij samenwerkingsvormen als PPS'n of convenanten weg te nemen. Voor hem betekent dat dualisering en dus het snel invoeren van de voorstellen van de commissie-Elzinga. Hij is verheugd dat het kabinet de informatie- en verantwoordingsplicht in de Wgr wil handhaven, want ook dat is van belang om de publieke taken zo transparant mogelijk en democratisch gelegitimeerd te laten uitvoeren. Overigens is hij benieuwd hoe de minister verder wil gaan met het bij de Kamer liggende voorstel tot wijziging van de Wgr.

Op bladzijde 8 van het kabinetsstandpunt wordt gesproken over een relatieve onbekendheid met de Aanwijzingen voor convenanten, daterend uit 1996. Hebben die aanwijzingen in de praktijk dan niet gewerkt? Op diezelfde bladzijde wordt gesteld dat het nieuwe beleidskader voor regionale ontwikkelingsmaatschappijen «een aanwinst is voor heldere democratische verhoudingen». Zijn er al concrete aanwijzingen dat dit inderdaad het geval zal zijn?

Naar aanleiding van de interessante passages op bladzijden 9 en 10 over het einde van de democratie en de denkbeeldige staat gelezen, vraagt de heer Hoekema hoe het Expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming (EIB) zal gaan werken.

Hij zou graag zien dat de Rob eens kijkt naar de neiging om bij grote bestuurlijke beslissingen te streven naar consensus tussen alle bestuurlijke deelnemers. Het democratisch gelegitimeerde orgaan, bijvoorbeeld de gemeenteraad of de Kamer, kan daardoor wel eens in problemen komen.

Ingaande op de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» stelt hij eerst met instemming vast dat het begrip «stadsprovincie» weer in discussie is gekomen, al heet het dan nu «regiobestuur». Helaas nemen de betrokken organen, zoals het IPO, alweer hun vertrouwde posities in en gaat ook de minister wel erg behoedzaam te werk. De heer Hoekema vindt dat de notitie in ieder geval tekortschiet in het aanreiken van de optie van democratische legitimatie door middel van directe verkiezingen. Hij zou die optie graag opgenomen zien in het perspectief van een regionaal bestuur. Het zal weliswaar van onderop moeten groeien, maar op landelijk niveau moeten nog wel reële beleidskaders worden geschetst, waaruit duidelijk wordt hoe de landelijke politiek er in grote lijnen over denkt. Serieus werk maken van sterke regiobesturen heeft trouwens ook als consequentie dat nagedacht moet worden over de toekomst van de provincies. Sterke regiobesturen zouden immers provinciearm of provincievrij kunnen worden. Bovendien brengt dit een discussie op gang over een mogelijke organisatie van het middenbestuur in de vorm van landsdelen, hetgeen hij een logische ontwikkeling zou vinden.

Bij het takenpakket denkt hij in grote lijnen aan het minimumtakenpakket van de kaderwet, met de mogelijkheid voor de stedelijke gebieden om daar vrijwillig extra taken in onder te brengen. De plannen in de Rotterdamse regio om het grondbeleid en het ISV regionaal aan te gaan pakken, hebben zijn steun. Voor het overige is maatwerk aangewezen en flexibiliteit over en bij het samenwerken met partners buiten het regiobestuur-gebied.

De vraag naar het aantal stedelijke gebieden vindt hij reëel. In Utrecht is er het risico van een erg grote bestuurlijke dichtheid. De provincie heeft al wel een standpunt daarover bepaald, het BRU nog niet. Verder kan ook nog aan nieuwe gebieden worden gedacht, zoals Parkstad Zuid-Limburg en eventueel Groningen-Drenthe.

Ten slotte vraagt hij zich bij het Rotterdamse model voor Eerste-Kamer-achtige verkiezingen in 2002 af, of het wel een goed idee is om een benoemde functionaris (dus een burgemeester) op een politieke lijst voor de regioverkiezingen te plaatsen, met actief en passief kiesrecht. Hij vindt dat toch enigszins op gespannen voet staan met de notie van gekozen vertegenwoordigers.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vindt het jammer dat de discussie over bestuur in stedelijke gebieden veel bestuurders en burgers inmiddels koud laat. Er zijn de afgelopen jaren kansen gemist om deze discussie op een goede manier af te ronden en het ziet er naar uit dat het ook in de komende tijd doormodderen wordt. Toch moeten er in de grootstedelijke gebieden zaken geregeld worden op gebieden als verkeer en vervoer, grondpolitiek, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en bovenregionale samenwerking, omdat alleen op die manier de in die gebieden bestaande problemen kunnen worden opgelost. Hij roept de partijen op om zich voor de komende verkiezingen duidelijk uit te spreken over de vraag waar het naartoe moet met de bestuurlijke constellatie in Nederland, in de hoop dat dan in de nieuwe kabinetsperiode de problemen wél aangepakt worden.

Ook vandaag is weer de vraag besproken of regiobesturen niet een sluipende introductie van een vierde bestuurslaag zijn. In feite zijn er op dit moment al méér dan vier bestuurslagen: naast de drie traditionele ook de EU en deelraden. Hij vraagt waar het kabinet op termijn met regiobesturen naartoe wil. Moet het gezien worden als een begin van samenwerking die ook tot gekozen organen kan leiden? De heer Van der Steenhoven zou dat voorstaan, uit een oogpunt van democratische legitimatie. Verder kan hij zich voorstellen dat met het oog op de democratische controle in gemeenten speciale raadscommissies worden ingesteld, waar degenen die de gemeenten vertegenwoordigen in de regiobesturen, verantwoording aan de gemeenteraden afleggen.

Hij is het ermee eens dat in dit geheel ook de toekomst van de provincie en de mogelijke plaats van landsdelen aan de orde zouden moeten komen.

