

Vergaderjaar 2001–2002

28 095**Regels voor het bestuur in stedelijke regio's
(Wet bestuur in stedelijke regio's)****Nr. 4****VERSLAG**

Vastgesteld 7 februari 2002

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Bestuur in stedelijke gebieden	8
3.	Opzet van het wetsvoorstel	16
4.	Taken en bevoegdheden	24
4.1.	Inleiding	24
4.2.	Ruimtelijke ordening	26
4.3.	Wonen	28
4.4.	Verkeer en vervoer	29
4.6.	Grondbeleid	30
4.9.	Overige taken	30
II.	ARTIKELEN	31

I. ALGEMEEN**1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Zij hebben tevens kennisgenomen van het advies van de Raad van State (RvS) en het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), alsmede van de reacties van de betrokken stedelijke regio's én andere belanghebbenden.

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), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), T. Pitstra (GroenLinks), Horn (PvdA).

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), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks), Kuijper (PvdA).

De niet-vrijblijvende samenwerking tussen de gemeenten in de zeven kaderwetgebieden blijft ook na beëindiging van de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) noodzakelijk, zo menen de leden van de PvdA-fractie met de regering, de RvS, de ROB én de zeven kaderwetgebieden. In deze gebieden kan ook in de toekomst niet worden volstaan met vrijwillige intergemeentelijke samenwerking.

Ook de komende jaren moeten de kaderwetgebieden namelijk het hoofd bieden aan omvangrijke en complexe maatschappelijke vraagstukken die de grenzen van de afzonderlijke gemeenten ver overstijgen. Bovenal geldt dit voor de opgaven op ruimtelijk en sociaal-economisch gebied. Deze vraagstukken vergen een samenhangende, adequate en gemeente-overstijgende aanpak. Daarnaast is een krachtig bovenlokaal bestuur nodig om de tweedeling tussen de stad en de rand te voorkomen. Bovendien is uit de evaluaties van de Kaderwet alsook uit de schriftelijke reacties van de betrokken gebieden op dit wetsvoorstel gebleken dat de kaderwetgebieden de huidige samenwerking op basis van de Kaderwet, alsook de resultaten die dat heeft opgeleverd, overwegend positief beoordelen.

Volgende reden voor de leden van de PvdA-fractie om in te stemmen met het uitgangspunt om de huidige verplichte samenwerking tussen de gemeenten in de kaderwetgebieden te continueren. Het voortzetten van deze eigen bestuursvorm in de stedelijke regio's kan volgens deze leden het best op basis van een wettelijke regeling die het behoud van de verworvenheden uit en positieve ervaringen met de Kaderwet als uitgangspunt neemt. Het voorliggende wetsvoorstel komt daaraan in belangrijke mate tegemoet.

Desondanks menen de leden van deze fractie, zoals reeds uiteengezet in het algemeen overleg op 18 april 2001, dat met betrekking tot de democratische legitimatie, het aantal stedelijke gebieden en het takenpakket aanvullende stappen wenselijk zijn. Zo moet het voor stedelijke regio's op termijn mogelijk worden om meer directe vormen van democratische legitimatie te gebruiken. Bovendien moet een stedelijk gebied via een eenvoudige procedure aangemerkt kunnen worden als stedelijke regio zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel en moeten stedelijke regio's een steviger takenpakket dan nu wordt voorgesteld, uitvoeren.

Ook de regering heeft gesteld dat «naast consolidatie van de verworvenheden uit de Kaderwet nieuwe impulsen moeten worden gegeven, opdat ook in de toekomst resultaten kunnen worden bereikt voor een evenwichtige ontwikkeling van de stedelijke gebieden» (uit: notitie Bestuur in stedelijke gebieden, 27 633, nr. 1, bladzijde 3). Kan nauwkeurig worden meegedeeld welke impulsen de regering hierbij voor ogen staan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Op welke wijze zijn deze nieuwe impulsen in het voorliggende wetsvoorstel verwerkt?

Ook in het Nader rapport merkt de regering op «dat de pragmatische aanpak van het onderhavige wetsvoorstel het mogelijk maakt dergelijke kansen in de toekomst te benutten (bladzijde 3.)». Zijn dat kansen die de stedelijke regio's in de toekomst een sterkere positie kunnen geven? Zo nee, op welke kansen doelt de regering dan?

De leden van de PvdA-fractie missen in het wetsvoorstel een financiële paragraaf. Deze leden verzoeken de regering dan ook overzichtelijk en beargumenteerd aan te geven wat de financiële consequenties zijn van dit wetsvoorstel. Bovendien willen zij van de regering weten of, en zo ja, welke financiële voorzieningen zij voornemens is te treffen voor de stedelijke regio's. Welke financiële bronnen (bijvoorbeeld een rechtstreekse uitkering, het Provincie- dan wel het Gemeentefonds) wil de regering daarvoor eventueel aanwenden?

In de afgelopen periode heeft de regering in de diverse overleggen en nota's in algemene zin duidelijk gemaakt voorstander te zijn van differentiatie en maatwerk in het openbaar bestuur. In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie welke mogelijkheden zij ziet voor differentiatie en maatwerk in het takenpakket zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, zowel tussen de stedelijke regio's als binnen één stedelijke regio. Ter afsluiting van deze inleiding verzoeken de leden van de PvdA-fractie de regering om een reactie op de inleidende opmerkingen en vragen. Op hoofdlijnen kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden in het wetsvoorstel. Alvorens echter tot een afgewogen eindoordeel te komen, willen de leden van de PvdA-fractie enkele opmerkingen maken en enige aan de regering gerichte vragen stellen.

Voor de leden van de VVD-fractie zijn bij de inrichting van het binnenlands bestuur in ieder geval het Huis van Thorbecke, dat uitgaat van een drielagenstructuur Rijk, provincie en gemeente alsmede het regeerakkoord gesloten tussen PvdA, VVD en D66 uitgangspunt voor de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben dan ook met teleurstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Deze teleurstelling heeft zowel betrekking op de inhoud als de geest van de wet waarin een duidelijke visie op de inrichting van het binnenlands bestuur ontbreekt en slechts sprake is van een vlucht in hulpconstructies die het Huis van Thorbecke fundamenteel ondermijnen. In het regeerakkoord is een aantal duidelijke afspraken gemaakt die door dit wetsvoorstel volledig worden doorkruist. Deze leden onderschrijven de noodzaak om de bestuurlijke inrichting van Nederland nu eens fatsoenlijk te regelen, maar met deze tijdelijke oplossing doet de regering de betrokkenen geen recht. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie wordt door dit wetsvoorstel de staatsrechtelijke positie van de provincie als middenbestuur gemarginaliseerd. Dit wetsvoorstel is niet meer en niet minder dan een voortzetting van de kaderwetgebieden voor onbepaalde tijd waar slechts het eindperspectief van de stadsprovincie uitgehaald is.

De leden van de VVD-fractie hechten eraan gemaakte afspraken na te komen zoals vastgelegd in het regeerakkoord en verwachten dat ook van de coalitiepartners. In het regeerakkoord zijn de volgende passages opgenomen die bij de beoordeling van dit wetsvoorstel voor deze leden van belang zijn.

- a. «Bij de aanpassingen in de bestuurlijke organisatie die nodig zijn, is het stelsel van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen het uitgangspunt.»
- b. «Met het oog op de gewenste versterking van regionale regie, behoeft de integrerende en arbitrerende rol van de provincies versterking, zonodig door middel van wettelijke voorzieningen.»
- c. «Taken en bevoegdheden worden zoveel mogelijk op uniforme wijze toegedeeld aan de drie territoriale bestuurslagen van onze hoofdstructuur (rijk, provincies en gemeenten).»
- d. «Voor de gebieden uit de «Kaderwet Bestuur in Verandering» wordt deze wet verlengd tot 1 januari 2003, tenzij er in een gebied op vrijwillige basis tijdig wordt gekozen voor een andere oplossing.»

Er zijn vele vragen die bij de leden van de VVD-fractie leven met betrekking tot dit wetsvoorstel.

De regering heeft alvorens dit wetsvoorstel uit te brengen, grondig onderzoek gedaan naar de bevindingen van de kaderwetgebieden, hetgeen zij door een evaluatie heeft weergegeven. De zes provincies daarentegen, die eveneens nauw zijn betrokken bij de kaderwetgebieden, zijn niet uitgenodigd om aan een evaluatie over hun bevindingen deel te nemen. De leden van de VVD-fractie vragen wat bepalend is geweest voor dit onderscheid.

Kan de regering alsnog de individuele provincies uitnodigen dan wel bij de beantwoording van dit verslag een overzicht geven?

Wat zijn de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de provincies gelet op de financiën die worden toebedeeld aan de stedelijke regio's?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak om de bestaande bestuurlijke samenwerking in de Kaderwetgebieden te continueren, en daar waar nodig verder te ontwikkelen. In grootstedelijke gebieden kan niet worden volstaan met vrijwillige dan wel vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking. Niettemin zal het voorliggende wetsvoorstel op een aantal punten nader uitgewerkt en aangepast moeten worden.

De aan het woord zijnde leden zijn het niet eens met de regering waar wordt gesteld dat bij aanvaarding van dit wetsvoorstel een einde komt aan de discussie rondom de indeling van bestuurlijk Nederland en de positionering van de bestuurslagen ten opzichte van elkaar. Het is deze leden ook niet duidelijk waarop de mening van regering is gebaseerd. Graag ontvangen zij een nadere argumentatie.

Alleen voor het beleidsterrein verkeer en vervoer voorziet het wetsvoorstel in een adequate voorziening. Waarom ontbreekt in het wetsvoorstel voor het overige een financiële paragraaf, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In beginsel bestaan er voor de financiering vier bronnen:

1. een rechtstreekse uitkering van het Rijk voor de extra bestuurskosten. Het Rijk legt de instelling van een regionaal openbaar lichaam immers wettelijk op;
2. een uitkering uit het Provinciefonds wegens taken die het regionaal openbaar lichaam verricht in plaats van de provincie;
3. een uitkering uit het Gemeentefonds wegens taken die op grond van een wettelijk voorschrift door gemeenten aan het regionaal openbaar lichaam zijn opgedragen;
4. een uitkering van de inliggende gemeenten wegens taken die vrijwillig door de gemeenten aan het regionaal openbaar lichaam zijn opgedragen.

Op welke wijze zouden deze geldstromen met elkaar in relatie kunnen worden gebracht? Is de regering bereid een financieel kader aan het wetsvoorstel toe te voegen?

Bij wetsvoorstel 27 293 Wet op het BTW-compensatiefonds is een amendement ingediend aangaande de Kaderwetgebieden (amendement-Van der Hoek c.s., nr. 13). Op welke wijze gaat dit amendement zijn vertaling krijgen in het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zouden graag een nadere toelichting zien op de volgende onderwerpen.

In de memorie van toelichting geeft de regering de vijf uitgangspunten weer die de basis zouden moeten vormen voor dit wetsvoorstel. Een van de uitgangspunten is dat niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten alléén in stedelijke gebieden is gerechtvaardigd. De wet geeft geen criteria die bepalend zijn voor de vraag wanneer gemeenten kunnen worden aangewezen als stedelijke regio. De regering stelt dat, als het gaat om het aanwijzen van een stedelijke regio, de grootte en urgentie van de vraagstukken die spelen in een stedelijk gebied en de gerechtvaardigde opvatting dat een verplichte vorm van samenwerking een adequate oplossing biedt voor de problematiek, bepalend zijn.

Met de ROB zijn de leden van de D66-fractie van mening dat de huidige gebieden niet beperkt blijven tot aaneengesloten stedelijk gebied. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan het uitgangspunt de verplichtende

samenwerking tussen gemeenten te beperken tot de stedelijke gebieden. Kan de regering haar visie hierop geven?

De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als de regering nader zou ingaan op de mogelijkheid om bepaalde gebieden, waarbij niet direct sprake is van aaneengesloten stedelijk gebied, buiten het wetsvoorstel te laten. Kan de regering ingaan op de mate van verstedelijking van de zeven verschillende gebieden, zoals in het wetsvoorstel is aangegeven? Bij welke regio's is verplichte samenwerking van wezenlijk belang voor een gezamenlijke aanpak van gemeenteverstijgende problematiek? Ziet de regering verlenging van de huidige Kaderwet als mogelijkheid voor regio's die niet direct als aaneengesloten stedelijk gebied kunnen worden aangemerkt?

Een tweede uitgangspunt is dat de bestuurlijke organisatie gebaseerd blijft op drie bestuurslagen. De taken en bevoegdheden van de verplicht in te stellen regionale openbare lichamen zijn onder meer gelegen op het gebied van ruimtelijke ordening, woonbeleid, verkeer en vervoer, grondbeleid, milieu en groen en recreatie. Gemeenten in een stedelijke regio kunnen op basis van de verplichte samenwerking ook andere taken en bevoegdheden aan het regionaal openbaar lichaam overdragen. Bovendien kan het regionaal openbaar lichaam in de plaats treden van het gemeentebestuur dat in de ogen van het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam tekort schiet.

Ook de Raad van State heeft de rol van het regionaal openbaar lichaam ter discussie gesteld. De Raad van State is van mening dat met het instellen van de regionale openbare lichamen de idee van «hulpstructuur» wordt ontstegen. De regering is het niet eens met de Raad van State. Kan de regering nader beargumenteren waarom zij van mening is dat in het wetsvoorstel de regionale openbare lichamen slechts een hulpstructuur vormen?

In hoeverre leidt het wetsvoorstel tot versnippering van het regionaal bestuur, doordat de stedelijke regio's een vergelijkbare positie krijgen als de provinciale besturen?

Waarom is er geen financiële paragraaf opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel? Kan de regering ingaan op de financiële consequenties van het wetsvoorstel, vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor de aanbieding van dit wetsvoorstel, waarvan zij met belangstelling hebben kennisgenomen. Deze leden constateren dat het voorstel aanleiding heeft gegeven tot verschillende reacties, zoals uit de brieven, adviezen en artikelen die de commissie over dit onderwerp heeft ontvangen, mag blijken. De RvS, de ROB en de provincies (IPO) zijn kritisch over het wetsvoorstel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de kaderwetgebieden en de samenwerkende regiogemeenten zijn positief. Zij vinden het voorstel wijs, verstandig en aansluiten bij de regionale en grootstedelijke behoeften. De regiobesturen geven unaniem te kennen dat deze wet zonder vertraging moet worden aangenomen. Het is niet ideaal, maar we moeten er maar mee werken, zo stelden zij op een rondetafelgesprek in de Kamer. Deze leden hebben kennisgenomen van de adviezen en inbrengen van de RvS, de ROB, de VNG, het IPO en de besturen van de kaderwetgebieden en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen, die zij graag aan de regering willen voorleggen.

De huidige Kaderwet voor de zeven stedelijk gebieden loopt af op 1 januari 2003. Met de regering zien de leden van de GroenLinks-fracties twee opties: verlenging van de huidige Kaderwet of het instellen van een nieuwe wet. De regering heeft gekozen voor het indienen van een interimwet ter verlenging van de huidige Kaderwet tot 1 juli 2003 (de verwachte overgangsdatum naar de nieuwe situatie) en een geheel nieuwe wet voor na die datum. De noodwet ter verlenging van de huidige

Kaderwet heeft de Kamer niet aangegrepen om de discussie over de kaderwetgebieden te voeren; de Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel inmiddels aanvaard. Deze leden vragen, mede in het licht van enkele ontvangen adviezen, nu echter of beide wetten niet beter gelijktijdig door de Kamer hadden kunnen worden behandeld en in hun onderlinge samenhang beoordeeld. De vraag of dit het juiste moment is de stedelijke regio's definitief wettelijk te regelen, is op dit moment voor deze leden namelijk nog niet beantwoord. Zij verzoeken de regering daarop nader in te gaan. Is een verdere verlenging van de huidige Kaderwet voor de regering een optie? Is het uitgesloten dat de huidige Kaderwet aansluitend nogmaals wordt verlengd?

