

Vergaderjaar 2002–2003

28 756

Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2002

Hierbij bied ik u een beleidsnotitie notitie aan over de in het Strategisch Akkoord voorgestane uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen: de zogeheten Wgr-plus. De notitie schetst het kader waarbinnen het kabinet de meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden vorm wil geven.

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

BELEIDSNOTITIE WGR-PLUS

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	2
2.	URGENTIE	3
3.	SAMENVATTING WGR-PLUSMODEL	3
4.	VERSCHIL MET VRIJWILLIGE SAMENWERKING (DE «GEWONE» WGR)	5
5.	CRITERIA VOOR GEBIEDSAANWIJZING	6
6.	ROL VAN DE PROVINCIE	7
7.	ROL VAN HET RIJK	8
8.	PROCEDURE VOOR GEBIEDSAANWIJZING	8
9.	DE REIKWIJDTE VAN DE SAMENWERKING EN HET TAKENPAKKET	8
10.	FINANCIËLE PARAGRAAF	9
11.	DE OVERGANG VAN KADERWET NAAR WGR-PLUS	10
12.	GEVOLGEN VOOR HET WETSVOORSTEL BESTUUR IN STEDELIJKE REGIO'S (28 095) EN HET WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (27 008)	10

1. Inleiding

In het Strategisch Akkoord heeft het kabinet aangegeven dat de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) zal worden afgeschaft, en is de richting bepaald aangaande intergemeentelijke samenwerking. Dit geschiedt overigens in het besef dat er wel degelijk sprake is van een regionale problematiek. Op dat vlak is weinig veranderd. Wel anders is de manier waarop dit kabinet de vraag waarvoor het zich gesteld ziet, wil benaderen. In de eerste helft van de jaren negentig werd de oplossing gezocht in een ontwikkeling richting stadsprovincies (de oorspronkelijke opzet van de Kaderwet). In 1998 zijn de regelingen op basis van de Kaderwet verlengd, maar het oorspronkelijke eindperspectief van de wet was toen al komen te vervallen. In 2001 kwam het vorige kabinet met het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Materieel was dat een voortzetting van de Kaderwet (zonder eindperspectief): het ging om dezelfde zeven gebieden, het ging om een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking en er was sprake van een minimum-takenpakket. Die aanpak spreekt dit kabinet minder aan. Vandaar de aankondiging definitief te stoppen met de Kaderwet, met als logische consequentie daarvan dat ook het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's zal worden ingetrokken. Maar omdat de regionale problematiek daarmee niet verdwenen is, bevat deze notitie een schets van het kader waarbinnen dit kabinet de meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden vorm wil geven. Het kabinet hecht aan een transparante en democratisch gelegitimeerde organisatie van het binnenlands bestuur. Regionale samenwerking dient binnen het huis van Thorbecke te zijn verankerd. In dat bestuurlijke systeem vervullen de provincies een wezenlijke, intermediaire rol. Om meer verplichtende samenwerking rond de steden mogelijk te maken, zal de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden uitgebreid. Deze Wgr-plus biedt het kader voor een samenhangende gebiedsgerichte aanpak, waarbij de inspanningen van het Rijk en die van decentrale overheden worden gebundeld.

Rijk, provincies en gemeenten hebben een gezamenlijk belang bij een goede en heldere rolverdeling tussen provincies en toekomstige Wgr-plusregio's. Bij de hieronder uitgewerkte rolverdeling is een evenwicht gezocht tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van provincies op het provinciale territorium en de positie ten opzichte van (samenwerkende) gemeenten die daaruit voortvloeit, en anderzijds de mogelijkheden en

ruimte die de samenwerkende gemeenten moeten krijgen om de in hun regio noodzakelijke samenhang en slagkracht te ontwikkelen. Die balans is terug te vinden in onderstaande uitwerking.

2. Urgentie

De eerste vraag die beantwoord dient te worden in een notitie die een nieuwe regeling voor een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau aankondigt, is de vraag naar de noodzaak van een dergelijke regeling. Wat maakt de problematiek zo urgent dat een dergelijke regeling tot stand moet komen?