Het Rob-advies over democratische controle bij PPS-constructies onderschrijft hij. Nu PPS-constructies, waar overigens ook veel voordelen aan zitten, op lokaal niveau een grote vlucht nemen, is een betere democratische controle nodig. Zo moet het recht van gemeenteraadsleden op informatie over PPS-constructies goed geregeld worden en moeten deze constructies ook in alle openbaarheid besproken kunnen worden. De brief van het kabinet vindt hij veel te terughoudend op dit punt. Alleen het EIB is zeker niet voldoende.

Hoewel hij op zichzelf voorstander van sterkere regiobesturen is, zet hij wel vraagtekens bij de huidige schaal van het regiobestuur in Utrecht. Hij zou ervoor zijn als teruggekeerd zou worden naar de omvang van de vroegere RBU, omdat de stedelijke problematiek zich toch vooral in het RBU-gebied voordoet.

De heer **Van den Berg** (SGP) wijst erop dat de discussie van vandaag over de vormgeving van regionale samenwerking in stedelijke gebieden na afloop van de kaderwet zeker niet te vroeg komt, gelet op het gebruikelijke tempo van wetgevingsprocessen. Ook hij vraagt daarom welk tijdschema de minister voor ogen heeft. Hij is overigens niet rouwig over het verdwijnen van de kaderwet. Indertijd heeft zijn fractie ook tegen deze wet gestemd, niet omdat zij niet het belang van regionale samenwerking zag,

maar omdat zij deze wet niet vond passen in de bestuurlijke opbouw met drie lagen en eigenlijk als een inbreuk beschouwde op de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling in het openbaar bestuur.

In de stukken wordt vrij positief gesproken over de werking van de kaderwet in de afgelopen jaren. Hij zal niet stellen dat het allemaal kommer en kwel is geweest, maar een echt objectieve evaluatie van de werking van de wet heeft hij wel gemist. De evaluatie is namelijk vooral gebaseerd op meningen van betrokkenen zelf. Hij is het dan ook eens met de stelling van het IPO dat het te betreuren valt dat geen onafhankelijke externe evaluatie heeft plaatsgevonden, zeker nu het kabinetsstandpunt niet uitsluit dat in de toekomst ook andere stedelijke gebieden gebruik kunnen gaan maken van een nieuwe wettelijke samenwerkingsstructuur. In dit verband verwijst hij naar het artikel van Hulst in Openbaar Bestuur van februari jl., waarin een wat genuanceerder oordeel wordt gegeven over de manier waarop de regionale openbare lichamen hebben gewerkt, en de conclusie wordt getrokken dat weliswaar conform de wet een aantal regionale plannen zijn opgesteld, maar dat er niet veel daadwerkelijk regionaal beleid tot stand is gekomen. Nu het gaat om een nieuwe wettelijke voorziening, vindt hij dat een bredere afweging nodig is dan die welke nu voorligt.

Vervolgens herinnert hij eraan dat aanvankelijk de kaderwet in het teken van de stadsprovincies stond. Die zijn er niet gekomen, hetgeen hij zeker niet betreurt, maar het toen voor sommige gebieden gekozen alternatief (namelijk grootschalige gemeentelijke herindeling) vindt hij ook een slechte zaak. Hij meent dat nu vooral de Wgr, op een aantal punten wellicht aangescherpt, een belangrijke rol moet gaan spelen. Deze kan een goed kader bieden voor samenwerking in grootstedelijke gebieden en hiermee wordt bovendien binnen de bestuurlijke hoofdstructuur gebleven. Verder kan in dat kader uitwerking worden gegeven aan de passage in het regeerakkoord over versterking van de functie van de provincies. Tot nu toe is die uitwerking volledig achterwege gebleven en hij betreurt dat, omdat zijns inziens de provincies een zeer belangrijke rol hebben te spelen bij het bestuur in stedelijke gebieden, vooral door verantwoordelijkheid te dragen voor gemeenschappelijke regelingen in die gebieden. Het voorstel om een aantal provinciale bevoegdheden op het punt van het opleggen en goedkeuren van gemeenschappelijke regelingen uit de Wgr te schrappen, ziet hij dan ook als de verkeerde weg. Overigens heeft hij uit de beleidsnotitie, waarin nieuwe wetgeving wordt aangekondigd, niet goed kunnen opmaken welk type wetgeving de minister dan voor ogen staat. Hij betreurt dat, want het overleg van vandaag begint daardoor toch enigszins te lijken op een hoorzitting waar de Kamer haar ideeën mag uiten ten overstaan van de minister. De Kamer hoort echter te reageren op concrete denkbeelden van het kabinet. De schaal van de provincies zou van de heer Van den Berg wel ter discussie mogen worden gesteld, ook in relatie met Europese ontwikkelingen. De totstandkoming van regiocontracten geeft in feite ook al een aanzet voor een discussie over de eventuele vorming van landsdelen. Hij wil die discussie in ieder geval niet uit de weg gaan.

Hij betreurt het, in de brief over het Rob-advies inzake bestuurlijke samenwerking en democratische controle te hebben moeten lezen dat het kabinet niet wil overgaan tot het geven van aanwijzingen voor PPS. Los van de vraag hoe PPS-constructies moeten worden gewaardeerd, is er immers juist bij die constructies het risico van ondoorzichtigheid en verwarring van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat PPS juist omdat er nog veel onduidelijkheid is over constructies en verantwoordelijkheden, zo slecht van de grond komt. Aanwijzingen voor PPS zouden dan ook waarschijnlijk juist stimulerend werken op het gebruik van het PPS-instrument.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) stelt vast dat de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» weliswaar is geplaatst in het kader van het regeerakkoord, maar toch hier en daar voorzichtig over de grenzen van dat akkoord heen kijkt. In grote lijnen denkt zij positief over de beleidsnotitie, al ziet zij op een aantal punten nog wel hobbels, omdat de minister, waarschijnlijk met het oog op het regeerakkoord, op die punten nog geen duidelijke keuze maakt.

