

Vergaderjaar 2003–2004

28 750

Gemeentelijke herindeling

28 756

Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr-plus)

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2004

1. Inleiding

Op 3 maart 2003 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn advies «*Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*» gepresenteerd (BZK 03-105). Het vorige kabinet (Balkenende I) was op dat moment demissionair. Twee belangrijke beleidsnota's van dat kabinet die in het Rob-advies aan de orde worden gesteld, te weten de Beleidsnotitie Wgr-plus(d.d. 20 december 2002)¹ en het Beleidskader gemeentelijke herindeling (d.d. 18 december 2002)², zijn inmiddels in het kader van de kabinetsformatie door het huidige kabinet overgenomen. Daarmee blijft het Rob-advies dus ook in politiek opzicht actueel en relevant.

Deze brief bevat de kabinetsreactie op het advies. Deze reactie moet in samenhang worden gezien met het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus dat een dezer dagen bij de Tweede Kamer zal worden ingediend (kamerstuk 29 532). Hierna wordt eerst het Rob-advies op hoofdlijnen samengevat. Vervolgens wordt de politieke en bestuurlijke context geschetst. Ten slotte volgt de inhoudelijke reactie van het kabinet.

2. Samenvatting Rob-advies

Met zijn advies «*Legio voor de regio*» lost de Rob een eerdere belofte in om te komen met voorstellen voor de bestuurlijke organisatie van bovenlokale en regionale problemen. De Rob is van mening dat de tijd nu rijp is om een doorbraak te bewerkstelligen die perspectief biedt op een oplossing voor bestuurlijke samenwerking. De bestuurlijke hoofdstructuur heeft zijn waarde bewezen, maar binnen deze structuur zijn effectieve oplossingen mogelijk en noodzakelijk. Voor de aanpak van bovenlokale en regionale problemen zijn maatwerk en flexibiliteit noodzakelijk.

De Rob komt tot zijn advies langs twee redenerlijnen. De eerste redenerlijn bestaat uit een opklimmende reeks van bestuurlijke ingrepen voor de oplossing van de aanpak van bovenlokale of regionale problemen. Deze

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 756, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1.

ideaaltypische redeneerlijn fungeert als toetsingskader voor de tweede, meer praktische redeneerlijn die betrekking heeft op de Beleidsnotitie Wgr-plus van het vorige kabinet. Deze notitie is, zoals reeds vermeld, door het huidige kabinet overgenomen.¹

De eerste redeneerlijn

Binnen de eerste redeneerlijn onderscheidt de Rob vier basisvormen: coördinatiemechanismen, gemeentelijke herindeling, opschaling naar een hogere bestuurslaag en functionele taaktoedeling op regionaal niveau.

Coördinatiemechanismen laten als eerste stap in de aanpak van gemeentegrensoverschrijdende problemen de decentrale verantwoordelijkheden zoveel mogelijk intact en zijn flexibel naar tijd en plaats. Het lokaal bestuur is zelf in hoge mate verantwoordelijk voor de vormgeving van deze mechanismen. Belangrijke nadelen zijn volgens de Rob het risico van ongelimiteerd oplopende bestuurlijke en bedrijfseconomische lasten, de afwezigheid van doorzettingsmacht en de aantasting van de transparantie van de besluitvorming.

Als na afweging blijkt dat coördinatiemechanismen niet voldoen, is bestuurlijke opschaling aan de orde in de vorm van gemeentelijke schaalvergroting of overdracht aan de provincie. Ook is functionele taaktoedeling op regionaal niveau een optie.

Gemeentelijke herindeling dient om de schaalgrootte van gemeenten af te stemmen op de problemen waarvoor deze worden geplaatst. Hoewel draagvlak belangrijk is, vindt de Rob dat gemeentelijke herindeling bij de aanpak van bovenlokale of regionale problemen daarvan niet afhankelijk mag zijn.