Het kabinet ziet – evenals voorgaande kabinetten – dat er rond de steden sprake is van een specifieke afstemmingsproblematiek. Deze problematiek geldt voor de stedelijke netwerken die in de Vijfde Nota/Nota Ruimte worden onderscheiden en voor de stedelijke gebieden die in die stedelijke netwerken liggen. Steden zijn van grote betekenis voor de economie van ons land. Steden vormen de spil van een groter omliggend gebied. Het is dus noodzakelijk dat deze steden hun rol kunnen waarmaken. Dat kan evenwel niet zonder dat er in breder verband wordt bezien welke beslissingen noodzakelijk zijn. Beslissingen van de centrumgemeente hebben effect op de randgemeenten, en besluitvorming in de omliggende gemeenten werkt door op de positie van de centrale stad. Zo hangen de vitaliteit van de steden en de ontwikkelingen in het meer landelijke gebied daaromheen nauw met elkaar samen als het gaat om de verdeling van ruimte voor wonen, werken en groen. Rondom de grootstedelijke gebieden doen zich de grootste bereikbaarheidsknelpunten voor. Maar ook de economische ontwikkeling kan niet «per gemeente» plaatsvinden: bij grondbeleid en vestigingsbeleid is afstemming evenzeer van groot belang. In sommige regio's kan voorts op het sociale terrein zoals de jeugdzorg een gecoördineerde aanpak bijdragen aan een beter resultaat. Bij een betere regionale afstemming kunnen de ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en – minstens zo belangrijk – kunnen ongewenste afwentelingseffecten worden voorkomen. Dat is noodzakelijk om doelstellingen als een evenwichtiger aanbod van woon- en werkmilieus en toegankelijker groen in en om de stad te kunnen realiseren. Onderkend moet worden dat er tegenstrijdige belangen in het spel kunnen zijn. Van een vrijwillige samenwerking tussen gemeenten – de hoofddoelstelling van de Wgr – kunnen wat dit betreft geen wonderen worden verwacht. Vandaar dat ook dit kabinet het element «verplichte samenwerking» in stand wil houden. De Wgr is het uitgangspunt voor het nieuwe model, maar nadrukkelijker dan nu komt het element van de verplichte samenwerking in beeld. Om de continuïteit van de samenwerking in een aantal stedelijke regio's te garanderen zal de samenwerking op basis van de nieuwe Wgr aan moeten sluiten op de bestaande samenwerking op basis van de Kaderwet. In ieder geval zullen uitvoeringsproblemen in de kaderwetgebieden op het terrein van bereikbaarheid moeten worden voorkomen; daarom zal de samenwerking in deze gebieden op het terrein van verkeer en vervoer worden voortgezet in Wgr-plus verband.

3. Samenvatting Wgr-plusmodel

De voorgestane uitbreiding van de Wgr wordt dus toegesneden op intergemeentelijke samenwerking rond steden. Kort samengevat kent deze bijzondere vorm van meer verplichtende samenwerking de volgende uitgangspunten:

- *Totstandkoming van Wgr-plusregio's*
Deze geschiedt in principe op basis van een voorstel van gemeenten waarbij de provincie marginaal (op hoofdlijnen) toetst of de omvang

en samenhang van de beoogde regio adequaat is. Er wordt uitgegaan van een samenwerkingsverband bestaande uit een stad of steden met omliggende gemeenten, waarbij de relatie met het stedelijke netwerk waarvan dit gebied deel uitmaakt wordt betrokken. De provincie stelt de regio formeel vast. Bij geschillen tussen gemeenten onderling of bij weigerachtigheid van één of enkele gemeenten, beslist de provincie. Bij een geschil tussen samenwerkende gemeenten enerzijds en de provincie anderzijds, beslist de minister van BZK. De minister van BZK kan samenwerking opleggen als noch provincie, noch gemeenten initiatieven nemen en samenwerking vanwege rijksbelangen wel is vereist. De samenwerking kan zich dus uitstrekken tot meer dan alleen de huidige zeven kaderwetgebieden, namelijk tot alle gebieden die aan de op te stellen wettelijke criteria voldoen. In die gebieden kan via de Wgr-plus tevens de regionale afstemming van het grotestedenbeleid gestalte krijgen.