Ook verzoeken deze leden de regering in te gaan op de relatie van het wetsvoorstel met de afspraken in het huidige regeerakkoord. In dat akkoord staan de voornemens van het kabinet tot de ontwikkeling van de provincies tot een modern en sterk middenbestuur en de behoefte aan bovenlokale regie in stedelijke gebieden naast elkaar. Is de behoefte aan moderne en sterke provincies nu verdwenen? Op welke wijze heeft de regering de modernisering en vernieuwde slagkracht van de provincies in de afgelopen periode precies vormgegeven? Deelt de regering de analyse dat met het huidige wetsvoorstel de bestuurskracht van de provincies eerder af dan toe zal nemen, en hoe wil zij aan de verwachting uit het regeerakkoord tegemoetkomen? Aansluitend hebben deze leden enkele vragen over de stadsprovincie. Ook stadsprovincies worden in het regeerakkoord namelijk niet uitgesloten. Acht de regering de discussie over de stadsprovincie inmiddels een definitief gepasseerd station? Wat is de reactie van de regering op de stelling dat met deze wet, gezien de op enkele beleidsterreinen voorgestelde vermindering van (kaderstellende en toezichthoudende) provinciale taken, sluipenderwijs toch een vierde bestuurslaag wordt geïntroduceerd? Is de regering bereid wettelijk uit te sluiten dat in de toekomst nog meer taken en bevoegheden van de provincies naar de regio's zullen worden overgeheveld dan wel dat regio's en provincies met betrekking tot nog meer sectoren op basis van gelijkwaardigheid tot overeenstemming zullen moeten komen? Daarnaast willen deze leden wijzen op de komende Kamerverkiezingen en het met dit wetsvoorstel loslaten van het tweede paarse regeerakkoord uit 1998. Hoeveel haast heeft de regering nu eigenlijk met dit wetsvoorstel, dat volgens verschillende adviezen toch tendeert naar een wezenlijke verandering van het klassieke model van drie bestuurslagen? Zou het, gezien de gevolgen die dit wetsvoorstel op termijn kan hebben voor de inrichting van het middenbestuur, niet beter zijn een nieuw kabinet de kans te bieden met eigen voorstellen hiervoor te komen? Waarom geeft de komende nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer, de komst van een nieuw kabinet met een nieuw regeerakkoord en het advies van de RvS het «niet aldus» in te dienen, niet voldoende reden dit wetsvoorstel thans in te trekken?

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen, gezien de in de memorie van toelichting gestelde beoogde afronding van een proces van beleidsvorming, dat de regering met dit voorstel tracht een noodzakelijke structuurdiscussie over het middenbestuur te omzeilen. Waar de discussie over dit middenbestuur de afgelopen decennia misschien te weinig vorm en richting had, wordt deze thans in alle openheid gevoerd, zo constateren deze leden. Wellicht mede gevoed door de druk op een uniforme regie rondom de stedelijke gebieden, staan momenteel de opheffing of samenvoeging van provincies, het instellen van landsdelen en andere varianten op bovenregionale samenwerking volop in de schijnwerpers. De leden van de GroenLinks-fractie bepleiten verbreding van dit debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland, waarin alle bestuurslagen en hun onderlinge verhouding ter discussie staan en waarbij alle opties open zijn. Deze leden willen de regering erop wijzen dat de RvS het regionale bestuur als een ontwikkelingsproces ziet, waarvan de definitieve vorm nu

nog niet vaststaat. Ook de ROB adviseert de huidige Kaderwet aan te passen, en het veranderingsproces in de bestuurlijke inrichting nu niet te laten stollen door een structurele regeling, die bovendien een materiële verzwakking van de provincies inhoudt ten aanzien van sturing en ordening. Acht de regering zo'n debat overbodig of weinig zinvol of ziet zij met deze leden redenen om zo'n brede maatschappelijke discussie aan te gaan, bijvoorbeeld aan de hand van een onderzoek door een in te stellen staatscommissie? Zij vragen de regering in hoeverre het wetsvoorstel ruimte laat om zo'n volgens hen noodzakelijke discussie over de inrichting van het middenbestuur te voeren. Leent het wetsvoorstel zich niet bij uitstek tot een meer fundamentele discussie over het middenbestuur, waarin als alternatief voor de huidige provinciale indeling gekozen zou kunnen worden voor bijvoorbeeld een aantal landsdelen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel waarmee in de daartoe aangewezen stedelijke regio's de verplichte bovenlokale samenwerking op een aantal beleids-terreinen wordt gecontinueerd. Met dit wetsvoorstel wordt de tijdelijke Kaderwet Bestuur in verandering omgezet in een regeling voor onbepaalde tijd met niet-vrijblijvende samenwerking binnen de zeven regionale openbare gebieden. Deze leden onderkennen de problemen waarmee gemeenten en steden in stedelijke regio's te maken hebben. Zij steunen dan ook vormen van samenwerking in deze gebieden. Maar ze zijn er nog niet van overtuigd dat de door de regering voorgestelde vorm daartoe de beste is.

Bij het beleid en de visie-ontwikkeling ten aanzien van de samenwerking in stedelijke regio's is naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie kostbare tijd verloren gegaan. Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de kabinetsdoelstelling in het regeerakkoord van 1998 om de provincie in de richting van een modern en sterk middenbestuur te ontwikkelen. Een principiële discussie over de positie van de provincie is de afgelopen jaren helaas niet gevoerd. Genoemde leden betreuren dat aangezien de uitkomst van die discussie van invloed zou kunnen zijn geweest op de vormgeving van de bestuurlijke samenwerking in stedelijke regio's. Zij denken dan ook aan een discussie over het Nederlandse middenbestuur in Europees perspectief.

De Raad van State en de ROB oordelen beide negatief over de voorstellen van de regering. Binnen afzienbare tijd verschijnt bovendien een IPO-advies van de commissie-Geelhoed over de wenselijke vormen van effectief en democratisch regionaal bestuur in Nederland. Hierin zal ongetwijfeld ook gesproken worden over het bestuur in stedelijke regio's. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te reageren op het standpunt van de ROB en, indien mogelijk, ook de uitkomsten van de commissie-Geelhoed daarbij te betrekken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in voorliggend wetsvoorstel een financieel perspectief. Alleen voor verkeer en vervoer wordt een adequate voorziening vastgesteld. Nu er permanente wetgeving wordt voorgesteld, vragen deze leden of hiermee niet een passende financiële voorziening moet worden getroffen. Zij denken daarbij aan een uitkering aan het regionale openbare lichaam (ROL), maar ook aan de betrokken gemeenten. Zij verwijzen naar een brief van de gemeente Gemert-Brakel aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties¹ waarin zij stelt dat de gewijzigde Financiële Verhoudingswet niet toegesneden zou zijn voor de stedelijke uitgaven die nodig zijn voor de financiële verplichtingen die het ROL een deelnemende gemeente kan opleggen.

Net als De Raad van State vinden de leden van de SP-fractie dat er op dit moment onvoldoende zicht wordt geboden op een eventuele ontwikkeling van een middenbestuur in het stelsel van binnenlands bestuur.

¹ Ter inzage gelegd op het secretariaat van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tijdens de totstandkoming van de Kaderwet lag het geboden perspectief in het tot stand brengen van stadsprovincies. Inmiddels is deze ontwikkeling vastgelopen en zal de discussie gevoerd moeten worden over een andere structuur van de bestuurlijke organisaties.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet zonder bedenkingen, kennisgenomen van het voorstel van wet voor het bestuur in stedelijke regio's. Mét de regering erkennen zij ten volle de noodzaak van bestuurlijke instrumenten voor de aanpak van onder meer ruimtelijke en infrastructurele problemen op het niveau van stedelijke regio's. De bestuurlijke oplossing voor de grootstedelijke problematiek moet naar hun mening gezocht worden binnen de hoofdstructuur van het Nederlandse bestuurlijke bestel. Dat betekent in hun ogen dat voor bovengemeentelijke vraagstukken een zwaardere rol aan de provincie toegekend moet worden en een aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de eerst aangewezen weg is, bijvoorbeeld in de vorm van een extra hoofdstuk in deze wet dat voorziet in de mogelijkheid van een gemeenschappelijke regeling die van vrijblijvende elementen ontdaan is. De provincie zal in een dergelijke wettelijke voorziening moeten beschikken over mogelijkheden om regelingen op te leggen. Een aanpak langs deze lijnen past binnen de grondwettelijke kaders voor gemeenten en provincies. In de memorie van toelichting wordt de mogelijkheid voor een wettelijke voorziening via de Wet gemeenschappelijke regelingen wel afgewezen, maar dat is naar de mening van deze leden niet overtuigend gemotiveerd. Om welke redenen is uiteindelijk de keus gevallen op een eigen wettelijke voorziening, náást de Wgr?

De leden van de SGP-fractie missen zowel in het wetsvoorstel als in de toelichting een heldere financiële paragraaf. Alleen voor het beleidsterrein verkeer en vervoer wordt in de wet een voorziening getroffen (artikel 10). Deze leden vragen aan de regering of de Kaderwet bestuur in verandering destijds budgettair neutraal ingevoerd kon worden, dan wel of door gemeenten en provincies bestuurskosten of frictiekosten gemaakt zijn en hoe zij die kosten hebben gedragen. In het verlengde hiervan vragen zij naar de invoering en daarna het verdere functioneren van de Wet bestuur in stedelijke regio's. Zijn daaraan kosten verbonden? Gaat het dan alleen om eenmalige kosten of ook om structurele bestuurskosten? Indien er kosten gemaakt worden, staat daar dan een uitkering van het rijk tegenover en vindt die via het Gemeentefonds dan wel het Provinciefonds plaats of is rechtstreekse uitkering aan de ROL'en van de stedelijke regio's een denkbare optie?

2. Bestuur in stedelijke gebieden

Een eindperspectief noemt de regering niet in het wetsvoorstel. Gezien de mislukking van de stadsprovincies achten de leden van de PvdA-fractie dat zeker op dit moment een aanvaardbare keuze. Gezien echter de wenselijkheid van een verdere ontwikkeling van het regionaal bestuur op de drie hiervoor genoemde punten, achten de leden van de PvdA-fractie een evaluatiebepaling noodzakelijk. Deze leden verzoeken de regering dan ook nadrukkelijk een dergelijke bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Hoewel dit wetsvoorstel in de kern gaat over het bestuur van samenwerkende gemeenten in zeven stedelijke regio's, raakt het aan de reeds langer lopende discussie over de rol en positie van het middenbestuur in ons land. Voorkomen moet echter worden, zo leert tenminste 30 jaar discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur, dat dit debat gevoerd wordt vanuit alomvattende blauwdrukken. Zoals zij helaas hebben moeten constateren, heeft dit weinig of geen resultaten opgeleverd. De besluitvorming over de instelling van het bestuur van samenwerkende gemeenten in stedelijke regio's mag dan ook niet, zo constateert ook de RvS, afhanke-

lijk worden gesteld van het verloop en de uitkomst van de discussie over de meest wenselijke bestuurlijke organisatie van de provincies. Bovenal geldt immers dat de maatschappelijke problematiek in de gebieden, alsook het verschaffen van zekerheid over de bestuurlijke toekomst van de kaderwetgebieden, ertoe nopen de besluitvorming over de continuering van de niet-vrijblijvende samenwerking in stedelijke regio's nog deze kabinetsperiode af te ronden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel steeds over de stedelijke regio als staatsrechtelijke hulpstructuur spreekt. Zowel de Raad van State, de ROB als het IPO delen deze visie niet. Is er gelet op het ontbreken van duidelijke verbanden met de provincies niet gewoon sprake van het creëren van een vierde bestuurslaag? Is het vormen van de vierde bestuurslaag niet in strijd met eerdere uitspraken gedaan door de minister? In hoeverre ondermijnt dit wetsvoorstel het uitgangspunt van de regering dat de aanpassingen in de bestuurlijke organisatie gebaseerd moeten zijn op het stelsel van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen? Naar hun oordeel is dit wetsvoorstel een verlenging van de huidige Kaderwet waarvan de geldigheid conform het regeerakkoord definitief eindigt in 2003. Wat zijn de redenen dat de regering in dezen wenst af te wijken van de afspraken uit het regeerakkoord?

Welke initiatieven heeft de regering genomen om de provinciale taken en bevoegdheden te versterken? Acht het kabinet zich niet langer gebonden aan de afspraak uit het regeerakkoord om de provincie als middenbestuur te versterken? Ontneemt het kabinet de provincies met dit wetsvoorstel niet de regie over de regionale samenwerking binnen de huidige grenzen van de provincies? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich met het wetsvoorstel 27 008 inzake de gemeenschappelijke regelingen voor samenwerkingsgebieden?

Wat is de langetermijnvisie van de regering op de structuur van het openbaar bestuur mede gelet op de passage in het regeerakkoord dat de taken en bevoegdheden zoveel mogelijk toegedeeld worden aan de drie territoriale bestuurslagen het rijk, de provincies en de gemeenten? Is het streven van de regering om met dit wetsvoorstel een mogelijkheid te bieden aan de stedelijke regio's om op termijn uit te groeien tot volwaardige provincies dan wel stadsprovincies?

In hoeverre werkt dit wetsvoorstel de vervreemding tussen stedelijke regio's en de omliggende (plattelands)gemeenten in de hand? Betekent het dat de provincie slechts een rol is toebedeeld voor het platteland en haar bemoeienis met de stedelijke gebieden wordt afgeschaft, vragen de leden van de VVD-fractie.

In het algemeen overleg op 18 april 2001 heeft de minister toegezegd ook het voorstel 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 (wetsvoorstel 27 008) te betrekken bij een alomvattend wetsvoorstel inzake (verplichtende) samenwerking tussen gemeenten. De leden van de VVD-fractie constateren dat de minister dit niet heeft gedaan. Wat is hiervan de reden?

Op welke termijn is de minister van plan een reactie te geven op het verslag dat naar aanleiding van het wetsvoorstel wijziging van de Wgr op 29 juni 2000 (!!) is vastgesteld?

Hoe beoordeelt de regering het idee van de leden van de VVD-fractie om de Wgr uit te bouwen met een hoofdstuk over verplichtende samenwerking teneinde de regelgeving niet te complex te maken, maar juist te bundelen?

De regering schetst de situatie dat de bestuurlijke verhouding tussen provincie en stedelijke regio weer tegen het licht gehouden moeten worden als bijvoorbeeld de Wet op de ruimtelijke ordening wordt herzien.

Daarnaast krijgen de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden op het gebied van de jeugdzorg met dit wetsvoorstel al een provinciale status. Is de regering van plan om alle bestuurlijke regio's in de toekomst een provinciale status te geven? Betekent dit niet op termijn het einde van de provincie als bestuurslaag?

Waarom heeft de regering niet gewacht met het indienen van een wetsvoorstel dat deze problematiek aanpakt, mede gezien het commentaar dat zowel de Raad van State als de ROB hebben gegeven en de onduidelijkheden over de Vijfde Nota RO en het NVVP en in de wetenschap dat wetsvoorstel 28 094 inzake de extra verlenging van de Kaderwet Bestuur in Verandering als ontsnappingsclausule de Tweede Kamer reeds is gepasseerd?

De regering kondigt aan, dat «wanneer de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en stedelijke regio met een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening weer tegen het licht worden gehouden, er reden [is] ook de verhouding tussen provincie en stedelijke regio op het terrein van verkeer en vervoer opnieuw te bezien» (memorie van toelichting, bladzijde 10), merken de leden van de CDA-fractie op. Kan dit betekenen dat de regio zijn bevoegdheden op dit terrein over enkele jaren weer zou moeten inleveren? Aan een regionaal verkeers- en vervoersplan zijn omvangrijke en zeer lang lopende investeringsverplichtingen verbonden, die betrouwbare en bestendige bestuurlijke partners vereisen. Ligt het dan niet veeleer in de rede dat in de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling op het terrein van verkeer en vervoer, in plaats van andersom, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De ROB constateert dat de schaal van de maatschappelijke problematiek nog steeds toeneemt. Dat betreft cruciale beleidsvelden zoals verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en waterbeheer. In het licht van de gehele bestuurlijke organisatie in Nederland noemt de ROB het niet logisch, gelet op de schaalvergroting op het lokale vlak en bij het functioneel bestuur (de waterschappen), te kiezen voor een constructie waarbij materieel sprake is van een schaalverkleining van het middenbestuur. Hoe beoordeelt de regering deze kritiek, zo vragen deze leden.

Dit wetsvoorstel heeft grote gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de provincie op het gebied van in het bijzonder de ruimtelijke ordening. Sturende en corrigerende bevoegdheden van het provinciaal bestuur worden ten aanzien van de regio's terzijde geschoven. Materieel kan de uitvoering van dit wetsvoorstel leiden tot «provincievrije» regio's, mede in relatie tot de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening die thans in discussie is. Kan de regering in dit verband nader ingaan op de afstemming tussen provincies en stedelijke regio's, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hoe wordt voorkomen dat er ruimte ontstaat voor competentiediscussies en dus voor blijvend moeizame verhoudingen tussen de stedelijke regio's en de provincies?

Het wetsvoorstel hinkt op twee gedachten: is er straks sprake van verlengd lokaal bestuur of krijgt het regionaal openbaar lichaam een zelfstandige plaats in de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur? De Raad van State meent zelfs dat het voorstel in deze vorm geen wet kan worden, omdat onvoldoende is nagedacht over aard, omvang en taaktoebedeling aan de provincies in ons land. Kan de regering uiteenzetten hoe zij de verdere ontwikkelingen ziet als gevolg van de invoering van deze wet?