De evaluatie van de kaderwetgebieden laat zien dat de samenwerking in de afgelopen jaren nuttige resultaten heeft opgeleverd. De resultaten in bijvoorbeeld Twente zijn anders dan in bijvoorbeeld Haaglanden en ook zijn niet overal even stevige resultaten te zien, maar dat is vooral te wijten aan de rijksoverheid die het zwaard van een dwingend eindperspectief (herindeling of stadsprovincie) boven de markt heeft gehangen. Het is een verdienste van de minister dat dit dwingende eindperspectief nu van tafel is en dat op een andere manier naar de toekomst gekeken kan worden. Zij vindt het jammer dat de mogelijkheden van de kaderwet, ook die ten aanzien van de bestuurlijke aansturing en de democratische legitimatie, nergens voor de volle 100% zijn gebruikt. Verder leert de evaluatie dat binnen de kaderwetgebieden verschillende gedachten leven over de bestuurlijke aansturing. De kaderwet biedt daar mogelijkheden toe, ook voor een «Eerste-Kamermodel» waar de stadsregio Rotterdam uitgesproken ideeën over heeft. Wel staat bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer de uitslag niet bij voorbaat vast, terwijl bij die verkiezingen ook niet uitgegaan wordt van allemaal dubbelmandaten. Een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur in 2006 als eindperspectief is op dit moment wellicht een brug te ver, ook al omdat de regio zelf op een eerder moment een evaluatie wil houden, maar is voor mevrouw Van der Hoeven niet onbespreekbaar.

De stelling van de minister dat de bestuurlijke positie van Haaglanden en die van de stadsregio Rotterdam in evenwicht moeten zijn, kan zij onderschrijven. Dat hoeft echter niet te betekenen dat beide posities identiek zijn.

De regio Twente en het samenwerkingsverband regio Eindhoven zien eigenlijk niets in een verlenging van de kaderwet of een verdere verplichtende vorm van samenwerking. Mevrouw Van der Hoeven vindt die opstelling niet terecht. In beide gebieden zijn er twee elkaar beconcurrerende centrumsteden en herindeling lost niets op waar het gaat om de aanpak van de grootstedelijke problemen in relatie tot de omringende regio. In Twente is zelfs uiteindelijk alles heringedeeld, behalve Hengelo en Enschede, precies de steden waardoor de problemen zijn ontstaan. Juist die grootstedelijke problemen vereisen een onderlinge afstemming en een verplichtende samenwerking.

Mevrouw Van der Hoeven onderschrijft de noodzaak van regionale samenwerking in de toekomst. Dat is mede het geval in verband met de Vijfde nota ruimtelijke ordening, waarin het Rijk taken identificeert die op gemeentelijk niveau, maar dan wel in samenwerking, moeten worden uitgevoerd. In dit verband vraagt zij aandacht voor de bestuurlijke aansturing bij de Vijfde nota. Zij ziet het risico dat die aansturing zal worden gedaan door vakdepartementen, waardoor er geen bestuurlijke samenhang zal zijn. Ook vraagt zij zich in dit verband af of de omvang van de zeven kaderwetgebieden nog wel past bij de komende decennia. Sommige van die gebieden zijn aan de kleine kant, andere (zoals Utrecht en Twente) juist aan de grote kant. Zijn er binnen de beleidsnotitie van de minister mogelijkheden voor het model dat op dit moment door de provincie Utrecht wordt ontwikkeld?

Verder mist zij als kaderwetgebied de regio Groningen-Assen-Leeuwarden en Parkstad Limburg in combinatie met Aken-Herzogenrath. In het laatste geval is er het punt van landsgrenzen, maar juist in zo'n gebied zijn er andere kansen om naar bestuurlijke vormgeving en vernieuwing te kijken dan elders in het land. Bij Groningen-Assen-Leeuwarden gaat het haar

vooral om de relatie met de functie die dit gebied in de Vijfde nota is toegeacht.

Zij vraagt vervolgens hoe de onderlinge verhouding zal worden tussen de rechtstreekse GSB-ISV-gemeenten en de samenwerkingsregio's. Ook vraagt zij hoe de minister aankijkt tegen het takenpakket van stedelijke gebieden. Waarom alleen zgn. harde sectoren en niet ook sociale opgaven? In bijvoorbeeld Haaglanden zijn juist de sociale opgaven van zeer groot belang.

Zij geeft de voorkeur aan een aparte wettelijke regeling, als opvolger van de kaderwet. Op de eerste plaats betreft het gemeentelijke taken en gemeentelijk geld, dus een opschaling van deze taken naar het niveau van de provincie acht zij niet aan de orde. Op de tweede plaats moet het een vorm van verplichtende, niet-vrijblijvende samenwerking zijn, dus anders dan de Wgr, en op de derde plaats geldt de opvolger van de kaderwet slechts voor een deel van het land, namelijk de aan te wijzen gebieden. Uit de stukken wordt niet duidelijk waar de minister voor kiest. Het is logisch om het IPO en de VNG te betrekken bij de verdere vormgeving, maar dan moet de minister wel weten waar hij naartoe wil. In dit verband moet ook duidelijk worden wie bepaalt welke gebieden in aanmerking komen voor een regionale structuur, zoals nu voorgesteld door de minister. Is dat het gebied zelf, is dat de provincie of is dat de minister? Mede met het oog op de bestuurlijke aansturing bij de Vijfde nota vindt mevrouw Van der Hoeven dat de minister op dat punt een beslissende stem dient te hebben. Zij vraagt hierna welke plannen de minister heeft ten aanzien van de Wgr. Bij de Wgr is vaak sprake van een te grote vrijblijvendheid, al is deze wet anderzijds toch wel een goed instrument voor de niet-stedelijke gebieden. Voor een goede onderlinge afstemming moet er dan wel een rol van de provincie zijn.