- *De rolverdeling tussen provincie en Wgr-plusregio bij de ruimtelijke planvorming inclusief verkeer en vervoer*
De provincie maakt voor haar gehele grondgebied ruimtelijke plannen/structuurvisies. Daarin beperkt zij zich voor de Wgr-plusregio's tot uitspraken die voor de relatie tussen Wgr-plusregio en de rest van de provincie (de bovenregionale samenhang) noodzakelijk zijn. De regio maakt voor haar grondgebied regionale plannen/structuurvisies die door de provincie worden getoetst aan deze relatie. Als sluitstuk wordt aangesloten bij de regeling van de beslechting van geschillen door het Rijk in de sectorwetgeving.
- *Takenpakket*
Het takenpakket van de regio's die nu op basis van de Kaderwet functioneren, zal in elk geval bestaan uit de verplichte afstemming van en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein, en het verkeers- en vervoersbeleid: het maken van een regionaal verkeers- en vervoersplan en de bekostiging van regionale infrastructuur (de «GDU») en de exploitatie van het openbaar vervoer. Overige taken die mogelijk bij sommige of alle regio's kunnen worden neergelegd zijn:
 - ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, woningbouwprogrammering, woonruimtetoewijzing en (ten minste de fysieke pijler van) het grotestedenbeleid;
 - economische ontwikkeling, acquisitie en locatiebeleid kantoren, bedrijven en detailhandel;
 - milieubeleid, planning van en investering in regionale groenstructuur. Vanwege de diversiteit van de regio's is niet bij voorbaat vast te stellen of en zo ja welke van deze taken in welke regio onderdeel van het takenpakket moeten uitmaken. In de komende periode zullen Rijk, provincies en regio's dit op basis van een nadere analyse in gezamenlijk overleg bezien. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de vraag of evidente synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau kan worden bereikt. Op deze wijze kan er per gebied gecoördineerd maatwerk worden geleverd.
- *De financieringsstromen*
De middelen voor lokale/regionale infrastructuur (GDU) en exploitatie openbaar vervoer gaan om de continuïteit te garanderen ook in de toekomst rechtstreeks naar de 7 Wgr-plusregio's die de rechtsopvolgers van de huidige kaderwetgebieden zijn. Voor overige Wgr-plusregio's én voor andere onderwerpen in het ruimtelijk domein geldt dat de financiële middelen voor bovenlokale onderwerpen in het algemeen naar de provincie gaan tenzij er met een rechtstreekse financiering van de Wgr-plusregio de genoemde evidente synergie van beleid-

sinspanningen op regionaal niveau kan worden bereikt (in onderling overleg tussen Rijk, provincies en regio's vast te stellen), dan wel provincie en samenwerkende gemeenten gezamenlijk anders beslissen.

Het instrument voor meer bestendige en bindende intergemeentelijke afstemming rond de steden zal met name van betekenis zijn voor de samenwerking op de terreinen wonen, werken, bereikbaarheid en groen. De toedeling van taken en middelen aan Wgr-plusregio's vindt uiteindelijk plaats via de sectorwetgeving en/of via de provincies. In de sectorwetgeving wordt geregeld welke bestuurlijke en financiële verhouding geldt indien de desbetreffende taak door een daartoe aangewezen Wgr-plusregio wordt uitgeoefend.