Op dit moment is er een groot aantal andere beleidsvoornemens die allemaal hun eigen bestuurlijke aansturing moeten krijgen. Een van de belangrijkste daarvan is de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hoe ziet de regering de aansluiting tussen dit wetsvoorstel en de voor de uitvoering van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening benodigde bestuurlijke aansturing?

Waarom wordt, gelet op het belang van de ruimtelijke ordening voor de uitoefening van taken van het regionaal openbaar lichaam, de invoering van de Wet bestuur in stedelijke regio's niet in tijd afgestemd met de parlementaire behandeling van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en derhalve gekozen voor een tijdelijke verlenging van de Kaderwet bestuur in verandering?

Welke betekenis moet worden gehecht aan de uitspraak in de memorie van toelichting (bladzijde 10) aan het handhaven van de hiërarchisch bovengeschiede positie van de provincie op het terrein van de ruimtelijke ordening, in relatie tot de formulering van artikel 4a.1 van het voorontwerp van de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening?

De ROB stelt vast dat er mede door de Kaderwet bestuur in verandering in het bestuurlijk bestel veel in gang is gezet, zowel in de gemeenten in de grootstedelijke regio's als ook in de meest betrokken provincies. Dit proces is nog volop in ontwikkeling. De veranderingen die gaande zijn, zijn evenwel nog niet uitgekristalliseerd, zo stelt de Raad, en er bestaat nog geen helder en breed gedragen beeld van een doelmatige, doeltreffende en democratisch gelegitimeerde inrichting van het openbaar bestuur in deze gebieden. Kan de regering ingaan op deze kritiek van de ROB dat door het treffen van de voorgestelde structurele wettelijke regeling voor een onderdeel van de problematiek dit proces als het ware wordt «gestold», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering gaat in het wetsvoorstel nauwelijks in op de positie van de provincies, stellen de leden van de D66-fractie vast. Hoe verhoudt de positie van het regionaal openbaar lichaam zich tot de positie van de provincie? In hoeverre beperkt het wetsvoorstel de kaderstellende rol van de provincies? Kan de regering haar visie geven op de rol van provincies in de toekomst?

Zou het niet logisch zijn, nu de stedelijke gebieden onder een sterk regio-bestuur komen, nieuwe oplossingen te overwegen, zoals provincievrije stedelijke regio's en het clusteren van provincies in landsdelen? Hoe ziet de regering de relatie tussen dit wetsvoorstel en de toekomstige ordening van het middenbestuur?

De leden van de D66-fractie delen de opvatting van de regering dat in stedelijke regio's de vrijblijvendheid van de samenwerking een probleem vormt. Een vorm van verplichte samenwerking moet uitkomst bieden voor gemeentegrensoverstijgende problematiek. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de Kaderwet (verbonden met doorgroei naar stadsprovincie) te verlengen en alleen in zeer specifieke regio's te kiezen voor een vorm van verplichte samenwerking?

De regering stelt voor een pragmatische aanpak te kiezen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de duur van de Kaderwet te verlengen, totdat er meer zicht is op de positie van het middenbestuur in het stelsel van binnenlands bestuur?

Het argument van de regering om niet te kiezen voor verlenging van de Kaderwet, enkel en alleen om op die wijze aan te geven dat de ontwikkeling naar stadsprovincies niet meer wordt nagestreefd, is erg zwak.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat het van groot belang is om voor de zeven stedelijke regio's te voorzien van een op die regio's toegesneden specifieke bestuursvorm. De Kaderwet is ontworpen met het oog op de vorming van stadsprovincies. Dit eindmodel is echter komen te vervallen. De Raad van State stelt terecht dat de regering geen visie geeft op de bestuurlijke organisatie. Wat is de visie van de regering op de bestuurlijke veranderingen en kan zij weergeven wat volgens haar een wenselijke richting is? Kan de regering voorts de vraag beantwoorden op welke termijn zij verwacht tot een nadere uitwerking van een visie op de bestuurlijke organisatie te komen?

De commissie-Geelhoed (Commissie Regionaal bestuur in Nederland) is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) ingesteld om een vernieuwd perspectief te schetsen voor een effectief en democratisch regionaal bestuur in Nederland, aldus de leden van de D66-fractie. Het advies van deze commissie wordt begin februari verwacht (brief IPO van 10 januari 2002). In hoeverre is de regering bereid het advies van de commissie-Geelhoed mee te nemen in de verdere afhandeling van het wetsvoorstel?

In hoeverre hebben (toekomstige) herindelingen een rol gespeeld bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel, vragen de leden van de D66-fractie.

Is de regering van mening dat in de regio's waar (door herindelingen) sterkere gemeenten bestaan een hulpstructuur van regionale openbare lichamen noodzakelijk blijft voor het besturen van de regio? Kan de regering hierop nader ingaan?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over de uitgangspunten die de regering eerder in haar nota hanteerde en de uitwerking daarvan in het wetsvoorstel en willen daarbij gebruik maken van de reacties op het ingediende wetsvoorstel. De regering acht verplichte samenwerking in alleen de stedelijke gebieden gerechtvaardigd uitgaande van het bestaande takenpakket. Zij blijft wel uitgaan van de drie bestuurslagen en ziet de regio's als een extra bestuurlijke hulpstructuur. Waarom worden dan in het wetsvoorstel bepaalde taken aan de regio-gebieden toegevoegd en wordt ook op toekomstige uitbreidingen van het takenpakket vooruitgelopen dan wel worden deze in elk geval niet uitgesloten? Welke taken zouden dat precies moeten zijn? Worden er van de regio's – behalve taken toebedeeld – ook taken weggenomen en (weer) teruggegeven aan de provincie dan wel de gemeenten? Hoe verhoudt het totale takenpakket van de regio's in de toekomst zich tot het uitgangspunt om de drie bestuurslagen in stand te houden?

De noodzaak van het vervolgen van een regeling voor de kaderwet-gebieden zou volgens de regering blijken uit de druk op de steden als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen, waarvoor vrijwillige samenwerking in de Wgr geen oplossing biedt. Ook een zekere afdwingbaarheid van beslissingen in de regio acht zij nodig. Deze leden vragen de regering welke beslissingen daarmee precies worden bedoeld en of discussies over grootschalige gedwongen herindelingen in de desbetreffende stedelijke gebieden (zoals recentelijk bij Haaglanden) daarmee ook tot een einde zullen komen? Overigens zijn deze leden, ook indien de Wgr geen oplossing zou bieden en een zekere mate van afdwingbaarheid inderdaad nodig is, nog niet direct overtuigd van de keuze voor dwingende samenwerking in stedelijke gebieden voor onbepaalde tijd zoals vormgegeven in dit wetsvoorstel. Zij willen wijzen op het advies van de RvS, die meent dat het voorstel het midden houdt tussen een variant op de Wgr of de provincie en adviseert het voorstel «niet aldus» in te dienen. De (nadelige) gevolgen voor de provincies blijven naar het oordeel van de RvS onderbelicht. Kan de regering zeggen welke nadelige gevolgen zij ziet voor de provincies en ingaan op de oplossingen die zij daarvoor heeft bedacht?

Het IPO meent in zijn advies dat het wetsvoorstel geen antwoord biedt op de problemen van het middenbestuur, terwijl het geweld doet aan de fundamentele van Thorbecke. Omdat de kaderstellende bevoegdheden van de provincies onder druk staan, bepleit het IPO een fundamentele structuurdiscussie. Wat is de reactie van de regering op de kritiek dat het wetsvoorstel leidt tot de ontdemocratisering van de besluitvorming in een groot deel van Nederland? Waarom, zo vragen deze leden, worden de provincies niet uitgerust met de bevoegdheid besluiten te forceren dan wel deze zelf te nemen, mede in het licht van de afspraak in het regeerak-

koord de provincies als middenbestuur verder te versterken? Deze leden constateren dat het huidige wetsvoorstel in ieder geval in strijd is met die afspraak uit het regeerakkoord. Wat is de reactie van de regering daarop? In aanvulling daarop willen deze leden opmerken dat zij het vreemd vinden dat een mogelijke implicatie van het wetsvoorstel de facto een bestuurlijke schaalverkleining is. Wat is de reactie van de regering op de stelling dat het wetsvoorstel de stadsprovincie op kousenvoeten introduceert? Hoe verhoudt de instelling van 12 provincies plus 7 grootstedelijke besturen zich tot de discussie over landsdelen, waarin juist sprake van is van een duidelijke schaalvergroting? Welke visie heeft de regering op de schaalvergroting in het middenbestuur en de ontwikkeling van landsdelen? Zijn de stedelijke regio's niet een ad hoc oplossing, indien gestreefd wordt naar een integrale benadering van de problemen die de bestuurlijke organisatie in Nederland met zich meebrengt, die bovendien tot gevolg heeft dat de open discussie hierover vervolgens weer minder makkelijk zal verlopen?

Bovendien willen deze leden wijzen op de ontwikkeling van regionale taken, waar bij volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en infrastructuur toenemend gezocht wordt naar oplossingen buiten de bestaande regio-gebieden. Naast het ROA-gebied is er een RSA in ontwikkeling, maar ook elders is er overloop buiten de aangewezen regio-gebieden. De leden van de GroenLinks-fractie staan, alles afwegend, voorlopig open voor twee opties: dus ook voor de mogelijkheid om de komende jaren de huidige Kaderwet verder te verlengen. In die periode zouden voorstellen kunnen worden gedaan over de definitieve invulling van het regionaal bestuur, de rol van de provincies en hun relatie tot de stedelijke regio's.

In de uitleg van de te volgen procedure stelt de regering op bladzijde 4 dat een tweede verlenging van de Kaderwet 1994 niet mogelijk is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er werkelijk geen mogelijkheden zijn om de samenwerking via deze vorm voor de komende jaren te regelen. Zij verwijzen daarbij naar de op bladzijde 12 omschreven vangnetconstructie. Naar hun mening zou daarmee een tweede verlenging van de Kaderwet kunnen worden geregeld. Daarnaast vragen deze leden om een reactie van de regering op het voorstel van de ROB om de samenwerking in de kaderwetgebieden te continueren zolang er geen alternatieve vorm is gevonden die op een breed bestuurlijk draagvlak kan rekenen en die past binnen de Nederlandse constitutionele structuur. Voelt de regering voor dit uitstel om zodoende tijd te creëren na te denken over de bestuurlijke structuur? Zo kan de kostbare tijd die verloren is gegaan, nog enigszins worden goedgemaakt. Het einddoel van de in 1994 ingestelde Kaderwet was de totstandkoming van stadsprovincies. Het bevreemdt de leden van de fractie van de ChristenUnie dat, aangezien de regeling grotendeels dezelfde blijft, in voorliggend wetsvoorstel geen ander eindperspectief wordt voorgesteld.

Het voorliggend wetsvoorstel zou uiterlijk op 1 december 2002 in werking moeten treden om de vangnetconstructie overbodig te laten zijn. Het heeft lang geduurd voordat de verlenging van de Kaderwet in een wetsvoorstel aan de Kamer is gezonden. Deze leden vragen of het te verwachten is dat dit voorstel nog tijdig (dat wil zeggen gedurende deze zittingsperiode) door de beide Kamers van de Staten-Generaal kan worden behandeld. In de toelichting op voorliggend wetsvoorstel is spanning op te merken tussen twee stellingen. Enerzijds stelt de regering dat zij de bestuurlijke hoofdstructuur bestaande uit drie bestuurslagen wil handhaven. Anderzijds beweert zij dat het bestaande instrumentarium van gemeenten, provincies en rijk tekort schiet, wat een aanpak op stadsregionale schaal noodzakelijk maakt. Toch is er naar de mening van de regering geen sprake van een provincievrije regio, waar stedelijke regio's naar eigen inzicht hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen uitoefenen. Voor de leden van de ChristenUnie is het belangrijk dat eerst wordt

gesproken over de bestuurlijke structuur voordat taken en verantwoordelijkheden worden toebedeeld aan regionale lichamen. Ze hebben begrip voor de reactie van de provincie Utrecht die stelt dat met voorliggend wetsvoorstel de kaderstellende rol van de provincie wordt beperkt. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen deze Utrechtse angst voor lokale versnippering. De inrichting van het middenbestuur in een land als Nederland maakt het moeilijk een provinciaal en regionaal bestuur naast elkaar te laten bestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om uitleg van een zin op bladzijde 11. Zij vragen of de stadsregio Rotterdam het juist heeft als hij stelt dat op het moment dat de Wet op de ruimtelijke ordening tegen het licht wordt gehouden, de discussie over de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en stedelijke regio opnieuw wordt gezien. In hun ogen is er dan reden om de verhouding tussen provincie en stedelijke regio op het gebied van verkeer en vervoer opnieuw te bezien en de consequenties daarvan voor de relatie tussen provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen. Zij vragen of de conclusie gerechtvaardigd is dat de regio zijn bevoegdheden op dit terrein eventueel weer zou moeten inleveren.

Op dit moment wordt er vooral opgeschaald naar landsdelen. Dit heeft naar de mening van de leden van de SP-fractie grote nadelen. Zo wordt de schaal van de «provincies» gigantisch en zullen de Statenleden steeds verder van de mensen af komen te staan. Tevens dient de huidige onduidelijkheid over verantwoordelijkheden aangaande regionale taken (deel gemeente-, deel provincie en een deel verantwoording van kaderwetgebieden) opgelost te worden. Naar hun mening dient het schaalniveau van de provincies afgestemd te worden op de feitelijke sociaal-economische en culturele samenhang. Hierbij gaat hun voorkeur uit naar meer regio's met échte regionale taken. Dit zal leiden tot een regiobestuur nieuwe stijl.

De regering antwoordt op de opmerkingen van de RvS dat invulling van een nieuw perspectief een nieuw proces van besluitvorming en wetgeving vergt. Reden te meer de Kaderwet met begrenzing van tijd te verlengen en niet over te gaan tot het aannemen van een nauwelijks iets verbeterende wet. Het wordt tijd de discussie te beginnen over mogelijke invullingen met alle betrokken organen. Hiermee dient sterk rekening gehouden te worden met de sluipende tendens van informele schaalvergrotingen, zoals de gemeentelijke herindelingen en fusering van gemeenten. In de discussie zal ook de rol van Europa meegenomen dienen te worden. De rol en schaal van de provincies dienen huns inziens herzien te worden. Deze leden stellen dan ook voor om de huidige Kaderwet te verlengen voor bijvoorbeeld twee jaar. Intussen zal er kritisch gekeken moeten worden naar de grenzen van de huidige Kaderwetgebieden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering naar de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel tot de Grondwet. De Grondwet gaat uit van drie bestuurlijke niveaus, landelijk, provinciaal en lokaal bestuur. Het voorliggende voorstel scheidt de wettelijke basis voor een permanente bestuurlijke voorziening op het niveau van de stadsregio's. De aan het woord zijnde leden constateren dat de Kaderwetgebieden, straks stedelijke regio's, steeds meer een aan de provincie gelijkwaardige positie krijgen. Zij wijzen daarbij op de ontwikkeling dat op diverse terreinen van sectorale wetgeving en beleid de stedelijke regio het karakter van bestuurlijke hulpstructuur ontstegen is of ontstijgt. Zo is in het recent gepubliceerde voorontwerp van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening erin voorzien dat het regiobestuur voor de bestuurlijke regie over dezelfde bevoegdheden beschikt als de provincie. In de op korte termijn aan te passen Wet stedelijke vernieuwing zullen de mogelijkheden uitgebreid worden om de ISV-budgetten via de stadsregio te besteden, zodat ook op dit terrein de bevoegdheden van de stadsregio uitgebreid zullen worden.

In de Planwet verkeer en vervoer en het daarop gebaseerde NVVP hebben provincie en stadsregio een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar, zodat een goedkeuringsbevoegdheid van de provincies voor RVVP'en niet in deze structuur past. Ook de Wet personenvervoer 2000 gaat uit van deze gelijkwaardige positie van provincies en stedelijke regio's. De drie grootste stedelijke regio's hebben tenslotte op het terrein van de jeugdhulpverlening nu reeds een bestuurlijke status die gelijk is aan de provincies.

In het licht van deze ontwikkelingen kan naar de mening van deze leden gesteld worden dat de stedelijke regio's met hun regionale openbare lichamen steeds meer het karakter van een bestuurlijke hulpstructuur verliezen. Op diverse beleidsterreinen zijn het niet meer de gemeenten en de provincies maar de ROL'en die bindende besluiten kunnen nemen. Het Regionaal Openbaar Lichaam begeeft zich meer en meer op het terrein van taken en bevoegdheden die grondwettelijk gezien aan de provincie toekomen.