Samenvattend vindt mevrouw Van der Hoeven dat nieuwe wettelijke voorzieningen voor het regelen van de samenwerking in stedelijke gebieden nodig zijn. Dat leidt niet tot een vierde algemene bestuurslaag, alleen tot differentiatie op de laag van het middenbestuur. Zij is het er zeer mee eens dat gemeenten binnen de aan te wijzen gebieden een wettelijke opdracht moeten krijgen tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Sectorale wetgeving zal het mogelijk maken om rechtstreekse bevoegdheden toe te kennen, en regionaal maatwerk moet mogelijk blijven. De verhouding tussen provincie en stedelijke gebieden moet nader worden geregeld en datzelfde geldt voor de rol van de provincie bij de afstemming tussen de stedelijke gebieden onderling, en die tussen de stedelijke gebieden en de overige, niet onder de wet vallende gebieden. De rol van de provincie kan verschillend zijn per gebied, afhankelijk van de specifieke situatie. De politieke en bestuurlijke aansturing moet goed worden geregeld. Daar zijn meerdere mogelijkheden voor. Democratische controle vereist overigens transparantie over de wijze van besluitvorming en er moet nog nagegaan worden hoe dat past binnen het dualisme. Verder is zij het eens met de stelling dat als er iets niet transparant is, dat wel PPS en convenanten zijn. Ten slotte vindt zij dat een aantal zaken het beste kan worden geregeld bij de opstelling van een nieuw regeerakkoord.

Antwoord van de minister

De **minister** zegt naar aanleiding van de opmerking over de aard van het overleg van vandaag, dat het inmiddels gebruik is geworden om onderwerpen waarbij wetgeving in de bedoeling ligt, uitvoerig met de Kamer voor te bespreken. Dat moet dan wel gebeuren in een stadium waarin de denkbeelden nog niet volkomen vastliggen; anders heeft een voorbespreking geen zin. Mede daarom is een behoedzaam geformuleerde beleidsnotitie uitgebracht. Gezien de discussies in de afgelopen twintig jaar over de organisatie van het binnenlands bestuur, waarbij zaken als gewesten

en stadsprovincies naar voren zijn gekomen en ook weer van het toneel zijn verdwenen, lijkt een behoedzame opstelling ook aangewezen om doelmatig te kunnen opereren. Dat geldt temeer nu de kaderwet, die overigens met een ander perspectief tot stand is gebracht, over enige jaren zal komen te vervallen en breed de overtuiging leeft dat er toch bepaalde bestuurlijke voorzieningen nodig zijn voor de problematiek in grootstedelijke gebieden. Nu het huis van Thorbecke al 150 jaar bestaat, is het niet verwonderlijk dat er soms enige vernieuwing of uitbreiding van dat huis nodig is om met de tijd mee te kunnen gaan, maar het ligt niet in de bedoeling om te streven naar geheel nieuwe bestuurlijke vormen voor grootstedelijke gebieden. Wel is duidelijk dat de lokale besturen andere instrumenten moeten hebben en ook verplicht moeten zijn om met elkaar samen te werken om in grootstedelijke gebieden goed bestuur te kunnen realiseren.

De stelling dat gekozen moet worden tussen herindeling of een regio-bestuur, vindt hij in dit verband niet terecht. Zo zou de herindeling in dat geval zeer grootschalig moeten zijn, waar hij geen voorstander van is. Wel moet ervoor worden gezorgd dat de gemeenten die in een grootstedelijk gebied met elkaar moeten samenwerken, min of meer van gelijke bestuurlijke kracht en maat zijn. In dat kader heeft het hem niet verrast dat vanuit de Kamer aandacht is gevraagd voor Parkstad Limburg, maar wel dat in dat kader tevens het gebied Leeuwarden-Groningen-Assen is genoemd. Dat gebied ziet hij niet als een grootstedelijk gebied, want dan moet het toch gaan om een gebied met een min of meer aaneengesloten bebouwing en een gezamenlijke infrastructurele problematiek die alleen in samenwerking kan worden opgelost. Hier zal dus ook een verplichting tot samenwerking moeten gelden, terwijl in niet-grootstedelijke gebieden in de praktijk nog een heel eind gekomen kan worden met intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis, waarvoor de Wgr een uitstekend instrument is.

Er kan misschien gesteld worden dat de evaluatie niet volledig objectief is. Een «objectieve evaluatie» door bestuurskundigen heeft wel een bepaalde waarde, maar het is anderzijds soms ook goed mogelijk om zelf tot een oordeel te komen, mede aan de hand van ervaringen van mensen die dagelijks bij dit onderwerp betrokken zijn. In ieder geval heeft de evaluatie laten zien dat er de afgelopen jaren toch het nodige is bereikt in kaderwetgebieden. Op het terrein van planvorming en uitvoering van ruimtelijke ontwikkeling kunnen worden genoemd: Vinex-convenanten, uitbreiding van de woningvoorraad, het groenstructuurplan in het Rijnmondgebied, het grondkostenfonds in Haaglanden, een regionaal stimuleringsfonds en financieringsschap in de regio Eindhoven, regionale structuurplannen in het KAN, Utrecht, Amsterdam en de regio Eindhoven en regionale visies in Twente en Haaglanden. Op het gebied van verkeer en vervoer gaat het onder andere om nieuwe weginfrastructuur, aanpassing ter verbetering van doorstroming en de instelling van mobiliteitsfondsen. Bij volkshuisvesting zijn huisvestingsverordeningen en aanbodmodellen tot stand gekomen in Utrecht, Haaglanden en het KAN, zijn meerjarenafspraken gemaakt met sociale verhuurders (Amsterdam en Haaglanden) en zijn meerjarige woningbouwprogramma's opgesteld met monitoring en belangstellendenregistraties. Op economisch gebied kunnen worden genoemd zaken als regionaal-economische strategieën in Amsterdam, Utrecht en het KAN, locatiebeleid en aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen. Er zijn nog meer voorbeelden te noemen, onder andere belangrijke voorzieningen op milieugebied. De bewindsman is ervan overtuigd dat al deze zaken niet tot stand waren gekomen zonder de samenwerking in deze kaderwetgebieden.