Overdracht van bovenlokale of regionale taken aan de provincie vindt zelden plaats. De Rob stelt vast dat een belangrijk gegeven is dat het hierbij in wezen veelal toch om lokale taken en voorzieningen gaat, waaraan bovenlokale aspecten kleven. In samenhang daarmee is in veel gevallen de schaal van de provincies veel te groot. De Rob concludeert dat bestuurlijke opschaling naar een hogere algemene bestuurslaag meestal een te drastische stap vormt om tegemoet te komen aan de wens van bovenlokale afstemming en coördinatie. In specifieke gevallen die aansluiten bij de bestaande inhoudelijke plannings- en ordeningstaken van het provinciaal bestuur, biedt opschaling wel een oplossing.

Functionele taaktoedeling op regionaal niveau is de laatste stap binnen de eerste redeneerlijn van de Rob. Bestaande voorbeelden daarvan zijn politieregio's en gezondheidsregio's. Bij dergelijke vormen van regionaal bestuur gaat het volgens de Rob vaak eerder om vormen van deconcentratie dan om decentralisatie. Als het bekendste voorbeeld van democratisch functioneel regionaal bestuur noemt de Rob het waterschap. De Rob concludeert dat weliswaar vanuit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit veel te zeggen valt voor functionele taaktoedeling op regionaal niveau, maar dat deze taaktoedeling in algemene zin te veel afbreuk doet aan een integrale beleidsvoering en democratische verantwoording.

De tweede redeneerlijn

De tweede redeneerlijn van de Rob is meer praktisch van aard. Het uitgangspunt daarbij vormt de Beleidsnotitie Wgr-plus. De Rob onderzoekt in hoeverre de Wgr-plus werkelijk een oplossing biedt voor de gesignaleerde problemen.

De Rob deelt de analyse en de uitgangspunten waar de Wgr-plus op is gebaseerd en vindt bovendien dat de Wgr-plus een goed aanknopings-

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 756, nr. 2.

punt biedt voor de noodzakelijke samenwerking rond de steden. Verder is het democratische tekort van de Wgr-plus voor de Rob geen onoverkomelijk bezwaar voor zover het takenpakket beperkt blijft tot de vormgeving van het regionale ruimtelijke ordeningsbeleid binnen de door de provincie vastgestelde kaders. Als er tussen een regio en de provincie overeenstemming is over de richting van het beleid, moet de provincie volgens de Rob binnen de provinciale spelregels taken en middelen kunnen overdragen aan het samenwerkingsverband.

De Rob wijst echter op het gevaar dat de Wgr-plus, die is bedoeld als een ondersteuning van de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur, vanwege de grote mate van flexibiliteit een opstap zal gaan vormen voor een verdergaande regionalisering van het lokale en provinciale beleid. Afhankelijk van de aard en de intensiteit daarvan zou een dergelijke ontwikkeling juist een ondermijning betekenen van de bestuurlijke hoofdstructuur. De zwaarte van het takenpakket gaat het niveau van een hulpstructuur te boven wanneer sprake is van bindende beslissingen en wanneer de samenwerking zich ook gaat uitstrekken tot andere terreinen die de burgers direct raken zoals zorg, onderwijs, veiligheid en maatschappelijke zorg. Een bestuurlijke structuur van een dergelijke omvang en zwaarte verdient naar de mening van de Rob een betere democratische legitimatie dan via de weg van indirecte vertegenwoordiging van gemeenten in een regionaal bestuur. Volgens de Rob is een samenhangend takenpakket van die orde in enkele aaneengesloten stedelijke gebieden in de Randstad noodzakelijk voor een effectieve aanpak van de problemen daar.