Aangezien dit wetsvoorstel erin voorziet dat de stedelijke regio's met hun regionale openbare lichamen een permanent karakter krijgen, doet zich de vraag voor in hoeverre een permanente bestuurlijke voorziening tegelijkertijd gekarakteriseerd kan worden als een «hulpstructuur». De Raad van State, het BRU en de Netwerkstad Twente hebben zich in vergelijkbare zin uitgedrukt. Deze leden nodigen de regering uit hierop haar reactie te geven.

Meer specifiek vragen de leden van de SGP-fractie naar de precieze verhouding tussen het regionaal openbaar lichaam in de zin van de Wet bestuur in stedelijke regio's en artikel 135 Grondwet. Zij wijzen daarbij op het advies van de hoogleraren Elzinga, Hennekens en Koekkoek, «Constitutionele aspecten van de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering», van mei 1993. Deze schrijven daarin met betrekking tot het ROL, zoals destijds voorgesteld in de Kaderwet, dat dit orgaan zich niet verdraagt met de strekking van artikel 135 Grondwet, namelijk dat het Nederlandse stelsel van gedecentraliseerd bestuur niet door nieuw te vormen openbare lichamen mag worden doorbroken. Toegepast op het voorliggende wetsvoorstel: het grondwetsartikel zou zien op samenwerking, het voorliggende wetsvoorstel daarentegen op afgedwongen samenwerking; het grondwetsartikel gaat uit van het incidentele karakter van oplegging van gemeenschappelijke regelingen, het voorliggende wetsvoorstel daarentegen van het generieke karakter ervan. Wat is hierop de reactie van de regering?

Tenslotte merken deze leden op dat de regering in het Nader Rapport op het advies van de Raad van State de uitspraak van de Raad niet expliciet ontkend heeft dat het wetsvoorstel eigenlijk noopt tot aanpassing van de Grondwet, teneinde deze een adequate weergave te laten blijven van de hoofdlijnen van het Nederlandse bestuurlijke bestel. Heeft de regering daarmee impliciet niet toegegeven dat er een zekere spanning is tussen het wetsvoorstel en de Grondwet?

Met het voorgaande hangt naar de mening van de leden van de SGP-fractie samen dat één van de pijlers onder het wetsvoorstel zou moeten zijn een samenhangende visie op het middenbestuur dan wel de verhouding tussen stedelijke regio's en provincies, zowel qua taken en bevoegdheden, als qua schaal. Waar een dergelijke visie mist, dreigt per saldo het provinciale middenbestuur te verzwakken en te versnipperen. Dat laatste staat haaks op de door deze leden gewenste beleidsrichting, maar, zo mogen zij de regering voorhouden, ook haaks op het regeerakkoord 1998–2002, dat ervan uitgaat dat de regisserende rol van de provincie versterkt moet worden. Ook de Raad van State en de ROB hebben aandacht gevraagd voor dit thema.

Wat de schaal betreft, geldt in het bijzonder voor de provincies Utrecht en Zuid-Holland dat het BRU, de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest

Haaglanden een dusdanig groot deel van het totale provinciale oppervlak beslaan, dat de vraag zich voordoet of de regionale openbare lichamen in genoemde stadsregio's in bestuurlijke zin niet belangrijker worden dan de provinciale besturen, dan wel dat een te grote bestuurlijke dichtheid ontstaat rond het middenbestuur. Deze leden delen met de regering de wens van bezinning op de schaal van de provincies, maar menen dat een doordachte visie op provinciale schaalvergroting in samenhang met een bestuurlijke oplossing van de problematiek van de stadsregio's ten grondslag had moeten liggen aan het voorliggende wetsvoorstel. Nu komt het ontwikkelen van deze visie pas ná het wetsvoorstel. Is dat niet de omgekeerde volgorde, zo vragen deze leden aan de regering.

Wat de verhouding tussen de bevoegdheden van de provincies en die van de stedelijke regio's betreft, wordt in de toelichting op het wetsvoorstel geen finale duidelijkheid gegeven, maar telkens gewezen op nog lopende ontwikkelingen in sectorale wetgeving. Deze leden vragen de regering daarom tevens een samenhangende visie te ontwikkelen op de verhouding tussen provincie en stedelijke regio en hun respectievelijke competenties. Ook op dit punt stelt hen de afwachtende houding van de regering teleur en vinden zij het veelzeggend dat het IPO het initiatief moest nemen om, nadat het wetsvoorstel bekend geworden was, alsnog zo'n visie te ontwikkelen. Zou de regering in de nota naar aanleiding van het verslag alsnog op dit thema in willen gaan?

De leden van de SGP-fractie missen in de toelichting op het wetsvoorstel de nodige aandacht voor de doeltreffendheid van de Kaderwetgebieden tot nu toe. Van de doeltreffendheid is immers de voortzetting ervan afhankelijk. Zij constateren dat tot nu toe geen externe, onafhankelijke evaluatie van het functioneren van de Kaderwetgebieden heeft plaatsgevonden, doch alleen zelfevaluatie. Ook het IPO heeft hierop gewezen en vindt dat de regering te lichtvaardig positief doet over de resultaten van de Kaderwet tot nu toe. Daarnaast verwijzen deze leden naar een artikel van dr. R. Hulst, «De provincie en regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden» (Openbaar Bestuur, 2001, nr. 2), waarin deze wijst op het feit dat weliswaar veel beleid geformuleerd is, maar dat het met de werkelijke prestaties en activiteiten van de ROL'en lang niet altijd rooskleurig gesteld is. In andere publicaties heeft genoemde auteur dit uitgebreid beargumenteerd. Is de regering in staat deze kritiek te weerleggen?

3. Opzet van het wetsvoorstel

Het continueren van de niet-vrijwillige samenwerking tussen gemeenten in de kaderwetgebieden kan op diverse manieren gestalte krijgen. Naast een nieuwe wettelijke basis, waarvoor nu voor is gekozen, kan ook gedacht worden aan verlenging van de huidige Kaderwet bestuur in verandering zonder het eindperspectief van de stadsprovincie. Ook het opnemen van een apart hoofdstuk voor de stedelijke regio's in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) is een reële mogelijkheid. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te beargumenteren waarom bij het vormgeven van het bovenlokale bestuur de voorkeur is uitgegaan naar een nieuwe wettelijke regeling en niet naar een verlenging van de Kaderwet zonder het eindperspectief van de stadsprovincie dan wel naar het opnemen van een apart hoofdstuk voor stedelijke regio's in de Wgr. In het regeerakkoord staat dat «op basis van de evaluatie van de in de regio's levende opvattingen en het democratische gehalte van het bestuur een definitief besluit genomen wordt over toekomstige bestuursvormen (bladzijde 79)». In het kader van het democratische gehalte van het bestuur in de stedelijke regio's stellen de leden van de PvdA-fractie de onderstaande vragen.

Uit de evaluaties van de Kaderwet blijkt dat de informatieverstrekking aan en de terugkoppeling van besluitvorming door het bestuur van de stede-

lijke regio aan de besturen van de deelnemende gemeenten te wensen overlaat. Deze signalen ontvangen deze leden ook uit de desbetreffende stedelijke regio's. Verbetering van zowel de informatieverstrekking als de terugkoppeling verdient volgens de leden van de PvdA-fractie dan ook nadrukkelijk de aandacht. Deze leden vragen of de stedelijke regio's reeds initiatieven op dit vlak ontwikkelen. Zo ja, waaruit bestaan deze? Ook willen deze leden weten of, en zo ja op welke wijze, de regering van plan is de noodzaak tot het doorvoeren van deze verbeteringen onder de aandacht van de regio's te brengen.

Naar verwachting treedt op 7 maart 2002 de de Wet inzake dualisering van het gemeentebestuur in werking. Over de eventuele consequenties die dit heeft voor onder andere intergemeentelijke bestuursvormen, zal de regering de Kamer apart informeren. Op welke termijn kan de Kamer deze notitie tegemoet zien, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Door middel van wijziging van artikel 13 van de Wgr blijft het voor wethouders mogelijk om bestuurslid te worden van een regionaal openbaar lichaam. Nu kan ook door het dualiseren van het regionale bestuur het democratische gehalte van dit bestuur verder versterken. Daarbij bestaat het dagelijks bestuur van een regio uit wethouders en burgemeesters en bestaat het algemeen bestuur van de regio uit raadsleden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de stedelijke regio's initiatieven (zullen) nemen tot invulling van het dualisme op regionaal niveau. Zo ja, welke regio's betreft het en waaruit bestaan hun initiatieven? Ook willen deze leden weten of, en zo ja op welke wijze, de regering het voor-nemen heeft de mogelijkheid tot dualisering van het bestuur onder de aandacht van de regio's te brengen.

De stadsregio Rotterdam stelt in de schriftelijke reactie op het wetsvoorstel¹ in 2006 te streven naar een rechtstreeks gekozen regiobestuur. Deze regio verzoekt de regering dringend in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot rechtstreekse verkiezing van het regiobestuur op te nemen. De RvS merkt in zijn advies op «dat rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur, op enig moment onontkoombaar is (bladzijde 3)». De ROB merkt in zijn reactie aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 januari 2002² in dit kader op dat «een bestuurlijke structuur van deze omvang en deze zwaarte een betere democratische legitimatie verdient dan via de weg van indirecte verkiezingen. Vanuit democratisch oogpunt is deze constructie absoluut onvoldoende».

Reeds eerder heeft de PvdA-fractie (algemeen overleg van 18 april 2001) in dit verband gewezen op de deelraden in Amsterdam en Rotterdam die, terecht, ook zonder dat sprake is van een open huishouding, direct worden gekozen. In het wetgevingsoverleg over de Wet inzake dualisering van het gemeentebestuur (op 13 september 2001) heeft de PvdA-fractie in dit kader voorts opgemerkt dat voor bestuursorganen die algemeen verbindende voorschriften kunnen uitvaardigen, een rechtstreekse verkiezing door de ingezetenen is vereist. Op basis hiervan vragen deze leden aan de regering uiteen te zetten waarom deelraden wel maar stedelijke regio's daarentegen niet rechtstreeks kunnen worden verkozen. Beide bestuursorganen beschikken immers niet over een open huishouding maar kunnen wel algemeen verbindende voorschriften voor hun ingezetenen uitvaardigen. Bovendien willen deze leden weten of de regering een rechtstreeks gekozen regiobestuur, eventueel op termijn, wenselijk acht dan wel juist op voorhand wil uitsluiten. Indien wenselijk, willen deze leden weten of de regering van plan is daartoe een mogelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen waarvan die regio's die dat wensen, gebruik kunnen maken. Indien de regering een rechtstreeks gekozen regiobestuur bewust wil uitsluiten, vragen deze leden of en zo ja, welke andere mogelijkheden de regering ziet voor een directere democratische legitimatie van de stedelijke regio's.

Wegens de wenselijkheid van een verdere ontwikkeling van het regionaal bestuur op een drietal punten achten de leden van de PvdA-fractie een

¹ Ter inzage gelegd op het secretariaat van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Ter inzage gelegd op het secretariaat van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

evaluatiebepaling noodzakelijk. Zij missen in het wetsvoorstel echter een evaluatiebepaling en verzoeken de regering nadrukkelijk een dergelijke bepaling toe te voegen.

Het regionaal bestuur in dit wetsvoorstel is volgens de regering een hulpstructuur, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast, maar bezit zeer veel kenmerken van een zelfstandige bestuurslaag. Wat wordt de staatsrechtelijke positie van de stedelijke regio nu precies, mede gezien in het licht van de democratische legitimatie en het beoogd pakket van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden? In hoeverre is in dezen sprake van een verkapte vorm van rijksonmiddellijkheid van de stedelijke regio's? Hoe denkt de regering over de democratische legitimiteit van deze indirect gekozen regiobesturen mede gelet op omvang en zwaarte van de beslissingen op de langere termijn?

Wat zijn de gevolgen van de invoering van het dualisme voor de gemeenteraden en in het bijzonder de positie van het raadslid voor dit wetsvoorstel? Wie vertegenwoordigt in het bestuur van de stedelijke regio de gemeente?

Wat is de reactie van de regering op het negatieve oordeel van de ROB op dit wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van maatwerk, hetgeen ook bij dit wetsvoorstel noodzakelijk blijkt. De stedelijke regio's rondom de mainports Amsterdam (luchthaven) en Rotterdam (haven) vragen extra aandacht en een specifieke oplossing. Hoe staat de regering tegenover de gedachten van deze leden om alleen voor de stedelijke regio's rondom Amsterdam en Rotterdam, gelet op de positie als mainport, een sui generis oplossing te zoeken? Waarom maakt de regering geen duidelijk onderscheid tussen de stedelijke gebieden rondom Amsterdam en Rotterdam aan de ene kant en de overige stedelijke gebieden aan de andere kant? Is het denkbaar om voor de noodzakelijke regionale samenwerking binnen de overige regio's de oplossing te vinden bijvoorbeeld in een aanscherping van de Wgr door de toevoeging van een extra hoofdstuk over verplichtende samenwerking?

De wet kent geen horizonbepaling, stellen de leden van de CDA-fractie vast. Verdient het geen aanbeveling om toch een moment van evaluatie in de wet op te nemen?

De Raad van State merkt in zijn advies op dat deze regeling van toepassing is in zes provincies, voor 25% van de gemeenten waar 40% van de bevolking woont. En het gaat om wezenlijke taken die de burger direct raken. Dat gaat het niveau van een hulpstructuur verre te boven. Een bestuurlijke structuur van deze omvang en deze zwaarte verdient een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte verkiezingen. Vanuit democratisch oogpunt is deze constructie absoluut onvoldoende, aldus de ROB. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het standpunt dat een bestuur waaraan taken en bevoegdheden worden toegekend die van grote invloed zijn op welvaart en welzijn van de burgers in de regio, door diezelfde burgers adequaat moet worden gecontroleerd. Kan de regering het voorliggende wetsvoorstel op dit punt beter beargumenteren?

In het kader van de zogeheten dualisering van de lokale politiek vindt een zekere scheiding plaats tussen het uitvoerend bestuur en het controlerende orgaan. Welke gevolgen zou deze scheiding kunnen hebben voor de samenstelling van het bestuur van het regionaal openbaar lichaam?

De regering voert aan dat de doorwerking van de dualisering in diverse andere wetten momenteel in samenhang wordt gezien en dat het daarom in de rede ligt dat dit voorstel daarop niet vooruitloopt (memorie van toelichting, bladzijde 29). Welke mogelijkheden ziet de regering voor doorwerking van de dualisering van het gemeentebestuur in het bestuur van het regionaal openbaar lichaam, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In

hoeverre draagt de dualisering bij aan de vergroting van de democratische legitimatie van het regionaal openbaar lichaam? Hoe wordt bereikt dat de gemeenteraden (lees: de democratisch gekozen organen) na inwerkingtreding van de wet betrokken blijven bij de besluitvorming op regioniveau? Verdient het geen aanbeveling hierover een algemeen geldende bepaling in de wet op te nemen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hoe oordeelt de regering over het expliciet opnemen in de wet van de functie van griffier ten behoeve van het algemeen bestuur? Verdient het geen aanbeveling dat de voorzitter en de leden van het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam geen deel mogen uitmaken van het algemeen bestuur? Overigens zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat het voorzitterschap van het algemeen bestuur gecombineerd moet kunnen worden met het voorzitterschap van het dagelijks bestuur (vergelijkbaar met de positie van de burgemeester in het duaal systeem). Wat is het standpunt van de regering in dezen? De Stadsregio Rotterdam streeft naar een rechtstreeks gekozen regio-bestuur in 2006. Hoe staat de regering tegenover dit streven? Wat zouden in dit verband de consequenties zijn voor de rol van de provincie?

De provincie Utrecht heeft in samenwerking met de betrokken gemeenten een model ontwikkeld voor niet-vrijblijvende samenwerking binnen het stadsgewest Utrecht. Volgens dit model stelt de provincie in interactie met de (samenwerkende) gemeenten kaders op. Binnen deze kaders kan de provincie samen met de gemeenten de maatschappelijke vraagstukken aanpakken, met decentralisatie van de taken en middelen aan de samenwerkende gemeenten. Is de regering het met de provincie Utrecht eens dat er binnen het onderhavige wetsvoorstel geen ruimte bestaat voor de introductie van het Utrechtse model, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is de regering bereid binnen de wet mogelijkheden voor differentiatie te scheppen, zodat het Utrechts model daarbinnen kan functioneren?