Met het perspectief dat in de beleidsnotitie wordt geboden, kunnen betrokkenen langdurig goed uit de voeten, al zal het wel nodig zijn om regelmatig na te denken over aanpassing aan de eisen van de tijd. Het is zeker niet de bedoeling om te streven naar geheel nieuwe bestuurlijke

constructies. Het gaat erom de gemeenten in grootstedelijke gebieden instrumenten ter hand te stellen waarmee zij gezamenlijk de taken en problemen in die gebieden kunnen aanpakken. Het betreft dus alleen een uitbouw van een hulpstructuur, niet een nieuwe vierde bestuurslaag. Hij gaat ervan uit dat juist daarom deze beleidsnotitie bij veel betrokkenen buiten de Kamer met een zekere welwillendheid is ontvangen. Dat is ook van belang om tijdig een nieuwe voorziening te hebben. Als dat niet zou lukken, zouden veel bestuurlijke inspanningen waar Nederland veel baat bij heeft gehad, direct in elkaar storten. Hij stelt zich dan ook voor om nog voor de zomer een conceptwetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, en snel na de zomer een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. Voor het geval het niet mocht lukken om dit wetsvoorstel tijdig aanvaard te krijgen door het parlement, zal tevens een «technisch wetsvoorstel» worden ingediend dat ertoe strekt om de kaderwet nog enige tijd te verlengen.

Uiteraard is het de bedoeling dat er krachtige regiobesturen komen die op de hen toevertrouwde beleidsvelden echt besturen. Dat betekent niet per definitie dat deze besturen ook een zeer omvangrijk takenpakket moeten hebben. Het moet gaan om taken waarbij de overtuiging leeft dat samenwerking in de regio nodig is in het belang van de inwoners van de regio. In de eerste plaats is het aan de gemeenten zelf om te beoordelen om welke taken het dient te gaan, maar ook de provincie moet daar een oordeel over kunnen geven en de minister zou de mogelijkheid moeten hebben om een beslissing in dezen te nemen. Het doel is dan niet de vorming van één omvangrijke gemeente, maar samenwerking tussen gemeenten op die punten die niet slechts in één gemeente, maar ook in andere gemeenten in de regio aan de orde zijn.

De bewindsman wil eerst goed zicht krijgen op de inhoudelijke aspecten die geregeld dienen te worden, en heeft dan ook nog geen keuze gemaakt uit de diverse mogelijkheden voor de vorm van een wettelijke regeling: een aparte nieuwe wet, verlenging van de (eventueel gewijzigde) kaderwet of aanvulling van de Wgr. Het is de bedoeling met de nieuwe wettelijke regeling uit te stralen dat het gaat om een voorziening voor gemeenten in grootstedelijke gebieden die op basis van verplichte samenwerking een aantal taken moeten uitvoeren. In dat verband staat voor hem verlenging van de kaderwet niet voorop.

Helaas is er zeer veel energie van bestuurders en bevolking verspild door jarenlange discussies over bestuurlijke vormgeving. Het valt te betreuren dat het tot nu toe niet mogelijk is gebleken om op dit vlak tot concrete beslissingen te komen. Hij heeft het voornemen om ook voor de regio Eindhoven in de huidige kabinetsperiode nog een wetsvoorstel in te dienen. Het streven is erop gericht om half mei een plan ter inzage te leggen, vervolgens alle betrokkenen te horen en in september/oktober een wetsvoorstel op te stellen. Omdat het hem zeer onwaarschijnlijk lijkt dat dit wetsvoorstel vervolgens door beide Kamers zal worden afgehandeld vóór de gemeenteraadsverkiezingen, stelt hij zich voor om de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 gewoon doorgang te laten vinden.

Op zichzelf is het denkbaar om in een grootstedelijk gebied een zodanig grootschalige gemeentelijke herindeling door te voeren, dat dit gebied onder één bestuurlijke regie komt, met daaraan gekoppeld een binnengemeentelijke decentralisatie. Hem lijkt de tijd daarvoor echter nog niet rijp en hij zou dit ook niet willen forceren, al is hij een groot voorstander van instelling van deelraden in grote gebieden. Een dezer dagen ontvangt de Kamer nog een rapport naar aanleiding van een motie over gemeentelijke herindeling, waarin mede wordt ingegaan op allerlei vormen van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie. In ieder geval kiest hij op dit moment niet voor zulke grootschalige herindelingen. Wel moet er dan voor worden gezorgd dat de gemeenten in de regio op een evenwichtige manier met elkaar kunnen samenwerken. Met het oog hierop is

hij ook zeer content met de recente ontwikkelingen in de Haagse regio. Het is zijn bedoeling om die alsnog te betrekken bij het wetsvoorstel voor dit gebied, om te bereiken dat in één keer in deze regio een nieuwe energieke start kan worden gemaakt.

Bij regelingen als het ISV staat hij pragmatisch handelen voor: het beschikbare geld daar inzetten waar het op de beste manier ten behoeve van de gestelde doelen kan worden besteed. Er rijzen dan nog wel vragen, bijvoorbeeld of ISV-middelen naar een stedelijk gebied moeten vloeien of naar de provincie, en wat de positie is van die gemeenten in het stedelijk gebied die niet betrokken zijn bij het beleid dat is gediend met het ISV. Hij stelt zich voor deze vragen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel nader te bespreken met zijn collega's van VROM, met als uitgangspunt dat het niet gaat om competenties, maar om het dienen van de bestuurlijke doelen. Hij zou er dan ook weinig moeite mee hebben om de ISV-middelen rechtstreeks naar een stedelijk gebied te laten vloeien, mits de gemeenten in dat gebied het daarover eens zijn. Afstemming met de provincie blijft overigens altijd nodig.