In de wet zullen algemene criteria worden opgenomen op grond waarvan de provincie kan vaststellen welke regio(s) in aanmerking komen voor de Wgr-plusstatus. De status van plusregio betekent niet automatisch dat taken en/of middelen door het Rijk of de provincie worden overgedragen. Er is behoefte aan maatwerk, waarbij Rijk en/of provincies bij bepaalde regio's meer middelen en zwaardere taken neerleggen dan bij andere. De minimumvariant van Wgr-plussamenwerking bestaat uit een verplichte afstemming van het eigen ruimtelijk beleid van de deelnemende gemeenten ten behoeve van een optimale en evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling van steden en het meer landelijk gebied daaromheen. Waar de zwaarte van de problematiek daartoe noodzaakt, kan het Rijk bijzondere bevoegdheden en/of middelen bij het bestuur van een Wgr-plusregio neerleggen. Er zal dus in de Wgr nadrukkelijk geen sprake zijn van een regeling van een uniform en vast pakket van taken en bevoegdheden voor alle regio's; de deelnemende gemeenten, de provincie en – via sectorwetgeving – het Rijk kunnen taken en middelen aan een Wgr-plusregio opdragen. Een mogelijk nadeel van al teveel maatwerk door veel uiteenlopende actoren is dat transparantie en samenhang in de bestuurlijke taakverdeling in het gedrang komen. Dat maakt coördinatie door Rijk en provincie van groot belang. Op rijksniveau vervult de minister van BZK die coördinerende rol op basis van o.a. de Gemeentewet en de Provinciewet. Per regio zal op die wijze een samenhangend takenpakket ontstaan, dat «zwaarder» of «lichter» van aard kan zijn. Gezien het nationale belang van een aantal Randstadregio's heeft het Rijk ten aanzien van deze regio's een specifieke verantwoordelijkheid. Zo spelen de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven een belangrijke rol bij de versterking van de internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en de ruimtelijk-economische dynamiek van Nederland. Het instrumentarium van de Wgr-plus geeft de benodigde mogelijkheden om ook in deze regio's maatwerk toe te passen. Ten behoeve van de noodzakelijke bestuurlijke continuïteit zal het kabinet voor een aantal regio's vooraf duidelijk aangeven welke taken deze regio's onder het Wgr-plusregime in elk geval moeten (blijven) vervullen.

4. Verschil met vrijwillige samenwerking (de «gewone» Wgr)

De Wgr-plussamenwerking onderscheidt zich van de vrijwillige samenwerking waartoe gemeenten zelf kunnen besluiten. De «gewone» Wgr is vooral bedoeld voor uitvoering van gemeentelijke taken. Daarmee is het ter beoordeling van elke gemeente afzonderlijk of en op welke terreinen men wil samenwerken. Daarbij zijn in principe dus ook alleen door de gemeenten ingebrachte bevoegdheden en middelen aan de orde. Voor vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr zal de indeling in samenwerkingsgebieden door de provincies worden geschrappt evenals de verplichte bundeling en integratie van de samenwerking in deze gebieden. Ook als gemeenten op vrijwillige basis besluiten tot samenwerking is die

vrijwillige samenwerking nooit vrijblijvend. Een gemeenschappelijke regeling is immers te beschouwen als een bijzonder soort publiekrechtelijke overeenkomst, die dus verplicht tot naleving. Gemeenten die deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, hebben de verplichting mee te werken aan de uitvoering van de gesloten regeling. Indien een deelnemer niet of onvoldoende meewerkt, bestaat de mogelijkheid voor het samenwerkingsverband om zelf in de uitvoering te voorzien en de door het bestuur van het samenwerkingsverband genomen besluiten zelf uit te voeren (ten laste van de desbetreffende gemeente). Ten slotte biedt de Wgr nog de mogelijkheid voor de provincie en het Rijk om de uitvoering van een regeling af te dwingen.

Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr kan dus nimmer vrijblijvend worden genoemd, aangezien deelnemende gemeenten zijn gehouden aan de uitvoering van de gezamenlijk genomen besluiten mee te werken. Het verschil tussen de meer verplichtende samenwerking en de «gewone» Wgr-samenwerking heeft dan ook geen betrekking op de naleving van de besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband, maar op de formele vaststelling van het gebied waarbinnen een bijzondere vorm van Wgr-samenwerking dient plaats te vinden, op de aanduiding van terreinen waarop de betreffende gemeenten meer verplichtend moeten samenwerken en de mogelijkheid tot toevoeging van taken en/of middelen aan het samenwerkingsverband door Rijk en provincie.

5. Criteria voor gebiedsaanwijzing

De Wgr-plus is een bijzonder instrument, omdat het in zekere zin een inperking van de beleidsruimte van de afzonderlijke gemeenten met zich brengt. Dat betekent dat dit instrument spaarzaam moet worden gebruikt. Alleen een dwingend inhoudelijk belang kan de inzet van dit instrument in een beperkt aantal gevallen rechtvaardigen. De wetgever dient deze dwingende inhoudelijke gronden voor meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking in de Wgr aan te geven. Het kabinet ziet op dit moment alleen in de opgaven in het ruimtelijk domein (in brede zin) zoals die zich in en rond de steden in samenhang voordoen, een dergelijk dwingend inhoudelijk belang. Daarbuiten biedt de «gewone» Wgr-samenwerking en het sturingsinstrumentarium van de provincies voldoende mogelijkheden om bovenlokale problemen op te lossen.