Het advies

Op basis van het voorgaande komt de Rob tot de conclusie dat de eerste en meest voor de hand liggende optie bij bovenlokale of regionale problemen is het instellen van *mechanismen voor coördinatie, afstemming, overleg of samenwerking*. Wanneer het Rijk het belang van regionale aspecten in het lokaal beleid wil waarborgen, dient het concreet te maken wat de regionale afstemming inhoudt en waaraan die zou moeten voldoen. Financiële prikkels om regionale samenwerking tot stand te brengen, werken in veel gevallen effectiever dan wet- en regelgeving waaraan geen bestuurlijke consequenties zijn verbonden.

Gemeentelijke herindeling is volgens de Rob aan de orde wanneer door teveel verplichte bovenlokale afstemmingsmechanismen de integraliteit van het democratisch gelegitimeerde bestuur geweld wordt aangedaan. Dergelijke herindelingen mogen niet alleen afhangen van draagvlak onder de bevolking. Hier geldt een specifieke verantwoordelijkheid van provincie en Rijk.

Functionele taaktoedeling op regionaal niveau is een oplossing voor die gevallen waarbij het gaat om specifieke taken ten behoeve van bovenlokale of regionale problemen. De Rob vindt een dergelijke taaktoedeling echter alleen aanvaardbaar bij taken die scherp zijn af te bakenen, die niet noodzaken tot een integrale aanpak, een overwegend uitvoerend karakter hebben en binnen algemeen democratische kaders vallen.

De Rob ziet in de *Wgr-plus* een bestuurlijke oplossing voor een effectieve en doelmatige aanpak van bovenlokale problemen in met name stedelijke gebieden in die gevallen waar coördinatiemechanismen zoals vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr tekortschieten. De provincies dienen daarbij volgens de Rob in staat te worden gesteld doorzettingmacht te genereren door termijnen te kunnen stellen aan de noodzakelijke vorming van Wgr-plusregio's. Zij dienen daarnaast de verplichting opgelegd te krijgen daar waar mogelijk ook provinciale taken te decentraliseren en in het gebiedsgericht samenwerken aan te sluiten bij de Wgr-plusregio's. De

Rob meent overigens dat verplichte samenwerking in het landelijk gebied (bijvoorbeeld ten behoeve van een effectieve aanpak van de plattelandsontwikkeling) niet bij voorbaat dient te worden uitgesloten.

De instelling van *regiogemeenten* is volgens de Rob nodig in de grootste gebieden waar de aard, de omvang en de intensiteit van het takenpakket niet passen bij een hulpstructuur zoals de Wgr-plus. Deze stedelijke regiogemeenten moeten het aaneengesloten stedelijke gebied omvatten. Om tegemoet te komen aan de nadelen van deze schaalvergroting moet in deze regiogemeenten ook schaalverkleining in de vorm van binnengemeentelijke decentralisatie en/of deconcentratie worden toegepast. De instelling van regiogemeenten ligt het meest voor de hand in die gebieden die al provinciale taken hebben en al enige ervaring hebben met vormen van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie. Bij de instelling van regiogemeenten in de Randstad dient volgens de Rob ook schaalvergroting van vooral de randstadprovincies ter discussie te komen. De schaal van de kaderwetgebieden verdient een kritische evaluatie omdat zij – zo stelt de Rob – ooit zijn vastgesteld met in het achterhoofd de mogelijkheid tot vorming van een stadsprovincie.

3. Politieke en bestuurlijke context

Voor een adequate reactie op het advies van de Rob is het van belang de vigerende politieke en bestuurlijke context te schetsen. Deze context omvat de actuele stand van zaken met betrekking tot de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de gemeentelijke herindeling en de regionale aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus).

Wet gemeenschappelijke regelingen

De laatste belangrijke herziening van de Wgr vond plaats in 1994. In dat jaar werd aan deze wet een hoofdstuk toegevoegd over verplichte samenwerking tussen gemeenten. Op grond van dat hoofdstuk heeft het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling de bevoegdheid individuele deelnemende gemeenten te dwingen tot medewerking aan de uitvoering van genomen besluiten. Desnoods kan het bestuur de uitvoering overnemen op kosten van de weigerachtige gemeente. Uit deze tijd stamt het adagium «vrijwillig, maar niet vrijblijvend».