Aansluitend wijst hij erop dat in een aantal gebieden nu al sprake is van rijksonmiddellijkheid, onder andere op het vlak van verkeer en vervoer en bij het Vinex-beleid. De rijksoverheid beslist over de vraag of in een bepaald gebied al dan niet een rol voor de provincie is weggelegd, want het gaat immers om rijks gelden, maar daarbij vergewist de rijksoverheid zich er steeds eerst van of rijksonmiddellijkheid de juiste manier is om gelden in te zetten.

De huidige kaderwet geeft al een aantal instrumenten voor een regionaal grondbeleid, maar in de praktijk wordt daar niet altijd gebruik van gemaakt. Bezien wordt, in overleg met het ministerie van VROM, hoe in de toekomst een regionaal grondbeleid meer kan worden gestimuleerd. Het regionaal structuurplan ziet hij als één van de kernpunten van het takenpakket van een grootstedelijk gebied. Gezien de Vijfde nota ruimtelijke ordening sluit hij overigens niet uit dat er op dit punt aanpassingen moeten worden aangebracht. In dat verband wijst hij erop dat het bij concepten als netwerksteden niet gaat om bestuurlijke entiteiten. In de Vijfde nota is bewust niet aangegeven hoe de bestuurlijke vormgeving van netwerksteden zou moeten of kunnen zijn, maar zijn wel de reële relaties tussen steden geschetst. Het is de bedoeling met de nieuwe wet een goede structuur voor die gebieden aan te bieden.

Het takenpakket zoals dat nu in de kaderwet is omschreven, ziet hij zeker in de beginperiode als een goed pakket voor het bestuur in grootstedelijke gebieden. Hij staat vooralsnog terughoudend tegenover de gedachte om daar nog een aantal taken aan toe te voegen, met name taken op sociaal terrein, want dan gaat het in feite al snel om het optuigen van supergemeenten. Het blijven zelfstandige gemeenten die moeten samenwerken bij al die taken ten behoeve van de regio die zij niet optimaal zelf kunnen uitvoeren, en het sociale beleid hoort in zijn ogen niet per definitie tot die taken. Overigens kunnen gemeenten altijd op vrijwillige basis allerlei vormen van samenwerking aangaan.

De bewindsman is niet geneigd om in grootstedelijke gebieden snel aan te koersen op rechtstreekse verkiezingen, al wil hij die mogelijkheid anderszids ook niet categorisch uitsluiten. Uit de stukken blijkt dat er nu al zeer veel mogelijkheden van meer transparantie en democratische verantwoording zijn en hij heeft de indruk dat die mogelijkheden op dit moment nog lang niet uitputtend worden gebruikt. Met het oog hierop lijkt het hem ook niet nodig om in elke gemeente een aparte structuur op te zetten voor de controle op de werking van gemeenschappelijke regelingen, want ook nu zijn gemeenteraden in staat om effectieve controle uit te oefenen. Bovendien geeft het introduceren van rechtstreekse verkiezingen in de Rotterdamse regio toch al snel een associatie met de gang van zaken rond het openbaar lichaam Rijnmond.

De vergelijking met deelgemeenteraden vindt hij op zichzelf interessant,

maar er is wel een significant verschil tussen deelgemeenteraden en regioraden. Bij deelgemeenten is het de bedoeling om de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur te vergroten en daarom hebben deelgemeenten taken die dicht bij de burgers liggen. Bij regiobesturen gaat het in het algemeen om taken die niet zo dicht bij de burgers liggen, terwijl die taken ook niet ten koste mogen gaan van het gebruikelijke gemeentelijke takenpakket. Hij denkt daarom niet dat de burgers een dienst wordt bewezen door tot rechtstreekse verkiezingen voor regioraden te komen. Ook over de opkomst bij dergelijke verkiezingen maakt hij zich geen illusies.

Intergemeentelijke samenwerking over de grenzen heen staat op dit moment eigenlijk nog in de kinderschoenen, maar bijvoorbeeld in het gebied Kerkrade-Heerlen-Aken-Herzogenrath zijn er inmiddels wel interessante ontwikkelingen, al gaat het daar niet altijd om een grootstedelijke problematiek in de zin van de beleidsnotitie. Voor hem is er alle aanleiding om na te gaan of aan grensoverschrijdende samenwerking steviger impulsen gegeven kunnen worden, maar dat vergt wel specifieke instrumenten waar nader met de buurlanden over gesproken zal moeten worden.

De discussie die nu op de terreinen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM is opgestart met landsdelen, juicht hij op zichzelf zeer toe, maar wel moet worden bedacht dat de landsdelen niet de bestuurlijke samenhang in Nederland weerspiegelen. Een provincie als Noord-Brabant die nu met Zeeland en Limburg in de zuidelijke alliantie samenwerkt waar het de Vijfde nota en het NVVP betreft, moet immers ook zeer intensief samenwerken met provincies als Utrecht en Gelderland, want daarmee heeft Noord-Brabant waarschijnlijk nog méér relaties dan met Limburg en Zeeland. Op den duur zal wellicht het idee ontstaan, bijvoorbeeld in het noorden van Nederland, om te gaan streven naar een landsdelig bestuur in plaats van de provincies, maar de minister verwacht dat dit nog vele jaren zal duren, zo het er al ooit van komt. Hoe zou het trouwens moeten gaan met een gebied als Utrecht? Wordt dat dan het landsdeel centrum waar alles om gaat draaien? Het concept van landsdelen vindt hij, al met al, nogal onnatuurlijk. Hij zou eerder de discussie willen aangaan over de schaal van provincies en hij heeft ook een initiatief op dat punt uit het overhedenoverleg omarmd, maar inmiddels is hem gebleken dat er weinig schot zit in het opstellen van een IPO-notitie over dit onderwerp.