Verplichtende samenwerking volgens een aangescherpte Wgr is op grond van het bovenstaande verbonden aan enkele criteria die hieronder in algemene zin zijn omschreven. Om voldoende mogelijkheden te hebben in te spelen op zich wijzigende omstandigheden en beleidsopgaven zullen deze criteria in de wettekst globaal worden aangegeven en in de memorie van toelichting worden ingevuld op basis van de dan aanwezige kennis en ambities. Het is niet mogelijk, niet nodig en ook niet gewenst deze criteria te verabsoluteren in kengetallen.

Aan de Wgr zal een artikel worden toegevoegd dat in algemene termen omschrijft dat provincies de bevoegdheid hebben Wgr-plusregio's vast te stellen ten behoeve van een noodzakelijke meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking tussen stad of steden en de omliggende gemeenten op de terreinen wonen, werken, verkeer en vervoer en groen. De meer uitgewerkte criteria voor gebiedsaanwijzing die daaruit worden afgeleid zijn:

- het gaat om steden en hun omgeving;
- het gaat om samenhang op ruimtelijk terrein: wonen, werken, mobiliteit en groen, in een gebied waar gedurende lange(re) periode ruimtelijke ontwikkelingen nauw met elkaar samenhangen: dat uit zich bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke woningmarkt, een gemeenschappelijke markt voor bedrijfsvestigingen en -uitbreidingen en/of een regionale bereikbaarheidsproblematiek die alleen door intergemeentelijke samenwerking kan worden opgelost;

- er is sprake van sterke wederzijdse oriëntatie van burgers van de stad of steden en de omliggende regio op elkaar (stadsbewoners gaan voor groen en recreatie naar de regio, bewoners van randgemeenten gaan voor werk en voorzieningen naar de stad);
- samenwerking op vrijwillige basis voldoet niet. Er is meer bestendigheid en meer bestuurskracht op regionaal niveau noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat investeringen in infrastructuur niet ophouden bij de stadsrand. Ook kan het zijn dat er potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van midden- en hogere inkomens in de stad;
- er moet uiteraard wel voldoende basis (draagvlak) bij in elk geval het merendeel van de betrokken gemeenten zijn voor een bestendige en vruchtbare samenwerking. Dit element komt nader ter sprake bij de procedure voor gebiedsaanwijzing (paragraaf 8).

Een belangrijke uitdaging voor de Wgr-plusgebieden ligt in de afstemming van woon- en werkmilieus in de steden en daarbuiten, zodat een betere balans ontstaat. Dat betekent dat de steden, bijvoorbeeld door herstructurering, aantrekkelijker moet worden voor midden- en hogere inkomens. Dat kan niet zonder dat omliggende gemeenten hun beleid ten aanzien van het aanbod van (nieuwe) woonlocaties en de fasering van de oplevering daarvan mede op die doelen afstemmen. Een voldoende aanbod van bedrijventerreinen en een optimale verdeling van (soorten) bedrijvigheid over de steden en de omliggende meer landelijke gemeenten is ook een uitdaging. Dat is een lastige, maar cruciale opgave in het licht van de ontwikkeling van de vitaliteit van de steden. Daarnaast is de mobiliteit in de regio en in het bijzonder de bereikbaarheid van de steden een belangrijke opgave. En ten slotte is het realiseren en op elkaar afstemmen van voldoende groen en recreatiemogelijkheden in de betreffende regio van belang.

De Wgr-plussamenwerking rondom de steden is in het licht van het bovenstaande een prima instrument om de regionale afstemming van het grotestedenbeleid effectief vorm te geven. Dat betekent echter niet dat uitsluitend in Wgr-plusregio's het grotestedenbeleid regionaal kan worden afgestemd. Ook wanneer er geen sprake is van een Wgr-plusregio moet het betreffende Meerjarenontwikkelingsprogramma regionaal worden afgestemd. In die – waarschijnlijk ook minder problematische – gevallen kan samenwerking tussen gemeenten op vrijwillige basis en daarnaast een actieve provinciale rol in voldoende afstemming voorzien. In het beleidskader grotestedenbeleid dat medio volgend jaar wordt gepubliceerd zal een en ander nader worden uitgewerkt.