De wet verplicht de deelnemende gemeenten tot toekenning van taken aan het regionaal openbaar lichaam en de wet deelt zelf rechtstreeks taken toe op een aantal nader omschreven beleidsterreinen. Het gaat hierbij om dezelfde terreinen als in de vigerende Kaderwet. De ontsnapingsclausule uit de Kaderwet inzake het niet opnemen van bevoegdheden in de gemeenschappelijke regeling wordt geschrapt. De evaluatie van de Kaderwet laat zien dat deze wet in de zeven regio's tot zeer verschillende resultaten heeft geleid en er ook sprake is van belangrijke onderlinge verschillen in structuur en bestuurlijke cultuur. Niettemin gaat het voorliggende wetsvoorstel (impliciet) uit van één uniforme regeling voor alle stedelijke regio's.

Zijn de verschillen tussen de zeven gebieden en de verschillende ervaringen in de zeven gebieden niet zodanig groot dat er aanleiding is voor differentiatie binnen het kader van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Biedt het wetsvoorstel mogelijkheden voor differentiatie naar beleidsterreinen, bijvoorbeeld tussen het aaneengesloten stedelijke gebied en de overige gemeenten, die door het algemeen bestuur zou moeten worden vastgesteld? Is er differentiatie mogelijk in de manier waarop en de mate waarin de wettelijke taken worden vervuld?

Heeft de dualisering in de gemeenten effecten op de intergemeentelijke samenwerking, vragen de leden van de D66-fractie.

De regering heeft het advies van de Raad van State om een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel naast zich neergelegd, omdat zij het niet wenselijk vindt thans het moment te bepalen waarop die evaluatie plaats moet vinden. Een evaluatiebepaling is wel een stok-achter-de-deur om een toekomstig kabinet te dwingen na te denken over bestuurlijke verhouding. Een evaluatiebepaling is naar de mening van de leden van de D66-fractie dan ook een goede aanvulling op het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 plaatsen vraagtekens bij de democratische legitimatie van het huidige wetsvoorstel. De regionale openbare lichamen krijgen meer bevoegdheden, terwijl de leden van het regionaal openbaar lichaam niet direct gekozen worden. Belangrijke taken, zoals de bevoegdheid een streekplan op te stellen, komt aan de regionale openbare lichamen toe. Een bestuurlijke structuur van deze omvang verdient een betere democratische legitimatie. Ziet de regering mogelijkheden om het geconstateerde democratische gat te dichten? Kan het democratisch tekort in tijd worden beperkt en zo ja, op welke termijn?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enige vragen over het uitgangspunt van de regering dat het regionaal openbaar lichaam (ROL) «efficiënt, effectief, democratisch en transparant» dient te zijn. Deze leden onderschrijven dit als uitgangspunt voor alle vormen van openbaar bestuur, en dus zeker ook voor de in te stellen regionale besturen. De ROB stelt echter in zijn advies gerede twijfels te hebben over de democratische legitimatie van de regio's. Hij wijst erop dat het takenpakket vele burgers direct raakt en het niveau van een bestuurlijke hulpstructuur verre te boven gaat. Een structuur van deze zwaarte verdient naar het oordeel van de ROB een betere democratische legitimatie dan indirecte verkiezingen. Verantwoording aan en controle door de gemeenteraden is derhalve second best. Ook de RvS heeft erop willen wijzen dat de wet van toepassing zal zijn op een kwart van alle gemeenten, op 6 van de 12 provincies en voor 40% van de Nederlandse bevolking en dat de taken en de samenwerking de vorm van een hulpstructuur overstijgen. Deze leden kunnen zich vinden in deze kritiek op het wetsvoorstel en verzoeken de regering om een reactie.

Dan hebben deze leden aanvullende vragen over de aanstellingswijze en de democratische legitimatie van het ROL. Wat is de visie van de regering op de aanstellingswijze? In hoeverre is differentiatie daarbij wenselijk of noodzakelijk? Waarom worden de mogelijkheden om daarbij van de Wgr af te wijken, zoals het Rotterdamse model, niet uniform en wettelijk geregeld? Daarbij willen deze leden speciale aandacht vragen voor de soms gebrekkige verantwoording aan en controle van de gemeenteraden op de regiobesturen. Is de regering het met deze leden eens dat op dit punt nog verbeteringen nodig zijn? Voor de leden van de GroenLinks-fractie is de democratische legitimatie en verantwoording van de regionale besturen een cruciale aangelegenheid, die bij de eindafweging over dit wetsvoorstel zwaar zal meewegen. Kan de regering ingaan op de vraag hoe een betere verantwoording aan en controle van de gemeenteraden op de regiobesturen kan worden bereikt en welke invloed de verschillende aanstellingswijzen van de regiobesturen op het verbeteren van die controlerende rol kunnen hebben? Deze leden willen de regering daarbij vragen in te gaan op de wettelijke regeling van de volgende kaderstellende en controlerende mechanismen/instrumenten.

- Jaarlijkse goedkeuring van het werkprogramma van zo'n gebied door de gemeenteraden;
- Jaarlijkse instemming met de beleidsplannen per beleidsterrein met daarin beleidsdoelen, instrumenten en middelen;
- Jaarlijkse systematische evaluaties aan de hand van de VBTB-vragen op rijksniveau: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten respectievelijk wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost;
- De omgang met verschillende opvattingen van de regionale gemeenteraden: wat betekent het als Haarlemmermeer wel instemt, maar Amstelveen niet, voor de Amsterdamse regio?

Kan de regering tenslotte aanduiden waarom zij niet kiest voor een uniforme wettelijke aanstellingswijze, die in elk geval een optimaal controlerende rol van de gemeenteraad garandeert en het hoofdschap van de

gemeenteraad ten aanzien van het lokale bestuur verzekert? Denkt de regering met dit wetsvoorstel het hoofdschap van de raad nog overeind te kunnen houden, of kiest zij bij de in het wetsvoorstel aangewezen beleids-terreinen voor gemeenteoverstijgende besluitvorming waarop de gemeenteraden de aansturing feitelijk niet meer zullen kunnen uitoefenen?

Deze leden hebben enkele vragen over de indirecte verkiezing van het ROL. Het regiobestuur of ROL zal bestaan uit door de gemeenteraden aangewezen afgevaardigden, die wethouder, raadslid, niet-gekozen raadslid, burgemeester of gemeentesecretaris kunnen zijn, zo begrijpen deze leden. Zij kunnen zich vinden in de keuze van lokale bestuurders binnen de regio als de potentiële kandidaten voor het ROL, maar zijn het niet op voorhand eens met het voorstel voor hun indirecte verkiezing. De RvS heeft er in zijn advies op gewezen dat de taken en de samenwerking de vorm van een hulpstructuur overstijgen en acht rechtsstreekse verkiezing op enig moment onontkoombaar. Deze leden verzoeken de regering een argumentatie te geven van haar keuze om dit niet in de wet te regelen. Ook in enkele regionale besturen zelf leeft de gedachte van het houden van directe verkiezingen nu of op termijn. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar haar zienswijze in dezen. Is de regering bereid directe verkiezingen bij nota van wijziging mogelijk te maken? Hoe zal zij eventuele voorstellen vanuit de Kamer die de directe verkiezing in de regio's mogelijk maken, ontvangen? Is de wettelijke mogelijkheid van directe verkiezing van het ROL voor de regering onaanvaardbaar vanuit haar standpunt dat dit feitelijk een vierde bestuurslaag zou creëren of wil de regering het aan de regiogemeenten zelf overlaten op welke wijze de aanstellingswijze van het ROL wordt geregeld?

Voorts hebben deze leden enkele vragen over de mogelijkheid binnen het regionale bestuur tot fractievorming over te gaan en daarop in de aanstellingswijze aan te sluiten. Naar het oordeel van deze leden is het wellicht mogelijk om binnen het ROL tot vorming van politieke fracties over te gaan en daarvoor in deze wet de mogelijkheden te scheppen. Zij willen daarbij wijzen op de stukken van de regioraad Stadsregio Rotterdam, waar momenteel de gemeenschappelijke regeling zodanig wordt gewijzigd dat de voorzitters en leden van de gemeenteraden gezamenlijk de leden van de regioraad kiezen. Wat is de opvatting van de regering over dit Rotterdamse model? Kan de regering hiermee instemmen? Blijft de regionale spreiding van de leden en het pluralisme van de regioraad daarmee voldoende gewaarborgd? Leidt dit de facto tot het instellen van politieke fracties? Hoe denkt de regering over het instellen van politieke fracties? Welke (andere) varianten om tot fractievorming over te gaan, zijn nog denkbaar? Deze leden verzoeken de regering die varianten in haar antwoord op te sommen en de Kamer in te lichten over de voor- en nadelen van elk van deze varianten. Hoe zullen eventuele voorstellen vanuit de Kamer tot de instelling van fracties binnen het ROL (al dan niet op termijn) door de regering worden ontvangen?

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de gevolgen van het gemeentelijke dualisme op de samenstelling van de regiobesturen en de controle op zijn functioneren. In het regionale bestuur zijn nu ook raadsleden uit de participerende gemeenten vertegenwoordigd. Als de raad vanaf 7 maart 2002 zijn bestuurlijke taken kwijtraakt, is het dan geen vreemde figuur als zo'n raadslid de gemeente wel bestuurlijk vertegenwoordigt, zo vragen deze leden. Zal er in de dualistische praktijk, gezien de functiescheiding op lokaal niveau, niet veel meer bij de wethouders terechtkomen? Wordt daarmee, aangezien zij geen deel meer uitmaken van de raad, de nu al niet sterke – indirecte legitimatie – van zo'n regiobestuur niet nog verder uitgehold?

Wat is de opvatting van de regering over een onafhankelijk voorzitter van het ROL? Vanuit enkele regionale gebieden is gesteld dat een onafhankelijke voorzitter een goede bijdrage kan leveren aan een krachtig regionaal

bestuur dat de complexiteit en de onderlinge belangentegenstellingen in stedelijke regio's kan samenbrengen. Zou dit volgens de regering meer navolging moeten krijgen? Kan hierop een stimulerend beleid vanuit het rijk dan wel provincies worden gevoerd? Zou het in dit wetsvoorstel geregeld kunnen en moeten worden?

Anders dan in de Kaderwet ontbreekt in deze wet een horizonbepaling en een evaluatietermijn. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het eerste past in de doelstelling te komen tot een definitieve regeling voor onbepaalde tijd, maar in strijd is met de adviezen van RvS, ROB en IPO, die constateren dat het middenbestuur volop in beweging is en dat de vraag voor hen nog niet beantwoord is of er thans een definitieve regeling moet worden getroffen. Is een evaluatiebepaling naar het oordeel van de regering niet onontbeerlijk, zo vragen deze leden, waarbij transparantie, democratische legitimatie en bestuurlijke verhoudingen belangrijke criteria zouden moeten zijn? Licht ook de dualisering en de nadere invulling van een directe democratische verkiezing van de regiobesturen daarbij niet voor de hand? Deze leden verzoeken de regering dit bij nota van wijziging te regelen of uit te leggen op grond waarvan zo'n evaluatiebepaling onwenselijk is. Hoe zullen eventuele voorstellen vanuit de Kamer tot het instellen van een evaluatietermijn of een horizonbepaling door de regering worden beoordeeld?

Het voorliggende wetsvoorstel is een bij wet verplichte samenwerking tussen gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken. De leden van de fractie van de ChristenUnie steunen de noodzaak tot niet-vrijblijvende samenwerking in de betrokken regio's. De regering beschrijft in de memorie van toelichting (bladzijde 6) hoe vrijwilligheid kan leiden tot vrijblijvendheid. Toch kan samenwerking tussen gemeenten ook anders dan verplichtend van bovenaf worden vormgegeven. Genoemde leden verwijzen naar het voorstel van een aantal gemeenten in de provincies Utrecht en Twente, die op eigen initiatief onderling afspraken hebben gemaakt over hun verplichtingen tegenover elkaar. Op die manier wordt de samenwerking niet van bovenaf opgelegd, waardoor de samenwerking zich in een positievere sfeer kan ontwikkelen. Gemeenten en de provincie Utrecht hebben een zogenaamd Utrechts model ontwikkeld, wat zich niet alleen richt op niet-vrijblijvende samenwerking in de stedelijke regio Utrecht, maar ook op samenwerking in de regio's daaromheen. Ook in de Netwerkstad Twente zijn onlangs afspraken gemaakt voor niet-vrijblijvende samenwerking in het stedelijk gebied van Twente. In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 11 gesproken over bepalingen voor het geval een regeling niet tot stand komt of dat in een stedelijke regio de bij of krachtens de wet opgedragen taken niet of niet tijdig worden verricht. In dat geval is het aan de provincie om op te treden. Aangezien het in voorliggend wetsvoorstel gaat om een verplichte vorm van samenwerking, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie aan welke situatie wordt gedacht dat een regeling niet tot stand kan komen.

Eén van de overeenkomsten van voorliggend wetsvoorstel ten opzichte van de «oude» Kaderwet is dat niet-gekozen kandidaten van de lijsten van gemeenteraadsverkiezingen worden aangewezen in het bestuur van het regionaal openbaar lichaam. Ook mag de voorzitter niet in het bestuur van een der deelnemende gemeenten werkzaam zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom deze laatste beperking wordt toegevoegd en in welk verband het hier gaat om een zwaardere vorm van intergemeentelijke samenwerking. Verder vragen zij een reactie op het voorstel van onder andere de stadsregio Rotterdam om bestuursleden van het regionaal openbaar lichaam via indirecte verkiezingen door de deelnemende gemeenten te laten kiezen. Zij vragen het standpunt van de regering op de gebrekkige democratische legitimiteit van regionale openbare lichamen.

De nu voorliggende wettekst bevat geen bepaling die het mogelijk maakt dat een of meer tot het minimumpakket behorende bevoegdheden niet in de gemeenschappelijke regeling wordt opgenomen. Volgens de regering bestaat er nu geen reden meer om een ontsnappingsclausule op te nemen, omdat nu de aanloopfase voorbij is, vast zou staan welke taken moeten worden uitgevoerd (bladzijde 13). De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn er niet van overtuigd dat, indien een dergelijke clausule wel wordt opgenomen, de samenhang op de diverse gebieden negatief zou worden beïnvloed. Zij vragen de regering of er geen mogelijkheden zijn om te komen tot een regiospecifieke taakvaststelling. In hun ogen zou het nodig en nuttig kunnen zijn dat er binnen de zeven kaderwetgebieden een gedifferentieerde taakstelling zou worden vastgesteld. Zij komen daarop omdat in hun ogen bijvoorbeeld de grootstedelijke problemen in de randstad van een andere orde zijn dan de problemen van andere regio's.

Het bevreemdt de leden van de fractie van de ChristenUnie in hoge mate dat in dit wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen over de werkingsduur en de evaluatie van de regeling. Zij vragen een nadere toelichting op dit punt. De regering biedt wel de opening om de werking van de wet op enig moment kritisch te beschouwen. Naar de mening van deze leden zou hiervoor nu reeds een moment kunnen worden vastgesteld.

Een voorziening als de Wgr is volgens de leden van de SP-fractie destijds bedoeld voor niet beleidsintensieve activiteiten. Inmiddels wordt het volgens hen steeds duidelijker dat de Wgr steeds vaker wordt gebruikt voor beleidsintensieve activiteiten. Hierdoor wordt de democratische legitimatie ondermijnd. Deze leden maken hier ernstig bezwaar tegen. Voorliggend wetsvoorstel heeft de bedoeling een bestuursvorm zoals deze is ontstaan onder werking van de Kaderwet voort te zetten, maar op een andere wettelijke basis. De Kaderwet beoogde een structurele wijziging van de bestuurlijke organisatie (namelijk stadsprovincies) en derhalve zou aldus toegewerkt kunnen worden naar democratische legitimatie. De nu voorliggende Wet bestuur in stedelijke regio's doet hierover enkele uitspraak. Denkende aan onduidelijkheden en het ontbreken van democratische legitimatie komen deze leden bijna als vanzelf aan bij de zogenaamde Deltametropool. Dit samenwerkingsverband tussen de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht wil vooral de economische kracht van de Randstad versterken en sociale en fysieke problemen van steden oplossen, volgens deze leden ook een van de pijlers van de inzet bij stedelijke regio's. De vier grote steden vormen tevens de spil van de vier grootste stedelijke regio's. Dit zou kunnen leiden tot een verdere vorm van onduidelijke schaalvergroting. Zij zijn benieuwd naar de opvatting van de regering in dezen.

Net als de RvS zijn deze leden van mening dat van de wetgever verwacht mag worden dat hij duidelijke keuzes maakt en de consequenties van gemaakte keuzes aanvaardt. Indien er niet voor gekozen wordt om het regionale bestuur een andere legitieme bestuursvorm te geven, verandert niets wezenlijks aan de bestaande verhoudingen en zullen de nu reeds voorkomende onduidelijkheden steeds vaker optreden. Dat vinden de leden van de SP-fractie ongewenst.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de opvatting van de regering over de democratische legitimiteit van door de regionale openbare lichamen genomen besluiten. Naar hun mening is deze vraag aan de orde, aangezien de stedelijke regio's in de bijlage van de wet ongeveer 25% van de gemeenten en 40% van de inwoners van Nederland omvatten, en aangezien de ROL'en belangrijke bindende besluiten nemen op het gebied van huisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling en grondbeleid; besluiten die burgers rechtstreeks treffen. Zij kunnen zich vinden in de uitspraak die H.H. Sietsma, griffier van de provincie Utrecht («Stads-

provincie op kousenvoeten», Str.), in dit verband gedaan heeft: «Het bestendig aanvaarden van een democratisch tekort is in onze rechtsstaat politiek en constitutioneel onaanvaardbaar». Wat is de reactie van de regering hierop? Acht zij de getrapte democratische legitimiteit (via controle van de gemeenteraad op de gemeenschappelijke regelingen) voldoende, mede gelet op het structurele karakter dat de stedelijke regio's krachtens het wetsvoorstel zullen krijgen? Zijn er volgens de regering voldoende mogelijkheden voor gemeenteraden om controle uit te voeren op gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wet bestuur in stedelijke regio's? Hoe moeten deze leden in dit verband de vergoeljkende opmerking van de minister van BZK in het overleg van 18 april 2001 opvatten dat het in de stedelijke regio's in het algemeen gaat om taken die niet zo dicht bij de burgers liggen (TK 27 400 VII nr. 2, bladzijde 12)? Wil de regering tenslotte ingaan op het aspect van dubbellidmaatschappen van gemeenteraadsleden, indien sprake is van toezichts- en aanwijzingsbevoegdheden?

De leden van de SGP-fractie missen een grondige argumentatie voor het ontbreken van een bepaling over de werkingsduur van deze wettelijke regeling. Uit de reacties op en commentaren over het wetsvoorstel valt duidelijk op te maken dat het denken over bestuur in stedelijke regio's bepaald nog niet uitgekristalliseerd is. Ook zijn de ervaringen met de huidige kaderwetgebieden, die in nauwelijks gewijzigde vorm worden voortgezet, niet in alle opzichten dermate bevredigend te noemen dat zonder meer permanente verlenging voor de hand ligt. Hoe oordeelt de regering over de gedachte de regeling van een horizonbepaling te voorzien? In het licht van het voorgaande vragen deze leden ook waarom een, ook door de Raad van State bepleite, tijdelijke verlenging van de huidige Kaderwet, mede gezien de zeer kleine verschillen tussen de Kaderwet en de Wet bestuur in stedelijke regio's, niet de meest verkieselijke weg zou zijn. Tenslotte vragen deze leden of er principiële argumenten te geven zijn die pleiten tegen het opnemen van een evaluatiebepaling in de wet.

4. Taken en bevoegdheden

4.1. Inleiding

Alvorens in te gaan op de specifieke onderdelen van het voorgestelde takenpakket voor de stedelijke regio's, willen de leden van de PvdA-fractie enkele algemene opmerkingen maken.

Allereerst over het (minimum)pakket van taken en bevoegdheden. Zij menen dat dit pakket in zijn geheel van kracht moet blijven. Om vast te kunnen stellen of dit ook werkelijk het geval is, vragen deze leden om het minimumpakket uit de Kaderwet te vergelijken met het takenpakket dat nu wordt voorgesteld en de eventuele verschillen in taken en bevoegdheden die daaruit naar voren komen, op overzichtelijke wijze weer te geven. Naast handhaving van het minimumpakket willen deze leden het takenpakket van de stedelijke regio's uitbreiden met onder andere een directe toedeling van de middelen voor de stedelijke vernieuwing (ISV), alsook met een aanscherping van het wettelijk instrumentarium voor het voeren van een bovenlokaal grondbeleid.

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie in algemene zin ingaan op de bestuurlijke relatie tussen de stedelijke regio en de provincie. Deze leden menen dat de stedelijke regio en de (desbetreffende) provincie materieel, zoals uit de dagelijkse uitvoering van het takenpakket uit de Kaderwet veelal blijkt, aan elkaar gelijkwaardige bestuursorganen zijn. Zowel de provincie als de stedelijke regio moeten nu dan ook kunnen beschikken over eigen, wettelijk vastgelegde, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De transparante en uniforme taak- en bevoegdheidsverdeling tussen regio en provincie die al bestaat op het terrein van verkeer en vervoer (Planwet Verkeer en Vervoer) brengt deze gelijkwaardigheid, zo

menen deze leden, op juiste wijze tot uitdrukking. Bovendien biedt deze structuur de desbetreffende overheden naast transparantie de benodigde flexibiliteit. Deze verdeling van taken en bevoegdheden tussen regio en provincie zou volgens de leden van de PvdA-fractie dan ook moeten worden doorgetrokken naar andere beleidsterreinen, waaronder de terreinen van ruimtelijke ordening en van volkshuisvesting. Desalniettemin zullen provincies en (samenwerkende) gemeenten in een stedelijke regio altijd in bestuurlijk overleg moeten blijven treden over de meest wenselijke en effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Gezien de omvang en complexiteit van de maatschappelijke problematiek geldt dit echter voor alle bestuursorganen in ons land. Ook bijvoorbeeld twee provincies doen er goed aan om via overleg en samenwerking hun onderlinge streekplannen op elkaar af te stemmen, evenals twee gemeenten hier goed aan doen bij de vaststelling van hun bestemmingsplannen.

Tot slot zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de verdeling van taken en bevoegdheden die in dit wetsvoorstel voor de diverse beleidsterreinen zal worden bepaald, in beginsel bepalend moet zijn bij toekomstige wijziging van relevante sectorwetgeving. Met het oog op betrouwbare en bestendige bestuurlijke partners, die omvangrijke en langlopende investeringsverplichtingen moeten kunnen aangaan, kan het echter niet zo zijn, zo menen deze leden, dat de in dit wetsvoorstel vastgelegde taken en bevoegdheden later zo maar door snelle wijziging van sectorale wetten worden herzien. Deze leden willen van de regering dan ook vernemen welke maaregelen zij zal treffen om te voorkomen dat op korte termijn te verwachten wijzigingen in relevante sectorale wetten de in dit wetsvoorstel vastgelegde taak- en bevoegdheidsverdeling tussen regio en provincie op de aangewezen beleidsterreinen alsnog zal wijzigen?

In hoeverre heeft de regering de inhoud van dit wetsvoorstel afgestemd met het beleid van de andere direct betrokken ministeries, zoals van VWS en van VROM mede in het licht van de discussie over het NVVP en de Vijfde Nota RO, vragen de leden van de VVD-fractie.

In hoeverre vallen de grenzen van de beoogde stedelijke regio's samen met de beoogde rode en groene contouren van de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening? In hoeverre bestaat in dezen uniformiteit over welk bestuursorgaan voor welke beleidsterreinen verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft? Is er sprake van gedeelde of gezamenlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor stedelijke regio en provincie? In hoeverre kan dit leiden tot onduidelijkheid en ondoorzichtigheid binnen het gehele openbaar bestuur?

Is er sprake van limitatieve opsomming in het takenpakket van de stedelijke regio's gelet op de behoefte aan verplichtende samenwerking via maatwerk? Bestaat de mogelijkheid om afhankelijk van de noodzaak dan wel behoefte om aan individuele stedelijke regio's extra taken toe te dienen of zijn alle taken dezelfde voor alle stedelijke regio's?

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat de relatie tot de provincies een precaire is, die in dit wetsvoorstel na goede doordenking en in onderlinge overeenstemming met alle belanghebbenden moet worden vormgegeven. De regering deelt mee dat de provincies geen algemene interventiebevoegdheid krijgen, maar dat per beleidsterrein, sectoraal, in onderling overleg moet worden afgewogen hoe een optimale meerwaarde wordt verkregen. Voor het overzicht memoreren deze leden het overzicht in de memorie van toelichting: het ruimtelijke orderingsbeleid geven regio's en provincies gezamenlijk vorm: het regionaal structuurplan (RSP) wordt door de provincie bewaakt, maar concrete ruimtelijke orderingsbeleidsbeslissingen worden overgedragen aan de regio's. Bij het regionaal verkeers- en vervoersplan (RVVP) wordt op basis van gelijkwaardigheid met de regio's samengewerkt; in het milieubeleid worden de

taken aan de regio's overgedragen; in het regionaal grondbeleid heeft de provincie geen wettelijke taak en in de regionale jeugdhulpverlening is de provincie bepalend, maar in drie regio's worden de regio's op dit punt gelijkgesteld aan de provincie. Deze leden menen dat daarmee voeding wordt gegeven aan de kritiek dat de regering derhalve, via de verschillende sectorale beleidsterreinen, hard op weg is om een vierde bestuurslaag in het leven te roepen. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

4.2. Ruimtelijke ordening

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening bestaat volgens de regering juist op regionaal niveau de noodzaak voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak van bovenlokale vraagstukken en voor een toereikende bevoegdheid om te beslissen als het regionale belang dat vergt (bladzijde 16, memorie van toelichting). De stedelijke regio behoudt in het voorliggende wetsvoorstel de taak om een regionaal structuurplan (RSP) vast te stellen dat vervolgens van doorslaggevende betekenis is bij de toetsing van bestemmingsplannen. Teneinde de nodige binding van de provincie aan het RSP te verwezenlijken, zo vervolgt de regering, is provinciale goedkeuring van het RSP vereist. Bij een inhoudelijk geschil van beleidsinzichten krijgt de provincie in de toekomst bovendien de bevoegdheid tot het «overrulen» van de regio's.

Deze passage roept bij de leden van de PvdA-fractie vragen op. Kennelijk ziet de regering geen beleidsmatige of inhoudelijke redenen om het RSP goed te laten keuren door de provincie. De meerwaarde van deze goedkeuring lijkt louter te bestaan uit het verkrijgen van voldoende betrokkenheid en/of draagvlak bij de provincie. Daarvoor is, zo menen deze leden, echter geen goedkeuring nodig maar zijn er andere, meer geschikte mogelijkheden. Zo is reeds gewezen op de noodzaak tot overleg en samenwerking tussen bestuursorganen. Bovendien vinden deze leden de verplichting om het RSP goed te laten keuren door de provincie in strijd met de opvatting dat de stedelijke regio en de provincie op dit terrein gelijkwaardige bestuurlijke partners zijn. De leden van de PvdA-fractie menen dan ook dat ten aanzien van de ruimtelijke ordening dezelfde taak- en bevoegdheidsverdeling tussen regio en provincie moet worden vastgelegd die nu al geldt op het terrein van verkeer en vervoer. Het RSP krijgt hiermee dezelfde (juridische) status als het provinciale streekplan. Deze leden vragen de regering op basis van welke argumenten zij de goedkeuring van het RSP door de provincie noodzakelijk acht. Wat is de opvatting van de regering over het idee om aan het RSP dezelfde status toe te kennen als het provinciale streekplan? Kan de regering beargumenteerd ingaan op het voorstel om de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen regio en provincie op het terrein van de ruimtelijke ordening in te richten overeenkomstig de verdeling op het terrein van verkeer en vervoer?

In de Vijfde Nota RO introduceert de regering de term stedelijk netwerk. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (bladzijde 14) stelt de regering «dat een intensieve bestuurlijke samenwerking tussen de betrokken provincies, stedelijke regio's en gemeenten nodig is zonder dat dit echter leidt tot nieuwe bestuurlijke structuren». De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak tot intensieve bestuurlijke samenwerking tussen bestuursorganen, zoals zij al diverse malen hebben gezegd. Toch is het deze leden niet op voorhand duidelijk hoe het nieuwe ruimtelijke beleid op de verschillende bestuurlijke niveaus moet doorwerken. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de stedelijke regio en anderzijds de bundelingsgebieden en het stedelijk netwerk gestalte zal krijgen? In dit kader vragen deze leden de regering tevens te reageren op het pleidooi

van de VROM-raad om de stedelijke netwerken één-op-één te laten samenvallen met de huidige kaderwetgebieden?

De leden van de GroenLinks-fractie willen thans niet ingaan op alle sectoren die in het wetsvoorstel de revue passeren. Twee ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening (RO) willen zij evenwel nader belichten. Daarmee wordt tevens het dilemma geschetst dat naar hun oordeel bestaat ten aanzien van een nieuwe structuur voor de inrichting van het middenbestuur. In het RO-beleid zijn, zo lezen deze leden in de memorie van toelichting, vier landsdelen aangewezen (N, O, Z en W) die naar zij begrijpen de ruimtelijke ontwikkeling met betrekking tot wonen en werken op elkaar afstemmen. Het hier in de memorie van toelichting gebezigde begrip landsdelen geeft aanleiding tot het stellen van de volgende vragen. Op welke beleidsterreinen is inmiddels nog meer sprake van de vorming van landsdelen, en welke formele of informele positie bekleden de provincies dan in of ten opzichte van deze landsdelen? Toont het sectorale bestaan van landsdelen aan dat het provinciale niveau niet meer volstaat voor het maken en uitvoeren van het RO-beleid, en zo ja, op welke terreinen geldt dat nog meer? Hoe beziet de regering de ontwikkeling van deze landsdelen en wat betekent deze voor de positie van de provincies? Acht de regering, gezien deze ontwikkelingen vanuit het rijk en van onderop, het huis van Thorbecke aan een herziening toe, en zo ja, op welke termijn?

In de tweede plaats willen de leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de stedelijke netwerken, die eveneens voortvloeien uit het RO-beleid, meer specifiek de Vijfde Nota RO. Deze leden constateren dat geen van deze stedelijke netwerken overeenkomt met de beoogde Kaderwetgebieden en zij vragen hoe dat mogelijk is. Voor de duidelijkheid wijzen deze leden erop dat de Deltametropool in totaal drie Kaderwetgebieden omvat, dat de regio's SRE, KAN en Enchede/Hengelo slechts een (klein) onderdeel vormen van stedelijke netwerken die vanuit RO ontwikkeld worden en dat Zuid-Limburg en Groningen/Assen ontbreken in het wetsvoorstel als toekomstig stedelijk regiogebied. Dit leidt tot de volgende vragen. Waarom komen de stedelijke netwerken uit de Vijfde Nota RO niet overeen met de in het wetsvoorstel beoogde stedelijke regio's? Hoe vindt de financiering plaats: rechtstreeks aan deze stedelijke netwerken, aan de aangesloten gemeenten, aan de provincies of aan een mix van deze actoren, afhankelijk van de specifieke situatie? Op welke beleidsterreinen is inmiddels nog meer sprake van de vorming van stedelijke netwerken en welke formele of informele positie bekleden de provincies dan in of ten opzichte van deze netwerken? Toont het sectorale bestaan van stedelijke netwerken aan dat het provinciale niveau niet meer volstaat voor het maken en uitvoeren van het RO-beleid en zo ja, op welke terreinen geldt dat nog meer? Hoe beziet de regering de ontwikkeling van deze stedelijke netwerken en wat betekent deze voor de positie van de provincies? Acht de regering, gezien deze ontwikkelingen vanuit het rijk en van onderop, het huis van Thorbecke aan een herziening toe en zo ja, op welke termijn? Wellicht ten overvloede wijzen de leden van de GroenLinks-fractie erop dat het oplossen van de maatschappelijke problemen voor hen belangrijker is dan het handhaven van heilige huisjes zoals die van Thorbecke. Aansluitend willen deze leden de regering vragen naar het bestuurlijke kader van de bovengemelde ontwikkelingen. Onderschrijft zij de analyse dat het sectorale rijksbeleid meer en meer de geografische bestuurlijke inrichting doorsnijdt? Welke conclusies verbindt de regering aan het dilemma ten aanzien van een nieuwe inrichting van het middenbestuur, namelijk dat het wordt uitgehold door de sectorale beleidsagenda met netwerken dwars door de bestuurlijke structuur heen. Zal het sectorale beleid het functioneren van territoriale eenheden hoe langer hoe meer bemoeilijken? Zullen de sectorale ontwikkelingen door de bestaande

bestuurlijke inrichting heen naar het oordeel van de regering in de toekomst niet meer en meer leiden tot een achterhoedegevecht over de verdeling van de zetels in het middenbestuur?

Ten aanzien van de afstemming tussen provincie en regionaal bestuur willen deze leden nog vragen of de regering ook niet wenst te vermijden dat provinciale plannen (streekplan, provinciaal verkeers- en vervoersplan, economisch beleidsplan en milieubeleidsplan) en de plannen van de stadsregio beide over hetzelfde gaan. Moet de wetgever, zo vragen deze leden, niet per onderwerp duidelijk aangeven, waarover de provinciale plannen moeten gaan (kaderstellende beleidsplannen) en waarover de plannen van de stadsregio's (uitvoeringsplannen met programmering, fasering, nadere differentiatie en exploitatieafspraken)? Moet niet voorkomen worden dat zowel provincies als stadsregio (en vaak ook gemeenten) voor al deze beleidsterreinen eigen beleidsplannen opstellen? Kunnen sommige plannen niet ook beter samengevoegd worden, zoals één integraal omgevingsplan in plaats van een afzonderlijk structuurplan en een regionaal milieubeleidsplan en een economisch beleidsplan? Wordt dat en zo ja, hoe, uniform in het wetsvoorstel geregeld?