In de genoemde periode ontstond tevens de gedachte om een eind te maken aan de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in door de provincie vastgestelde regionale samenwerkingsgebieden. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun onderlinge samenwerking, zo was de gedachte. Daarmee werd de Wgr als het ware teruggegeven aan de gemeenten. Als consequentie van deze gedachte zou de rol van de provincie bij de intergemeentelijke samenwerking moeten worden beperkt. Deze beide elementen zijn verwerkt in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr, dat bij uw Kamer ligt ter behandeling.¹

In mijn brief aan uw Kamer van 19 december 2003 besteed ik aandacht aan de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Wgr-plus.²

Gemeentelijke herindeling

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 18 december 2002 is op 11 september 2003 besproken met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³ De commissie heeft ingestemd met dit beleidskader. Draagvlak onder de bevolking is een belangrijk beoordelingscriterium voor herindelingen, maar niet het enige. Ook bestuurskracht, duurzaamheid en interne samenhang van de nieuwe gemeente worden genoemd, evenals regionale samenhang en planologi-

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 27 008, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2003/04, 28 756, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 28 750, nr. 2.

sche ruimtebehoefte. In het beleidskader wordt aan de provincie een belangrijke verantwoordelijkheid toebedeeld voor het waarborgen van een kwalitatief en effectief bestuur binnen haar grondgebied.

Wgr-plus

Bij brief van 18 juni 2003 heb ik de zogeheten kaderwetgebieden (de zeven regionale samenwerkingsverbanden op grond van de Kaderwet bestuur in verandering) een aantal vragen voorgelegd, met het verzoek deze in overleg met de betrokken provincies te beantwoorden. Vervolgens heb ik naar aanleiding van de ontvangen reacties in het najaar van 2003 met alle betrokkenen en met het IPO en de VNG overleg gevoerd. Dit heeft geresulteerd in een brede overeenstemming over de hoofdlijnen ten aanzien van de Wgr-plus. Er is onverminderd sprake van complexe ruimtelijke afwegingen op regionaal niveau. In samenhang daarmee bestaat grote eenstemmigheid over het handhaven van de verplichtende intergemeentelijke samenwerking in de huidige zeven kaderwetgebieden. In geen van de zeven gebieden bestaat op dit moment behoefte aan (discussie over) een herziening van de gebiedsgrootte. In de provincie Utrecht is een dergelijke discussie recent afgerond. Per 1 januari 2004 is het territorium van het kaderwetgebied Bestuur Regio Utrecht (BRU) verkleind van drieëntwintig naar tien gemeenten. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening zijn de zeven kaderwetgebieden (straks plusregio's genaamd) verantwoordelijk voor de «binnenregionale belangen», terwijl de provincies verantwoordelijk zijn voor de bovenregionale belangen en samenhang. Op 29 oktober 2003 heb ik overleg gevoerd met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹ Daarbij is gebleken dat de commissie instemt met de Beleidsnotitie Wgr-plus en het belang onderschrijft van een regionale aanpak van de beleidsopgaven in de stedelijke gebieden. De commissie hecht daarbij veel waarde aan een heldere taakverdeling tussen de regio en de provincie.

Voor de vorming van nieuwe plusregio's (naast de zeven) is een gezamenlijk initiatief van de betrokken gemeenten in een stedelijk gebied een essentiële succesfactor. Maar voor een goede start en een krachtige verdere ontwikkeling van dergelijke regio's is de opstelling van de betrokken provincie evenzeer van groot belang.