6. Rol van de provincie

Provincies en gemeenten dienen een heldere positie te hebben in het ruimtelijke beleid. Zij werken het rijksbeleid uit en kunnen daarnaast een eigen ruimtelijk beleid voeren. Binnen de bestuurlijke hoofdstructuur komen ruimtelijke afwegingen bij de provincie bij elkaar: belangrijke afwegingen over de verdeling van ruimte voor woningen, bedrijventerreinen en bovenlokale voorzieningen en ruimte voor water, landbouw, natuur en landschap over het provinciale territoir moeten op provinciaal niveau worden gelegitimeerd en verantwoord. Provincies vervullen daarom een wezenlijke, intermediaire rol: zij kunnen kaders aangeven en houden toezicht. In paragraaf 9 wordt nader ingegaan op de rolverdeling tussen provincies en regio's op het terrein van de ruimtelijke planvorming. Provincies krijgen binnen de systematiek van de Wgr-plus een belangrijke rol. Zij stellen op verzoek van een of meer gemeenten de samenwerkingsgebieden vast waarop de meer verplichtende samenwerking van toepassing is vast en houden toezicht op het samenwerkingsverband. Dit

toezicht richt zich enerzijds op de goedkeuring van de regelingen, de geschilbeslechting en het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen, en anderzijds waar van toepassing op de (hoofdlijnen van) de inhoudelijke taakuitoefening door het samenwerkingsverband.

7. Rol van het Rijk

Indien de betrokken decentrale overheden geen initiatieven nemen tot het vormen van een samenwerkingsgebied en zulks vanuit inhoudelijke overwegingen van rijkswege toch noodzakelijk mocht zijn, is er een vangnet nodig in de vorm van een voorziening bij het Rijk. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid om in die gevallen een rol te spelen bij de aanwijzing en instelling van samenwerkingsgebieden. Het Rijk zal alleen gebruikmaken van deze bevoegdheid indien inhoudelijke rijksbelangen daartoe nopen.

8. Procedure voor gebiedsaanwijzing

Primair is het aan gemeenten om te kiezen voor een Wgr-plus-samenwerking. Zij kunnen, individueel of gezamenlijk, de provincie een voorstel doen om als Wgr-plusregio te worden aangewezen. In beginsel honoreert de provincie een dergelijk verzoek: zij toetst marginaal (op hoofdlijnen) of de omvang en samenhang van de beoogde regio adequaat is en voldoet aan de in de wet omschreven criteria. Bij geschillen tussen gemeenten onderling of bij weigerachtigheid van één of enkele gemeenten, beslist de provincie. Bij een geschil tussen samenwerkende gemeenten enerzijds en de provincie anderzijds, beslist de minister van BZK.

Indien de provincie instemt met een verzoek van gemeenten of zelf van mening is dat samenwerking noodzakelijk is, stelt zij het samenwerkingsgebied formeel vast en geeft zij de betrokken gemeenten een aanwijzing die inhoudt dat gemeenten binnen het aangewezen gebied een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan om samen te werken op een nader te bepalen aantal terreinen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de reikwijdte en de samenstelling van het takenpakket. Voordat een aanwijzing op initiatief van de provincie wordt gegeven, wordt met de betrokken gemeenten overleg gevoerd. Vervolgens krijgen de betrokken gemeenten de tijd om een gemeenschappelijke regeling op te stellen en aan de provincie voor te leggen. Als dit niet, of niet tijdig gebeurt, kan de regeling na het aanwijzingsbesluit door de provincie worden opgelegd, maar niet dan nadat de betrokken gemeentebesturen zijn gehoord. Indien er vanuit de gemeenten en de provincies geen initiatief wordt genomen en de samenwerking vanwege rijksbelangen vereist is, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de provincie uitnodigen een Wgr-plusregio in te stellen. Voorafgaand aan deze aanwijzing voert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg met de betrokken minister(s). Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de Minister van BZK een gemeenschappelijke regeling opleggen.

9. De reikwijdte van de samenwerking en het takenpakket

De intensiteit en de reikwijdte van de samenwerking zijn variabel, want afhankelijk van de omvang en de aard van de opgaven en de bestuurlijke verhoudingen in de betreffende regio. Het takenpakket van een Wgr-plusregio bestaat in elk geval uit de verplichte afstemming van en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein (zoals de afstemming bij het herstructureren en realiseren van woonlocaties).