4.3. *Wonen*

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de woningmarkt bij uitstek een regionale markt is, merken de leden van de PvdA-fractie op. Het regionale karakter van de woningmarkten en de samenhang in ontwikkeling en opbouw van woonlocaties in en om de stad nopen volgens de regering tot een samenhangend beleid in stedelijke gebieden. In het wetsvoorstel dat de regering naar de RvS heeft gestuurd voor advies, staat het voornemen om «in de Woonwet te regelen dat in de stedelijke regio's het regionaal openbaar lichaam de provinciale taak om een woonvisie vast te stellen overneemt. Hierdoor wordt op lokaal niveau, en dus op het niveau van de woningmarkt, gewaarborgd dat de bovenlokale afstemming adequaat ingevuld wordt (bladzijde 17)». In het wetsvoorstel dat de regering vervolgens naar de Kamer heeft gezonden, is dit voornemen echter geheel verdwenen. In plaats daarvan stelt de regering dat «(..) de provincies een woonvisie dienen op te stellen. Bij de uitwerking hiervan zal tevens worden bezien of de stedelijke regio's een rol hebben te vervullen in de afstemming tussen gemeenten».

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar de redenen om de bevoegdheid tot het opstellen van de woonvisie in eerste instantie toe te kennen aan de stedelijke regio's maar daar later toch weer vanaf te wijken? Welke doorslaggevende voordelen ziet de regering aan de toekenning van deze bevoegdheid aan de provincies in plaats van aan de stedelijke regio's? Deze leden vragen ook waarom op het terrein van wonen er niet voor gekozen is de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen regio en provincie te regelen conform de verdeling die op dit moment bestaat op het terrein van verkeer en vervoer?

In de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» wordt gesteld dat het voor gemeenten in de stedelijke regio's mogelijk is om de beschikbare budgetten uit het ISV gezamenlijk op regionaal niveau in te zetten. De ervaring leert echter anders, zo hebben de leden van de PvdA-fractie vernomen van de Stadsregio Rotterdam (SRR). In deze regio vonden de rechtstreekse gemeenten Rotterdam en Schiedam alsook het bestuur van de SRR het wenselijk om hun beschikbare budgetten uit het ISV regionaal in te zetten. De provincie Zuid-Holland was echter niet bereid in de Rotterdamse regio mee te werken aan een constructie waarin het ISV-geld, dat nu van het rijk naar de twee rechtstreekse gemeenten en naar de provincie Zuid-Holland voor de niet rechtstreekse gemeenten gaat, voortaan gebundeld en rechtstreeks door het rijk aan de stadsregio wordt uitgekeerd.

Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook ontoereikend, zo vinden deze

leden. Bovenlokale afstemming in de stedelijke vernieuwing, dat immers ook de regering beoogt, vereist volgens de leden van de PvdA-fractie één rechtstreeks door het rijk toegekend regionaal ISV-budget. Deze leden vragen de regering op welke wijze dit in het voorliggende wetsvoorstel kan worden vormgegeven.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt toegedeeld aan dertig grote steden en aan de provincies die zorgdragen voor allocatie naar de kleinere gemeenten, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie. In de memorie van toelichting staat dat de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten ook in de toekomst onverkort het uitgangspunt blijft. Is de regering het eens met de stelling van de Stadsregio Rotterdam dat de beoogde bovenlokale afstemming in de stedelijke vernieuwing uitsluitend kan worden bereikt met één rechtstreeks door het Rijk toegekend regionaal ISV-budget? Is de mogelijkheid voor gemeenten om de haar door Rijk of provincie verstrekte middelen indien zij «het wenselijk achten en bereid zijn» gezamenlijk in te zetten (memorie van toelichting, bladzijde 18) niet te vrijblijvend, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat in het wetsvoorstel onduidelijk is wie het ISV-budget zal beheren in gebieden waar een stadsregio is. Zij menen dat een huidige vierdeling bestaat uit: rechtstreeks rijksbudget voor de grotere steden, door de provincie aan gemeenten door te geven budget voor programmagemeente, provinciaal budget voor projectgemeenten en BLS- (en BWS)middelen voor de stadsregio. Deelt de regering hun visie dat dit uniformer geregeld zou moeten worden? Waarom ontbreekt zo'n bepaling in dit wetsvoorstel? Wat is de opvatting van de regering over het feit dat de huidige regionale afstemmingstaak van de provincie in dit verband niet blijkt te werken? Deelt zij de opvatting van sommige regiobestuurders dat de provincies te ver afstaan van de gemeentelijke exploitatie en bovendien de neiging hebben om op de bestedingsvoorwaarden van het rijk nog hun eigen politieke wensen te leggen? Komt de regering aan die bezwaren in dit wetsvoorstel tegemoet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen naar aanleiding van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing – budgethouderschap naar een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau «de stad in omtrek» dat wijst op de systematische miskenning van het regionale karakter van grootstedelijke ontwikkelingen. In dit rapport beveelt het SCP aan in het kader van het grotestedenbeleid te kiezen voor regionale programma's. De stadsregio Rotterdam vindt dat met voorliggend wetsvoorstel gekozen wordt voor een vrijblijvende variant om Vinac en ISV te stroomlijnen, waarbij geen recht wordt gedaan aan de problemen in een sterk verstedelijkte regio. De behoefte tot bovenregionale afstemming wordt met deze vrijblijvende variant geen recht gedaan. Genoemde leden vragen de regering een reactie te geven op mogelijkheden tot bovenlokale afstemming met betrekking tot één direct toegekend ISV – budget.

4.4. Verkeer en vervoer

Op dit beleidsterrein geldt een gelijkwaardige taakverdeling tussen stedelijke regio en provincie. Deze moet volgens de leden van de PvdA-fractie, zoals al eerder aangegeven, als uitgangspunt worden genomen voor de verdeling van taken en bevoegdheden op andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en wonen.

De regering stelt dat de voorgenomen herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tevens reden is de verhouding tussen provincie en stedelijke regio op het terrein van verkeer en vervoer opnieuw te bezien (bladzijde 10, memorie van toelichting).

Naast de onwenselijkheid hiervan zal het naar mening van deze leden

zeker ook niet bijdragen aan een gedegen uitvoering van dit wetsvoorstel indien al vóór de invoering daarvan wordt gesteld dat er rekening mee moet worden gehouden dat de verhouding tussen provincie en stedelijke regio op het terrein van het verkeer en vervoer tegen het licht zal worden gehouden.

In het wetsvoorstel dat voor advies aan de RvS is gezonden, wordt in het geheel niet gesproken over de wijze waarop de voorgenomen wijzigingen van de WRO zullen uitwerken voor het bestuur van de stedelijke regio's. De RvS verzoekt de regering een dergelijke uitwerking aan de memorie van toelichting toe te voegen (Advies RvS, bladzijde 6). In deze passage gaat de regering niet alleen in op de komende herziening van de WRO, maar kondigt tegelijkertijd aan dat deze wijziging consequenties kan hebben voor de taakverdeling tussen regio en provincie op het terrein van verkeer en vervoer.

Op basis van het bovenstaande vragen deze leden waarom bij de herziening van de WRO ook plotseling de verhouding tussen provincie en regio op het terrein van verkeer en vervoer opnieuw moet worden gezien. Overweegt de regering de op dit terrein bestaande gelijkwaardige relatie tussen provincie en stedelijke regio te veranderen in een bovengeschiede positie van de provincie, zo vragen deze leden de regering.

4.6. Grondbeleid

Terecht concludeert de regering dat een bovenlokaal grondbeleid in de meeste kaderwetgebieden in de afgelopen periode onvoldoende uit de verf is gekomen. De regering is daarom voornemens om in het kader van de Nota Grondbeleid te bezien op welke wijze in de toekomst positieve financiële prikkels voor een bovenlokaal grondbeleid in stedelijke regio's kunnen worden gegeven (memorie van toelichting, bladzijde 21). De leden van de PvdA-fractie juichen deze ontwikkeling toe, maar menen dat een versterking van het instrumentarium voor een bovenlokaal grondbeleid in dit wetsvoorstel moet worden vastgelegd en niet op een later tijdstip via een eventuele wijziging van een sectorale wet of nota moet worden geregeld. Graag vernemen deze leden de opvatting van de regering hierover mede in het licht van de door haarzelf genoemde positieve prikkels voor een bovenlokaal grondbeleid. Verder willen zij van de regering weten of de voorstellen ter versterking van het instrumentarium voor het voeren van een grondbeleid een bovenlokale verevening van grondkosten en grondopbrengsten, alsook de instelling van een regionaal grondbedrijf mogelijk maken.

4.9. Overige taken

Jeugdhulpverlening

In de nieuwe Wet op de jeugdzorg blijven drie stedelijke regio's hun provinciale status behouden wat betreft de jeugdhulpverlening. Het is voor de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom de overige vier stedelijke regio's deze status niet krijgen toebedeeld. Zij vragen de regering te beargumenteren waarom voor deze constructie wordt gekozen. Heeft de regering op dit terrein een bewuste keuze gemaakt voor differentiatie tussen stedelijke regio's? Zal in de toekomst de overige vier regio's ook een provinciale status worden toegekend? Verder willen deze leden weten hoe de passage op bladzijde 10 van de memorie van toelichting zich verhoudt tot bladzijde 25 van de memorie van toelichting. Op bladzijde 10 stelt de regering dat een provinciale status aan de stedelijke regio inzake de jeugdhulpverlening alleen kan worden toebedeeld «indien het provinciale bestuur zijn bevoegdheden inzake de jeugdhulpverlening overdraagt aan het bestuur van een regionaal openbaar lichaam». Op bladzijde 25 staat echter dat «op basis van de Wet op de jeugd-

hulpverlening de provinciale status van de drie stedelijke regio's (...) gehandhaafd blijft». De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wie nu bepaalt of een stedelijke regio een provinciale status krijgt op het terrein van de jeugdhulpverlening: de provincie óf de wetgever.

II. ARTIKELEN

Artikelen 1 en 2

In de bijlage van het wetsvoorstel is een overzicht gemaakt van de stedelijke regio's het gaat. Het betreft hier de huidige zeven kaderwetgebieden. De omvang van deze gebieden wordt vooralsnog, zo menen de leden van de PvdA-fractie, niet gewijzigd. Dit wellicht met uitzondering van de Bestuursregio Utrecht (BRU). Deze leden verwijzen naar de gezamenlijke wens van het BRU en de provincie Utrecht om de omvang van de regio terug te brengen van 23 naar 10 gemeenten. Deze leden vragen de regering of zij overweegt om conform de gezamenlijke wens van het bestuur van het BRU en de provincie Utrecht op dit punt met een nota van wijziging te komen.

Toetreding tot dan wel uittreding uit een stedelijke regio als geheel, kan uitsluitend via een wetswijziging. Wijzigingen in de samenstelling van de stedelijke regio's kunnen worden aangebracht per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom het toe- dan wel uittreden als geheel niet bij AMvB kan worden geregeld? Immers, bij een AMvB kan door een gecontroleerde delegatie de parlementaire invloed worden gewaarborgd. Groot voordeel van dit systeem is dat stedelijke gebieden met vergelijkbare inhoudelijke opgaven, onder meer ten aanzien van ruimtelijk ordening en wonen, snel bij deze wet kunnen aanhaken en zo de maatschappelijke problematiek gemeenteoverstijgend en adequaat kunnen oppakken.

Ten aanzien van de stedelijke regio in de omgeving van Amsterdam verzoeken de leden van de PvdA-fractie de regering om een reactie op een artikel in de Staatscourant van 17 januari 2002. Daarin wordt geopperd dat de Amsterdamse gemeenteraad een regionale vervoersautoriteit wil die zich qua werkgebied uitstrekt tot onder meer de gemeente Almere. Los van de vraag of het bericht inhoudelijk juist is, informeren deze leden bij de regering of het mogelijk moet zijn om ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen in een stedelijke regio te werken met meer gemeenten dan voor deze regio zijn opgenomen in de bijlage bij deze wet. Zo nee, op welke wijze moet dan het probleem worden opgelost van de zich niet steeds binnen de grenzen van de stedelijke regio voordoende problemen op bepaalde beleidsterreinen?

In dit kader wijzen de leden van de PvdA-fractie ook op Parkstad Limburg. Uit dit gebied komen signalen dat het aangemerkt wil worden als stedelijke regio. In het algemeen overleg van 18 april 2001 liet de minister blijken niet geheel afwijzend te staan tegenover deze wens van Parkstad Limburg om toe te willen treden als stedelijke regio. Deze leden vragen de regering hoe zij het toevoegen van Parkstad Limburg als stedelijke regio aan (de bijlage van) dit wetsvoorstel beoordeelt. Dit mede in het licht van de opmerking bij artikel 2 dat de inhoudelijke opgaven in een stedelijk gebied bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of er een stedelijke regio moet worden gevormd. Zijn de inhoudelijke opgaven in Parkstad Limburg van een beperktere omvang dan die in bijvoorbeeld de regio Twente?

Uit de briefwisseling tussen de minister van BZK en het IPO die ook de Kamer heeft ontvangen, wijst het IPO (brief 18 oktober 2001, bladzijde 3) op een aankondiging in de memorie van toelichting om de provincies te vragen de behoefte tot toetreding van nieuwe regio's te inventariseren. Deze aankondiging hebben zij in de memorie van toelichting echter niet kunnen terugvinden. Heeft de regering de provincies inderdaad gevraagd

een dergelijke inventarisatie te maken? Zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten? Zo nee, waarom heeft de regering van dit voornemen afgezien en overweegt zij deze inventarisatie alsnog aan te vangen?

Overigens wil de leden van de PvdA-fractie opmerken dat zij verheugd zijn dat de gemeenten Mook en – het voorlopig nog zelfstandig zijnde – Neede deel (blijven) uit maken van (de bijlage van) het wetsvoorstel. Daaruit blijkt immers dat provinciegrenzen geen belemmering hoeven te vormen bij niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten in stedelijke regio's.

De omvang van de stedelijke gebieden komt overeen met de deelnemende gemeenten binnen de huidige Kaderwetgebieden, merken de leden van de VVD-fractie op. Argumentatie hiervoor ontbreekt, terwijl verscheidene Kaderwetgebieden hebben gezegd voorkeur te hebben voor een gewijzigde omvang. Om welke redenen heeft de regering gekozen voor het behouden van deze deelnemers?

Hoe beoordeelt de regering de huidige grootte van de zeven Kaderwetgebieden? Wat is haar oordeel over met name de visie van het huidige BRU in dezen?

Het toe- en uittreden van de regio's wordt geregeld bij Algemene Maatregel van Bestuur. Welke gebieden zullen naar verwachting toetreden en op welke termijn?

De minister kan buiten de Tweede Kamer en de provincies om door middel van een AMvB wijzigingen in het aantal en de samenstelling van de regio's doorvoeren. Betekent dit niet dat hierdoor de Tweede Kamer beperkt wordt in haar mogelijkheden om als medewetgever direct vorm te geven aan de inrichting van het binnenlands bestuur? Beoogt de minister hiermee om ook de invloed van de provincies af te schaffen?

De ROB zet vraagtekens bij de doelmatigheid van de voorgestelde bestuurlijke organisatie, omdat die niet zou zijn afgestemd op de aard en de omvang van de maatschappelijke problematiek, aldus de leden van de CDA-fractie. Hij herinnert eraan, dat de omvang van de Kaderwetgebieden indertijd is bepaald met het perspectief van de vorming van stadsprovincies. De omvang van de gebieden is daarom veel ruimer dan het aaneengesloten stedelijke gebied. In die zin zouden de huidige Kaderwetgebieden niet eens voldoen aan de definitie van dit wetsvoorstel. De ROB beveelt daarom aan om na afloop van de geldingsduur van de huidige intergemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten nog eens kritisch te kijken naar de grenzen van de huidige Kaderwetgebieden. Kan de regering de gebiedsindeling beter beargumenteren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De provincie Utrecht en het BRU hebben overeenstemming bereikt over een beperking van het territorium van het toekomstige regionaal openbaar lichaam ten opzichte van het huidige territorium van het BRU. Kan de Kamer op dit punt een nota van wijziging tegemoet zien, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Onlangs hebben de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, de provincie Overijssel en de regio Twente ervoor gekozen de niet-vrijblijvende samenwerking in het centraal-stedelijke gebied van Twente vorm te geven door het afsluiten van een Samenwerkingscharter Netwerkstad Twente. De provincie Overijssel stelt dat het onderhavige wetsvoorstel de in het Samenwerkingscharter Netwerkstad Twente vastgelegde afspraken over onder meer doel, inhoud en spelregels van de samenwerking doorkruist. Wat zijn volgens de regering de consequenties van het wetsvoorstel voor de uitvoering van het Samenwerkingscharter Netwerkstad Twente, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Wat zouden de consequenties zijn voor de regio Twente, indien deze buiten het wetsvoorstel zou blijven?