4. Kabinetsreactie

Het advies «Legio voor de regio» geeft een beknopt en helder totaalbeeld van de mogelijke bestuurlijke oplossingen voor bovenlokale en regionale problemen. Met de Rob vindt ook het kabinet dat de tijd nu rijp is om een doorbraak te bewerkstelligen voor een effectieve en structurele aanpak van de regionale problematiek. Dit gevoel werd gedeeld door de verschillende woordvoerders uit uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 29 oktober 2003. Men zag goede kansen om op basis van de Wgr-plus tot een vruchtbare afronding van de discussie te geraken. Het spel over bestuurlijke posities moet en kan nu plaats maken voor helderheid omtrent ieders verantwoordelijkheden en van daaruit een gezamenlijk werken aan de aanpak van de problematiek in de betreffende gebieden. Bij alle betrokken partijen bestaat een duidelijke behoefte om tot een zekere pacificatie te komen. Er is in de tweede helft van vorig jaar een goede inhoudelijke discussie gevoerd over de regionale opgaven en de wijze waarop deze moeten worden aangepakt. Er is vertrouwen gegroeid tussen kaderwetgebieden en provincies en men heeft elkaar gevonden op concrete afspraken.

Nu is de tijd rijp om te consolideren wat is bereikt. Dit betekent tegelijkertijd dat het nu niet het goede moment is voor nieuwe bestuurlijke avonturen, zoals de vorming van grote regiogemeenten met deelgemeenten daarbinnen en landsdelige randstadprovincies daarbuiten.

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 756, nr. 3.

Terecht wijst de Rob erop dat voor de aanpak van bovenlokale en regionale problemen eerst en vooral gebruik moet worden gemaakt van de *bestaande mechanismen voor coördinatie, afstemming, overleg of samenwerking*. Met deze instrumenten is veel ervaring opgedaan en is veel bereikt. De Rob noemt het grotestedenbeleid als een treffende illustratie daarvan. Maar de lijst kan eindeloos uitgebreid worden. Van VINEX-convenant tot recreatieschap. Van GGD tot milieudienst. Van regionaal samenwerkingsorgaan tot gezamenlijke intentieverklaring. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent al sinds 1950 een zeer breed scala van publiekrechtelijke coördinatie- en afstemmingsmechanismen. Van licht naar zwaar kunnen worden genoemd: de zogeheten lichte regeling (convenant, intentieverklaring, bestuursovereenkomst), de zogeheten centrumgemeenteconstructie (buurgemeenten die bepaalde taken laten uitvoeren door een centrumgemeente), het gemeenschappelijk orgaan en ten slotte het openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en doorzetting-smacht van het algemeen bestuur ten aanzien van de uitvoering van genomen besluiten. Naast het vermeende gebrek aan doorzetting-smacht kunnen ook de andere door de Rob genoemde nadelen van de hier bedoelde coördinatie- en afstemmingsmechanismen (gevaar van oplopende lasten, gebrek aan transparantie) binnen de Wgr tot op zekere hoogte ondervangen worden. De Wgr geeft (de raden van) de deelnemende gemeenten via een heldere begrotingsprocedure en door middel van informatieverplichtingen goede kansen om de lasten af te wegen tegen de baten en om voldoende zicht te houden op wat er gebeurt. De voorgenomen afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in door de provincie vastgestelde regio's brengt de Wgr nog dichter bij de gemeenten. Zij bepalen straks zelf met wie zij samenwerken en op welke wijze zij dat doen.

Het kabinet kan de afweging die de Rob maakt met betrekking tot de bruikbaarheid van het instrument *gemeentelijke herindeling*, goed volgen: terughoudendheid vanwege het forse karakter van de ingreep tegenover de soms aanwezige noodzaak van zeer intensieve samenwerking voor de aanpak van de bovenlokale en regionale problematiek. Draagvlak onder de eigen bevolking kan tegen die achtergrond inderdaad niet het enige zijn dat meeweegt. Zoals hiervoor op blz. 5 is aangegeven, bevat het Beleidskader gemeentelijke herindeling ook andere criteria, zoals bestuurskracht, regionale samenhang en ruimtebehoefte.

De mogelijkheid van *functionele taaktoedeling op regionaal niveau* is actueel in verband met de lopende discussie over veiligheidsregio's. Verwezen wordt naar het Rob-advies «*Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's*» van 3 maart 2003 en naar mijn brief van 8 april 2004 aan de Tweede Kamer¹. De reserves van de Rob tegen functionele bestuursvormen zijn vanuit een theoretische afweging van voor- en nadelen zeer herkenbaar. Maar zeker niet minder herkenbaar is de worsteling van de Rob met de weerbarstige praktijk. De politieke prioriteit en de urgentie van sommige problemen kunnen zo evident zijn, dat bepaalde concessies onvermijdelijk zijn uit een oogpunt van bestuurlijke daadkracht en slagvaardigheid. Voor functionele bestuursvormen met een sterk uitvoerend karakter is de afweging overigens aanzienlijk minder principieel. Terecht merkt de Rob namelijk op dat dergelijke functionele bestuursvormen te zien zijn als een hulpstructuur waarbij de regionale schaal primair geldt als een organisatieprincipe voor het werkgebied. Een essentiële randvoorwaarde blijft onder alle omstandigheden een bestuurlijke structuur waarin een passende democratische aansturing en controle gewaarborgd is.

Het kabinet is blij met de positieve beoordeling door de Rob van de *Wgr-plus* als bestuurlijke oplossing voor de regionale problematiek in

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 517, nr. 1.

stedelijke gebieden. De Rob plaatst bij zijn positieve beoordeling overigens wel de kanttekening dat de verplichte intergemeentelijke beleidsafstemming als hier bedoeld betrekking heeft op een beperkt aantal ruimtelijke taken. Het kabinet meent dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, waarbij het begrip «ruimtelijke taken» mede betrekking heeft op verkeer en vervoer en woningbouw.¹ Indien sprake zou zijn van een cumulatie van zeer substantiële taken is opschaling naar een hoger integraal bestuursniveau aan de orde. Onderscheid moet overigens worden gemaakt tussen de huidige kaderwetgebieden, die straks op basis van het betreffende wetsvoorstel de status van plusregio krijgen, en eventuele nieuwe plusregio's, die deze status kunnen verwerven op basis van een in het wetsvoorstel vastgelegde procedure. In het laatste geval is sprake van maatwerk: een nieuwe plusregio gaat in beginsel pas van start als de stedelijke problematiek in een bepaald gebied daartoe noopt en de betrokken gemeenten en de provincie dat willen. Als het zover komt, beschikt een nieuwe plusregio over een beperkt takenpakket, inhoudende de ruimtelijke afstemming van gemeentelijke taken. Afhankelijk van de stedelijke problematiek en van de ambities van de betrokken gemeenten en de provincie is uitbreiding van het takenpakket denkbaar, maar niet noodzakelijk. Nieuwe plusregio's zullen zich dus kenmerken door maatwerk per regio, in samenhang met de specifieke regionale beleidsopgaven. De provincie krijgt de bevoegdheid om de gemeenten die een plusregio willen instellen, uit te nodigen daartoe daadwerkelijk over te gaan. Via deze uitnodigingsbevoegdheid bepaalt de provincie in laatste instantie welke gemeenten een plusregio zullen vormen en stelt daarmee dus het territoire van de plusregio vast. De betrokken gemeenten zullen hun initiatief tot samenwerking in een plusregio inhoudelijk onderbouwen en daarmee de betreffende provincie ook uitdagen tot meedenken over de gewenste regionale beleidsambities en over de mogelijke rol van de provincie daarbij. Daarmee is ook de vraag aan de orde of een eventuele overdracht van provinciale bevoegdheden aan de plusregio meerwaarde kan hebben. Het kabinet wil decentralisatie van provinciale taken en bevoegdheden aan plusregio's wettelijk mogelijk maken. Bovendien wil het kabinet de provincies, waarin de huidige kaderwetgebieden gelegen zijn, in het belang van een goede ruimtelijke ordening op regionaal niveau verplichten tot decentralisatie van de met deze «binnenregionale» belangen verbonden verordenende en aanwijzende bevoegdheden aan de plusregio's die de opvolgers zijn van de huidige kaderwetgebieden. Een algemene verplichting om provinciale taken te decentraliseren, waar de Rob op aan lijkt te sturen, zou evenwel teveel van het goede zijn. Daarmee zou geen recht gedaan worden aan de specifieke situatie per regio en aan de eigen verantwoordelijkheid van de provincie. Het pleidooi van de Rob om verplichte samenwerking in het landelijk gebied – bijvoorbeeld ten behoeve van een effectieve aanpak van de plattelandsontwikkeling – niet bij voorbaat uit te sluiten, kan niet worden gehonoreerd, althans niet op grond van de probleemstelling van de Beleidsnotitie Wgr-plus. De beleidsnotitie heeft immers betrekking op het bestuur rond de grote steden. Alleen de criteria die samenhangen met de grootstedelijke bestuursproblematiek rechtvaardigen naar het oordeel van het kabinet dat onder omstandigheden kan worden afgeweken van de hoofdregel dat gemeenten zelf bepalen of en met wie zij samenwerken. Voorsnog ontbreken soortgelijke dwingende overwegingen in het landelijk gebied. Intergemeentelijke samenwerking in plusregio's moet uitzonderlijk blijven, omdat deze een beperking inhoudt van de gemeentelijke beleidsruimte.

Het kabinet is tegen de vorming van *regiogemeenten*. Ogenschijnlijk passen regiogemeenten in de bestuurlijke hoofdstructuur, maar schijn bedriegt. De door de Rob bepleite schaalvergroting van de grootste stedelijke gemeenten heeft, in samenhang met de daaraan gerelateerde instel-

¹ Drie kaderwetgebieden in de randstad voeren in overeenstemming met de betrokken provincies al enige jaren ook taken uit op het gebied van de jeugdzorg.

ling van deelgemeenten en de schaalvergroting van de betrokken provincies, ingrijpende consequenties. Er zal een nieuw type gemeente en een nieuw type provincie ontstaan naast de bestaande gemeenten en provincies, met alle consequenties van dien voor de onderlinge verhoudingen en voor de relaties met het Rijk. Verder blijft de regionale bestuursproblematiek voor een belangrijk deel bestaan, omdat met name de regionale verkeer- en vervoerproblematiek en de woningbouwopgaven zich niet beperken tot het aaneengesloten stedelijk gebied. Ten slotte geldt zowel voor de bepleite binnengemeentelijke decentralisatie als voor de bepleite opschaling van de randstadprovincies dat de Rob daarvoor geen zelfstandige argumenten aandraagt, maar slechts afgeleide overwegingen geeft: deze maatregelen worden nodig geacht om de schadelijke neveneffecten van de vorming van regiogemeenten te beperken.

Anders dan de Rob in zijn advies stelt, is de schaal van de huidige kaderwetgebieden destijds niet vastgesteld «met in het achterhoofd de vorming van stadsprovincies», maar op basis van inhoudelijke criteria (verkeer en vervoer, woningmarkt, ruimtelijke samenhang). In de overlegronde met de kaderwetgebieden en de provincies heb ik vorig jaar de bestaande schaal nadrukkelijk aan de orde gesteld. Mij is bij die gelegenheid gebleken dat op dit moment geen der gesprekspartners reden ziet voor nieuwe schaaldiscussies in de kaderwetgebieden.

Het kabinet wil deze standpuntbepaling graag afsluiten met het uitspreken van waardering voor het fundamentele karakter van het advies van de Rob. Het advies zal – in samenhang met de voorliggende reactie erop – naar verwachting aan de orde komen bij de komende gedachtewisseling met uw Kamer over het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus.

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