De regio's die nu op basis van de Kaderwet functioneren zullen in de nieuwe situatie in elk geval verkeers- en vervoersbeleid in het takenpakket

hebben: i.c. het maken van een regionaal verkeers- en vervoersplan en de bekostiging van regionale infrastructuur (de «GDU») en de exploitatie van het openbaar vervoer.

De rolverdeling tussen provincie en regio bij de ruimtelijke planvorming (inclusief verkeer en vervoer) wordt als volgt vormgegeven:

De provincie maakt voor haar gehele grondgebied ruimtelijke plannen/structuurvisies. Daarin beperkt zij zich voor de Wgr-plusregio en de rest van de provincie (de bovenregionale samenhang) noodzakelijk zijn. De regio maakt voor haar grondgebied regionale plannen/structuurvisies die door de provincie worden getoetst aan deze relatie. Als sluitstuk wordt aangesloten bij de regeling van de beslechting van geschillen door het Rijk in de sectorwetgeving. Overige taken die mogelijk bij sommige of alle regio's kunnen worden neergelegd zijn:

- ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, woningbouw-programmering, woonruimtetoewijzing en (tenminste de fysieke pijler van) het grotestedenbeleid;
- economische ontwikkeling, acquisitie en locatiebeleid kantoren, bedrijven en detailhandel;
- milieubeleid, planning van en investering in regionale groenstructuur.

Vanwege de diversiteit van de regio's is niet bij voorbaat vast te stellen of en zo ja welke van deze taken in welke regio onderdeel van het takenpakket moeten uitmaken. In de komende periode zullen Rijk, provincies en regio's op basis van een nadere analyse in gezamenlijk overleg bezien of en zo ja welke van deze taken in welke regio's onderdeel van het takenpakket moeten uitmaken. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de vraag of evidente synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau kan worden bereikt. Bij de samenstelling van het takenpakket is er dus maatwerk mogelijk. Dit betekent dat er geen uniform en vast takenpakket voor alle regio's in de Wgr wordt omschreven, maar dat per beleidsterrein taken en bevoegdheden en/of bijbehorende middelen aan samenwerkingsverbanden kunnen worden overgedragen. Het kabinet zal daarbij tijdig duidelijkheid geven over het regionale takenpakket, en de samenhang van het takenpakket per regio bewaken.

Overigens blijft natuurlijk voor gemeenten de mogelijkheid bestaan om op vrijwillige basis gemeentelijke taken en bevoegdheden aan het samenwerkingsverband over te dragen. De provincie verkrijgt daarmee overigens geen bevoegdheden met betrekking tot die taken van de regio: deze blijven «van» de samenwerkende gemeenten.

10. Financiële paragraaf

Het zwaartepunt van de middelen van de Wgr-plusgebieden zal in veel gevallen bestaan uit specifieke uitkeringen: voor de uitvoering van specifieke taken door de gebieden kan het Rijk rechtstreeks budgetten toekennen aan de Wgr-plusgebieden; ook kunnen de betrokken gemeenten «eigen» specifieke uitkeringen inbrengen ten behoeve van een gezamenlijke taakuitoefening op regionaal niveau. De bijdrage van inliggende gemeenten aan de Wgr-plusgebieden uit hun algemene middelen (belastingen en gemeentefonds) wordt bepaald door de onderlinge afspraken van de gemeenten. Deze bijdrage kan worden bepaald op basis van behoefte en profijt. Er kan een mogelijke spanning ontstaan met de draagkracht van de gemeenten. In de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is geen specifieke plaats ingeruimd voor het aspect intergemeentelijke samenwerking. De financiële gevolgen van een Wgr-regio voor de inliggende gemeenten zijn daarmee een aandachtspunt.

11. De overgang van Kaderwet naar Wgr-plus

In deze notitie worden de contouren geschetst van een nieuw model voor de regionale samenwerking, maar er is natuurlijk geenszins sprake van een nul-situatie van waaruit de benodigde meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking in alle gebieden opnieuw zou moeten worden gestart: er zijn immers momenteel zeven kaderwetgebieden waar gemeenten al gedurende een langere periode intensief samenwerken. Voorafgaand aan de opstelling van het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's is het functioneren van deze gebieden geëvalueerd. Het beeld van hun functioneren was overwegend positief. Er zijn bezwaren tegen de Kaderwet bestuur in verandering; daarom wordt deze afgeschaft. Echter, de samenwerking die op basis van die wet is ontstaan, kan onder voorwaarden behouden blijven, opdat er geen onnodige discontinuïteit optreedt in de regionale samenwerking en daarmee in de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De voorwaarden zijn dat de betrokken gemeenten de samenwerking in meerderheid wensen voort te zetten en dat zij die samenwerking vormgeven op basis van de Wgr-plus. Deze mogelijkheid zal in een overgangsregeling worden opgenomen, zodat de desbetreffende Wgr-plusgebieden als rechtsopvolger van de kaderwetgebieden kunnen optreden en de zeven regelingen niet eerst geliquideerd hoeven te worden. Dit betekent dat voor deze gebieden dus niet de beschreven procedure (aanwijzing als Wgr-plusgebied door de provincie) gevolgd wordt. Op deze wijze is continuïteit verzekerd, te beginnen op het terrein van verkeer en vervoer, waar de huidige zeven kaderwetgebieden een belangrijke uitvoerende rol spelen bij de exploitatie van het openbaar vervoer en de investeringen in lokale en regionale infrastructuur. Het kabinet hecht (ook in de nieuwe situatie) aan voortgezette uitvoering van deze taken in deze zeven gebieden. Ook voor andere taken die nu op grond van de Kaderwet berusten bij het kaderwetgebied kan, indien dat gewenst wordt – wettelijk geregeld worden dat deze worden voortgezet door de desbetreffende Wgr-plusregio. Aan de huidige gebieden zou immers op een zo vroeg mogelijk tijdstip zekerheid geboden moeten worden over hun toekomstige functioneren. Het getuigt van bestuurlijke zorgvuldigheid indien wijzigingen met betrekking tot hun functioneren beperkt blijven tot de noodzakelijke aanpassingen die voortvloeien uit de gewijzigde kijk van het kabinet op de inbedding van de regionale samenwerking in de bestuurlijke hoofdstructuur.

Verwacht wordt dat per 1 januari 2005 een naadloze overgang van de oude naar de nieuwe systematiek en daarmee een continue uitvoering van juist de uitvoeringstaken, mogelijk is. Mede om deze reden wordt de samenwerking op basis van de Kaderwet verlengd tot 1 januari 2005, conform de *Wet Extra verlenging van de gemeenschappelijke regelingen die krachtens de Kaderwet bestuur in verandering zijn getroffen* (Stb. 2002, nr. 78).

12. Gevolgen voor het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's (28 095) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (27 008)

Momenteel zijn er twee wetsvoorstellen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking ahangig bij de Tweede Kamer: het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het eerste voorstel beoogde de opvolger te zijn van de Kaderwet bestuur in verandering en strekte ertoe om de bestaande samenwerking in de zeven grootstedelijke gebieden te continueren op een wijze die sterke overeenkomst vertoont met de Kaderwet bestuur in verandering. De Kaderwet bestuur in verandering zelf behoeft feitelijk niet te worden inge-

trokken, omdat die wet de wettelijk grondslag vormt voor een zevental gemeenschappelijke regelingen die zijn aangegaan voor bepaalde tijd. Het tijdstip waarop deze regelingen eindigen, is materieel ook het einde van de Kaderwet. Voor de duidelijkheid zal evenwel toch nadrukkelijk de intrekking van de Kaderwet wettelijk worden bepaald. De regelingen eindigen alle met ingang van 1 januari 2005. Conform de door het kabinet ingezette beleidslijn en als sequeel van de hiervoor aangegeven intrekking, zal ook het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's worden ingetrokken.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr voorziet in een vereenvoudiging van de wet, onder meer bestaande uit het schrappen van de bundelings- en integratiebepaling. Nu de regionale samenwerking als hiervoor beschreven wordt opgenomen in de Wgr, verdient het de voorkeur het voorstel tot wijziging dat nu in de Kamer ligt, in te trekken, waarbij een aantal elementen uit het in te trekken wetsvoorstel zullen worden geïncorporeerd in het wetsvoorstel Wgr-plus.