De regering merkt op dat het in geen andere gebieden dan de zeven regio's die onder de werking van het wetsvoorstel vallen, een zodanige inhoudelijke problematiek en opgaven ziet, dat daarvoor het instrumentarium van de Wet bestuur in stedelijke regio's noodzakelijk zou zijn (memorie van toelichting, bladzijde 12). Kan de regering deze stelling beargumenteren? Wat is de mening van de regering over het verzoek van Parkstad Limburg om aan de lijst van gebieden waarop de wet betrekking heeft, te worden toegevoegd?

Is de regering bereid de algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, door middel van een voorhangprocedure voor te leggen aan de Staten-Generaal, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wat is het oordeel van de regering over het naast elkaar bestaan van twee bestuurlijke structuren, zoals in Twente, in het bijzonder het naast elkaar bestaan van de Netwerkstad Twente en het grotere samenwerkingsverband Regio Twente, vragen de leden van de D66-fractie.

Hoe beziet de regering deze twee samenwerkingsvormen in het licht van de algemeen geuite wens de bestuurlijke dichtheid in Nederland niet te groot te laten zijn en de aanstaande bestuurlijke vormgeving van de Kaderwetgebieden waarover de regering in 2001 voorstellen aan de Kamer deed toekomen?

Heeft de regering inzicht in de opvattingen van de provincie Overijssel ter zake en zo ja, welke zijn dat?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enige vragen over de voorgestelde omvang van de regionale gebieden. De regering stelt voor de deelnemende regiogemeenten in de wet vast te leggen. Deze leden menen dat dit voorstel weinig flexibel is; ook de huidige Kaderwetgebieden hebben aanleiding gegeven tot frictie en discussies. Speciaal voor Utrecht geldt dat het BRU in het wetsvoorstel teruggebracht wordt van 23 naar 10 gemeenten. Op dit moment is de dominantie van het BRU binnen de provincie in elk geval duidelijk. Blijft er, gezien de verhoudingen wat betreft bevolking en bestuurlijk gewicht, voor de provincie Utrecht straks nog wat te besturen over? Het SRE daarentegen is wellicht te groot, aangezien veel landelijke gemeenten in het oosten niets met de stedelijke regio te maken hebben. Waarom houdt de regering vast aan de huidige regionale indeling rondom Eindhoven? Ook wijzen zij op de behoefte van andere stedelijke regio's, zoals Parkstad in Zuid-Limburg, om als kaderwetgebied te worden aangewezen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten welke mogelijkheden de wettelijke vastlegging van de stedelijke regio's nog biedt om gemeenten toe te voegen of buiten het verband te plaatsen dan wel nieuwe stedelijke regio's aan de wet toe te voegen. Is een wettelijke regeling niet te rigide, en welke alternatieven zijn er? Deze leden constateren tevens dat er kritiek is op de voorgestelde omvang van de zeven regio's en dat de aangewezen gebieden niet zouden voldoen aan de definitie van het onderhavige wetsvoorstel. Zijn zij, zo vragen zij de regering, niet te ruim, aangezien er naast rode gebieden ook geheel groene gemeenten in de zijn wet opgenomen? Zullen niet vooral «groene» belangen schade kunnen lijden van het wetsvoorstel, omdat een goede afweging en politiek-strategische sturing op het niveau van «stad en ommeland» (het kunnen intomen van stedelijke groeiplannen) of het onderscheiden van stedelijk en landelijk gebied (die steeds meer verweven raken) daarmee steeds moeilijker wordt? Is het inderdaad zo dat, omdat de provincies nu zeggenschap hebben over rode en groene contouren, de regie over de groene ruimte rondom de stedelijke gebieden straks in handen komt van de bestuurlijke regio's? Waarom acht de regering dit wenselijk?

Is de lijst van opgenomen gemeenten in de bijlage, gezien het aantal daarin opgesomde groene gemeenten, niet ten principale in strijd met het uitgangspunt om regio's in stedelijke gebieden te creëren? Wat is volgens

de regering het maximale aandeel landelijke gemeenten dat in een stedelijke regio nog acceptabel is?

Is de wettelijke vastlegging van deelnemende gemeenten niet te rigide? Hoe kan de Kamer gemeenten of nieuwe regio's toevoegen? Hoe moet de samenwerking tussen provincies vorm krijgen bij onenigheid over de inhoud van de besluitvorming dan wel het toezicht daarop? Waarom zijn bijvoorbeeld Assen/Groningen en Zuid-Limburg niet aangewezen als regionaal stedelijk gebied? Met welke inhoudelijke criteria wordt beoordeeld of een gebied als stedelijke regio kan worden aangewezen? Kan uit het feit dat de regering aankondigt herindelingen uit te willen voeren in stedelijke regio's die provincies overschrijden, worden afgeleid dat stedelijke regio's beter kunnen functioneren indien zij met een provincie te maken hebben?

In artikel 1 wordt het begrip stedelijke regio omschreven. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom gekozen is voor dezelfde regionale omvang als in de oorspronkelijke Kaderwet. Niet alle gemeenten die met voorliggend wetsvoorstel worden samengebracht tot een regionaal openbaar lichaam, voldoen aan de voorwaarde van een aaneengesloten gebied met stedelijke kenmerken. De ROB stelt ook dat de betrokken gebieden veel ruimer zijn dan een aaneengesloten stedelijk gebied. Om die reden hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie de voorkeur om de grenzen van de huidige Kaderwetgebieden kritisch te bezien voordat een nieuwe regeling wordt uitgewerkt. Zij vragen een reactie van de regering op dit punt.

In de bijlage bij artikel 2 staat een lijst met de vastlegging van deelnemende gemeenten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom hier is gekozen voor dezelfde gemeenten die ook deelnamen aan de Kaderwet. In hun ogen zou het voor bepaalde betrokken regio's goed zijn geweest indien de omvang van het samenwerkingsverband zou veranderen. Ze denken dan onder andere aan de situatie in de provincie Utrecht, waar naar hun mening een te omvangrijk gebied deel uitmaakt van het ROL. In deze provincie omvat de stadsregio vrijwel het gehele oppervlak. Naar de mening van de genoemde leden gaat dit de regionale samenwerking te boven, omdat op die manier van (en voor) de provincie weinig overblijft. Bij deze omvang kan niet worden volgehouden dat de drie bestuurslagen onverlet in stand blijven. Verder vragen deze leden in welke gevallen de nu omschreven samenstelling van het aantal gemeenten kan wijzigen. De minister kan hiertoe een voordracht doen en via een AMvB de bijlage wijzigen. Zij vragen waarom deze discussie over de omvang nu niet wordt gevoerd, terwijl de regering daarvoor in de toekomst wel mogelijkheden ziet. De Kamers kunnen volgens de memorie van toelichting de minister benaderen als zij niet instemmen met een wijziging van de omvang van de regio bij AMvB. Deze leden vragen hoe de regering een eventuele uitbreiding van de Kaderwetgebieden beoordeelt. Zo is het de leden van de fractie van de ChristenUnie bekend dat de stadsregio Rotterdam nadenkt over toetreding van bijvoorbeeld de Hoekse Waard of de Drechtsteden.

De regering kiest voor de zeven bestaande Kaderwetgebieden. In een overleg in de Tweede Kamer begin 2001 heeft de Minister nog meege-deeld dat hij de toevoeging van Parkstad Limburg een logische gedachte vond. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn benieuwd naar de redenen waarom deze regio toch niet is toegevoegd aan voorliggend wetsvoorstel.

Het is de leden van de SGP-fractie opgevallen dat de regering weinig aandacht besteedt aan de doelmatigheid van de voorgestelde regelingen. Zij wijzen erop dat de omvang van de Kaderwetgebieden destijds afge-stemd was op het mogelijke eindperspectief van de stadsprovincie. Nu die optie niet meer in beeld is, doet zich de vraag voor om welke reden de

omvang van de in dit wetsvoorstel omschreven stedelijke regio's gelijk is aan die van de Kaderwetgebieden. Zijn de in bijlage bij de wet vastgelegde gebieden niet te ruim vanuit het oogpunt van functionele samenwerking in grootstedelijke gebieden, zo vragen deze leden. Kan de regering zich iets voorstellen bij het commentaar van deze leden dat de term «aaneengesloten gebied met stedelijke kenmerken» in artikel 1 onder b wel erg open is om de doelmatige omvang van een stedelijke regio in de zin van het wetsvoorstel op heldere wijze vast te kunnen stellen?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering naar haar opvatting over het zogeheten Utrechtse model, dat door de provincie Utrecht en het BRU gezamenlijk ontwikkeld is, en het concept van de Netwerkstad Twente. Hoe beoordeelt de regering deze alternatieven op de door haar voorgestelde stedelijke regio's?

Deze leden vragen, waar het de doelmatigheid van de omvang van de stedelijke regio's betreft, naar de omvang van het BRU. Zowel het BRU als de provincie Utrecht zijn van mening dat de omvang van het huidige Kaderwetgebied teruggebracht moet worden van 23 gemeenten naar zo'n tien gemeenten. Wat vindt de regering van deze suggestie en is zij bereid om bij nota van wijziging de bijlage bij het wetsvoorstel hierop aan te passen?

Is de regering tenslotte bereid een reactie te geven op het verzoek van Parkstad Limburg om ook de status te krijgen van stedelijke regio en daarmee onder het bereik van deze wet gebracht te worden?

Artikel 3

Houdt de minister actief toezicht op de besluitvorming over de regeling en op welke wijze kan hij daarin interveniëren, vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Waarom is een wijziging op komst die de goedkeurende rol van de provincie doet vervallen? Kan daaruit worden afgeleid dat de provincie aan invloed op de Wgr en de stedelijke regio's inboet? Hoe verhoudt het voorstel zich tot de in dit wetsvoorstel beoogde handhaving van de provinciale bevoegdheden? Hoe verhoudt artikel 3 zich tot dit voorstel voor wijziging van de Wgr?

Artikel 5

Is in een van de Kaderwetgebieden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks te kiezen conform artikel 9, eerste lid, onder b, van de Kaderwet (in het voorliggende wetsvoorstel artikel 5, eerste lid)? Zou dit kunnen leiden tot de facto directe verkiezing doordat partijen op de kieslijst voor de gemeenteraadsverkiezingen mogelijke kandidaten voor het algemeen bestuur van het regionaal openbaar lichaam opnemen, die geen lid worden van de raad, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Betekent «verlengd lokaal bestuur» niet dat bestuursleden die verantwoordelijkheid dragen binnen de gemeente, juist vanuit die verantwoordelijkheid ook op regionaal niveau bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen?

Waarom is de aanwijzing door de gezamenlijke raden geschrapt, vragen de vleden van de GroenLinks-fractie. Komt daarmee ook de mogelijkheid tot gezamenlijke verkiezing door de gemeenteraden geheel te vervallen? Is de regering bereid de (mogelijkheid van) rechtstreekse verkiezing van het ROL, eventueel op termijn, bij wijzigingsvoorstel te regelen? Op welke wijze kan zo'n voorstel recht doen aan de inwonersaantallen van de deelnemende gemeenten? Wat is het oordeel van de regering over een voorstel van de kant van de Kamer met die strekking? Op welke wijze kan de verantwoording aan de gemeenteraad, in het geval een persoon namens de gemeente en niet namens politieke fracties in de ROL zit, worden verbeterd?

In de discussie over de stadsprovincie in de jaren '90 werd door de tegenstanders van de stadsprovincie consequent verwezen naar het gebrek aan democratische legitimiteit. De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het opmerkelijk dat in de toelichting op bijvoorbeeld artikel 5 hierover niet wordt gesproken. In bepaalde stedelijke regio's speelt dit thema nog steeds een belangrijke rol in de standpuntbepaling over vormen van regionale samenwerking. Zo staat in de Regio Visie Rotterdam 2002 omschreven hoe in deze regio een breed gedragen behoefte bestaat voor versterking van het democratische gehalte van de regionale samenwerking. Velen pleiten zelfs voor directe verkiezingen van het algemeen bestuur van het regionaal openbaar lichaam. Genoemde leden zijn nog niet direct voorstander van directe verkiezingen, maar onderkennen wel het gebrek aan democratische legitimatie van de regionale besturen. In een aantal regio's blijkt dat de deelnemende gemeenten weinig kennis hebben van de beslissingen die worden genomen door de regionale openbare lichamen. Daaraan zijn de gemeenten zelf, maar ook de regionale openbare lichamen debet. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de regering dit probleem onderkent en hoe zij denkt de expliciete terugkoppeling van regiobesturen naar raads- of commissievergaderingen te kunnen stimuleren.

Artikel 8

Op basis van dit artikel kan het bestuur van een stedelijke regio baatbelasting heffen van eigenaren van onroerende zaken. Kan de regering meedelen of, en zo ja welke, stedelijke regio's van de mogelijkheid gebruik maken (of hebben gemaakt) om baatbelasting te heffen, vragen de leden van de PvdA-fractie. Wat was de hoogte van de geheven baatbelasting?

Artikel 12

Artikel 12 geeft niet alleen voorschriften ten aanzien van het grondbeleid, maar in het tweede lid is geregeld dat de regeling (imperatief) voorziet in de bevoegdheid gebieden aan te wijzen waarvan het bestuur kan bepalen dat het gronden verwerft en uitgeeft met kostenverhaal. Grondbeleid is bij uitstek een belangrijke gemeentelijke (autonome) taak. Hoe verhoudt dit artikel zich tot het «verlengd lokaal bestuur» zonder democratische legitimatie, vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 13

Op basis van artikel 107 van de Provinciewet kan het provinciale bestuur bevoegdheden overdragen aan gemeenten in een stedelijke regio. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering mee te delen of, en zo ja, welke provincies gebruik hebben gemaakt van artikel 107 en tevens aan te geven welke bevoegdheden het betreft?

Waar en in welke mate heeft overdracht van bevoegdheden door de provincie naar een Kadervetgebied plaatsgevonden, vragen ook de leden van de CDA-fractie.

Artikel 19

Betekent het eerste lid dat het provinciale bestuur te allen tijde en op alle overgedragen beleidsterreinen de beleidsvorming in het ROL kan beïnvloeden en daarin in laatste instantie kan ingrijpen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Hoe verhoudt zich dat tot de opvatting dat overgedragen taken en bevoegdheden niet gedwarsboemd dienen te worden door andere bestuurslagen, tenzij daar zwaarwegende redenen voor zijn? Worden die zwaarwegende motieven in het wetsvoorstel voorondersteld?

Hoe verhoudt het eerste lid zich tot het in de memorie van toelichting gestelde dat er regelingen komen voor het oplossen van mogelijke conflicten tussen provincies en regionale besturen, waarbij in laatste instantie ook de minister kan ingrijpen? Hoe wordt er voorts voor gewaakt dat regio's en provincies niet op velerlei terreinen hetzelfde gaan doen, al was het maar om te controleren of er door de wederpartij niets onwettig gebeurt, in plaats van door middel van samenwerking en overleg tot overeenstemming te komen?

Artikel 27, onder E

Waarom wordt bij de voorbereiding van gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid in voorkomende gevallen wel de minister van Verkeer en Waterstaat en het bestuur van het regionaal openbaar lichaam betrokken, maar niet de provincie, vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 27 onder F (artikel 11e)

Kan de regering meedelen hoe zij zich, gelet op alle interacties binnen verkeer en vervoer tussen regio en overig provinciaal gebied, een provinciaal verkeers- en vervoersplan voorstelt dat geen betrekking heeft op een in de provincie gelegen regio, vragen de leden van de CDA-fractie. Is het binnen het wetsvoorstel mogelijk dat de provincie een kader vaststelt, waarbinnen de regio vervolgens een eigen plan ontwikkelt, waarmee de samenhang verankerd zou worden?

Artikel 31, vierde lid (artikel 121, eerste lid)

Welke consequentie heeft dit artikellid voor de samenhang van het vervoersbeleid op regionaal en provinciaal niveau, vragen de leden van de CDA-fractie. Kan bij opheffing van de regio elke gemeente een eigen concessie verlenen? Ligt het niet voor de hand om bij opheffing van de regio de concessieverlening over te laten aan de provincie?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
De Gier