De provincie speelt in zijn ogen een unieke en belangrijke rol in Nederland. Mede omdat er nog veel mogelijkheden zijn om die rol beter tot gelding te brengen, heeft hij geen behoefte aan wijziging van de formele positie van de provincie. Afstemming tussen provinciale en regionale plannen is uiteraard steeds nodig en hij ziet de provincie die immers een regionale taak heeft, ook eerder een echte partner worden van regionale bestuursvormen dan van gemeenten. Hij had overigens graag overleg met de Kamer gevoerd over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Rob-advies «Bestuurlijk kraakbeen» over de rol van de provincies. Daar is indertijd ook een overleg voor uitgeschreven, maar dat is vervolgens niet doorgegaan.

Hij ziet (net als de Raad van State indertijd) geen brood in een nadere discussie over de kaderwet in relatie tot de staatsrechtelijke opbouw met drie bestuurslagen, zeker niet als wordt gewerkt met een concept van bijzondere voorzieningen voor gemeenten in grootstedelijk gebied met een heldere missie. Dan is ook een aantal rijksonmiddellijkheden die daarmee wellicht samenhangen, niet in staat om de stevige structuur van het huis van Thorbecke aan te tasten. Hij vindt het trouwens jammer dat de Grondwet in dit verband nogal eens ten tonele wordt gevoerd. Het gaat hier om het oplossen van bestuurlijke problemen waarmee burgers in grootstedelijke gebieden worden geconfronteerd, en de Grondwet is beslist niet geschreven om daar hoge barrières voor op te werpen.

Hij beaamt dat volksvertegenwoordigers niet zelden voor een fait accompli worden gesteld als de direct betrokken partijen bij convenanten of PPS-constructies met elkaar tot overeenstemming zijn gekomen. Voor controlerende, democratisch gekozen organen is het dus zaak om vast te leggen dat zij in eerdere fasen beter geïnformeerd behoren te worden. Er is niets mis mee als mensen zelf problemen oplossen en controlerende organen aan het eind van de rit kunnen zeggen dat het goed gedaan is, maar die organen moeten de ontwikkeling dan wel hebben kunnen volgen. Er kan spanning zijn tussen een representatieve en een participatieve democratie, maar gekozen volksvertegenwoordigers behoren zich daardoor niet geremd te voelen in het nemen van hun verantwoordelijkheid. Als zij van mening zijn dat een interventie van het gekozen orgaan nodig is, behoort dat ook te gebeuren. Volksvertegenwoordigers hebben op dat punt onvervreemdbare verantwoordelijkheden en horen zich indringend bezig te houden met convenanten of PPS-constructies. Bij het opstellen van dit soort overeenkomsten zal ook van het begin af aan voorzien moeten zijn in openheid naar de controlerende organen toe. Een evaluatie van de werking van de Aanwijzingen voor convenanten, daterend uit 1996, heeft uitgewezen dat de bekendheid van deze aanwijzingen voor de rijksdienst beter zou kunnen. Inmiddels is in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl een handreiking convenanten tot stand gekomen, die de inzichten van alle drie bestuurslagen overkoepelt. De aanwijzingen voor de rijksdienst zijn instrumenteel geweest voor de totstandkoming van deze handreiking. De minister heeft reden om aan te nemen dat die handreiking beter gekend is, ook al omdat ze door de verschillende bestuurslagen beter is gecommuniceerd. Het EIB is opgericht om ervaringen over innovatieve beleidsvorming en nieuwe vormen van democratie uit te wisselen. De variëteit van aanpak en instrumenten die overal in den lande worden ingezet en beproefd, is zeer groot en het EIB biedt aan alle betrokkenen gelegenheid van de opgedane ervaringen te leren. In juni wordt dit bureau officieel geopend en dat moment is een goede gelegenheid om de ambities op dit vlak nader te schetsen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **De Cloe** (PvdA) kan zich in grote lijnen goed vinden in de beantwoording en is blij dat er snel een wetsvoorstel komt. Gezien de inhoudelijke gronden kan hij zich erin vinden dat de minister Leeuwarden-Assen-Groningen niet ziet als een grootstedelijk gebied en in dit verband positiever staat ten opzichte van Parkstad Limburg. Hij hoort nog wel graag hoeveel gebieden de minister in het komende wetsontwerp wil opnemen.

De minister heeft zich niet enthousiast getoond over rechtstreekse verkiezingen in de Rotterdamse regio, maar heeft deze mogelijkheid ook niet volledig uitgesloten. De minister wil kennelijk afwachten hoe de ontwikkeling is en hoe er in 2004 in de regio zelf tegenaan gekeken zal worden. De heer De Cloe vindt dit een goede weg. Ook in het antwoord van de minister over landsdelen kan hij zich zeer wel vinden.

De heer **Balemans** (VVD) merkt eerst op dat, als hij het zich tenminste goed herinnert, het overleg over «Bestuurlijk kraakbeen» indertijd is uitgesteld op verzoek van de minister zelf.

Hij neemt aan dat de minister, nu deze de provincie als partner van een regio ziet, daarbij een redelijke gelijkwaardigheid tussen provincie en regio voor ogen heeft. In de praktijk is er niet altijd een balans tussen provincie en regio, zoals bijvoorbeeld in Utrecht geldt.

Ten slotte vraagt hij of het wetsvoorstel tot verlenging van de kaderwet dat alleen wordt ingediend voor het geval de nieuwe wetgeving niet tijdig door beide Kamers is afgehandeld, uitsluitend een andere einddatum voor

de huidige kaderwet zal bevatten. Of zal ook nog worden nagegaan of het nodig is om de kaderwet voor alle huidige kaderwetgebieden te laten gelden, ook die gebieden waar al een grootschalige herindeling heeft plaatsgevonden?

De heer **Hoekema** (D66) is blij met de voortvarendheid van de minister die snel na de zomer met een wetsvoorstel wil komen, maar had graag gezien dat de minister nu al zou hebben gekozen voor een aparte wet. In de politiek zijn symbolen toch wel van belang en het gaat hier om regionaal bestuur dat een andere vorm heeft dan de besturen waar de Wgr betrekking op heeft. Ook had hij graag gezien dat de minister wat enthousiaster zou zijn geweest over een direct gekozen regiobestuur en niet steeds maar had benadrukt dat het gaat om verlengd lokaal bestuur, dus om een hulpstructuur.

Hij vraagt hoe het nu volgens de minister met Utrecht moet en of er nog nieuwe grootstedelijke gebieden in de nieuwe wetgeving worden opgenomen. Daarbij denkt hij niet zozeer aan Leeuwarden-Assen-Groningen, maar meer aan Groningen-Assen en daarnaast aan Parkstad Limburg. Verder is het achter de rug hebben van een gemeentelijke herindeling voor hem niet per definitie een reden om voor dat gebied geen regiobestuur meer in te stellen.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vindt het, gezien de praktijk van de afgelopen jaren en de wens om voortgang te maken, op zichzelf terecht dat de minister een lans breekt voor realisme en pragmatisme. Anderzijds houdt dat ook met terugwerkende kracht een beoordeling van het beleid op dit vlak van de beide paarse kabinetten in. Bovendien worden met deze terughoudende opstelling een aantal vragen niet weggenomen, zoals die naar de democratische legitimiteit en naar maatwerk per gebied, alsmede het probleem van fricties tussen regionale besturen en provincies. Hij vindt dat hier toch in de komende jaren een antwoord op moet worden gegeven, anders blijven deze zaken steeds maar terugkomen en het openbaar bestuur frustreren.

Het antwoord van de minister over PPS-constructies vindt de heer Van der Steenhoven te gemakkelijk. In het Rob-advies wordt immers gesteld dat bij deze constructies door het Rijk het recht op informatie voor gemeenteraden goed moet worden vastgelegd. Deze constructies kunnen inderdaad een grote meerwaarde hebben, maar hebben ook nadelen.

De heer **Van den Berg** (SGP) is, gezien de ervaringen op dit vlak, wel content met de insteek van de minister: een voorzichtige benadering en geen totaal nieuwe concepties. Steun geeft hij ook aan de opvatting van de minister dat niet snel gestreefd moet worden naar directe verkiezingen voor vertegenwoordigende organen, want dat wordt toch al snel een nieuwe laag in het algemeen bestuur.

Juist om het instrument van PPS-constructies goed van de grond te krijgen, lijkt hem meer helderheid en sturing bij dit soort constructies zeer nuttig. Er is nu nauwelijks duidelijkheid over de mogelijkheden die dit instrument biedt en er is dan ook de nodige huiver voor, zowel bij overheden als bij het bedrijfsleven. Hij dringt erop aan dat de minister hier meer aandacht aan geeft.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) sluit zich aan bij de al gemaakte opmerkingen over transparantie bij PPS-constructies. Ook onderstreept zij de opmerking van de minister, dat de inhoud van de problemen het aansturingsmechanisme moet zijn en dat er per gebied ruimte moet zijn om de juiste invulling te kiezen. Daarbij kan het gaan om het toevoegen van extra taken, zoals de sociale opgaven, en om de keuze voor het politiek-bestuurlijke model. Zij beklemtoont in dit verband nog wel het punt van de eigen doorzettingsmacht van het regiobestuur. In een regio

zijn er immers nogal eens conflicterende belangen en als de provincie in dezen geen taak heeft, moet er toch een vorm van doorzettingsmacht van het regiobestuur zijn, teneinde patstellingen te vermijden. Op dit punt – hetzelfde geldt trouwens geldt voor de democratische vormgeving – zijn de mogelijkheden van de kaderwet tot nu toe helaas niet volledig gebruikt. Zij pleit dan ook niet zozeer voor nieuwe instrumenten, maar voor het benadrukken van de al beschikbare instrumenten.

De minister heeft duidelijk gemaakt dat hij wel wat ziet in een aparte wet, maar ook in een nieuwe Wgr met twee hoofdstukken: het ene voor de verplichtende samenwerking, het andere voor de vrijwillige samenwerking. De vraag blijft dan wel hoe de rol van de provincie in dat geheel zal zijn, ook ten aanzien van de onderlinge afstemming tussen gebieden. Zij herhaalt haar pleidooi dat de minister van BZK in het kader van de Vijfde nota zijn verantwoordelijkheid op het punt van de aansturing neemt, en ervoor zorgt dat niet allerlei sectorale geldstromen met bijbehorende constructies naar gebieden gaan vloeien zonder dat aspecten van binnenlands bestuur daar een expliciete rol in spelen.

Zij beaamt dat er bij landsdelen in het algemeen geen sprake is van een natuurlijke bestuurlijke samenhang, maar ook bij provincies is dat niet altijd het geval geweest en zijn er in de loop van de tijd allerlei veranderingen doorgevoerd.

Ten slotte wil ook zij ten aanzien van eventuele directe verkiezingen in de Rotterdamse regio de evaluatie in 2004 afwachten.

De **minister** is geneigd om te zeggen dat de huidige kaderwetgebieden ook in de nieuwe wet worden opgenomen, maar wil daarmee nog geen uitspraak over de schaal doen. Daarnaast wil hij zich nog beraden op een methode om tot aanwijzing van gebieden te komen. Betrokkenen in de regio moeten daar uiteraard het nodige over kunnen zeggen, maar uiteindelijk moeten de gebieden wel worden vastgesteld. Dat kan bij wet, maar ook bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur, met voorhang bij de Kamer.

Ten aanzien van PPS-constructies heeft hij in zijn antwoord de nadruk gelegd op een aspect als de democratische betrokkenheid, omdat zo'n aspect hem specifiek aangaat. Verder is de minister van Financiën de eerstverantwoordelijke voor PPS-constructies en is het ook die minister die handleidingen daarover uitbrengt.

Ten slotte vindt hij het vanzelfsprekend dat de minister van BZK de leidende rol heeft bij de bestuurlijke aansturing in het kader van de Vijfde nota.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier