

Vergaderjaar 2003–2004

28 756

Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr-plus)

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 november 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 29 oktober 2003 overleg gevoerd met de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

– **de notitie WGR-plus van 20 december 2002 (28 756).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Spies** (CDA) kan zich vinden in de lijn van het kabinet om met name rond stedelijke gebieden een meer verplichtende samenwerking mogelijk te maken. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat een dergelijke samenwerking meerwaarde heeft, omdat via samenwerking beter kan worden voorzien in de woningbouwbehoefte van de hele regio, beter kan worden afgestemd waar welke bedrijventerreinen gevestigd zouden moeten worden en het vervoer in de regio het beste kan worden georganiseerd. Zij onderschrijft het voornemen van het kabinet om die meer verplichtende samenwerking in de WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen) wettelijk te verankeren in een WGR-plus. De beleidsnotitie roept echter nog wel de nodige vragen op.

Het takenpakket dreigt een wat ondoorzichtig geheel te worden. Uit de notitie blijkt dat er verschillende varianten mogelijk worden, alle onder de titel maatwerk. Er is een minimumvariant waarbij de samenwerking bestaat uit verplichtende samenwerking op het gebied van ruimtelijk beleid. De volgende variant omvat het takenpakket van de huidige zeven kaderwetgebieden, ruimtelijk en op het gebied van verkeer en vervoer. Verder is er een wat vage omschrijving in de richting van een aantal Randstadregio's waar het Rijk vanwege het nationale belang een specifieke verantwoordelijkheid heeft. Ten slotte kunnen Rijk en provincies naar believen regelen dat een bepaalde taak door een of meerdere WGR-plusregio's moet worden uitgevoerd.

Mevrouw Spies vindt dit wat te veel. Dit wordt ook in de notitie onderkend waar staat dat de transparantie en samenhang in de bestuurlijke taakverdeling in het gedrang kunnen komen. Zij legt de minister een alternatief voor. Zou niet simpelweg kunnen worden volstaan met de omschrijving van een minimumtakenpakket waarvoor wordt aangesloten bij het huidige takenpakket van de kaderwetgebieden? Het minimumtakenpakket dat de

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Nawijn (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Cörüz (CDA), Hermans (LPF), Atsma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

minister nu voorstelt, kan worden uitgebreid. Een regio kiest niet voor niets voor verplichtende samenwerking; die samenwerking mag best iets voorstellen. Bovendien kan op deze manier de voor verschillende uitleg vatbare term ruimtelijk beleid worden vermeden.

Dit minimumpakket zou ruimtelijk beleid, woningbouwprogrammering, verkeers- en vervoersbeleid, economisch beleid, milieubeleid en mogelijk ook elementen van sociaal beleid kunnen omvatten. Deze meer verplichtende vorm van samenwerking moet mogelijk zijn voor meer dan de huidige zeven kaderwetgebieden. Via sectorwetgeving kunnen ook nog allerlei taken worden toebedeeld. Wie houdt daarbij de vinger aan de pols. Is dit een bijzondere taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties? Hoe ziet hij dit?

Mevrouw Spies is niet overtuigd van de noodzaak van een apart regime voor een aantal Randstadregio's. Is de minister dit van plan? Waaraan denkt hij dan precies? Zou dit voor alle Randstadregio's moeten gelden? Zij ziet geen reden om onderscheid te maken tussen de vier regio's in de Randstad en is er niet van overtuigd dat hiervoor bij voorbaat al iets anders moet worden geregeld dan voor de overige gebieden.

Zij zegt dat zij zich realiseert dat de discussie over de huidige Wet op de ruimtelijke ordening nog in volle gang is, maar zij wil toch enige opmerkingen maken over het stelsel van planvorming en goedkeuring. Zij acht het wenselijk dat plannen die door een samenwerkingsverband worden opgesteld, marginaal worden getoetst en worden goedgekeurd door de provincies, met de nadruk op marginaal. De plannen moeten vooral op regiogrensoverschrijdende aspecten worden getoetst. Als dit voorstel in de wet wordt vastgelegd, betekent dit vooral dat de planhiërarchie op het gebied van verkeer en vervoer hersteld moet worden. Hoe denkt de minister over deze algemene lijn en de eventuele consequenties daarvan? Mevrouw Spies onderschrijft het voorstel om geldstromen die onlosmakelijk zijn verbonden met een taak die direct aan het samenwerkingsverband is toebedeeld, rechtstreeks aan het samenwerkingsverband te doen toekomen. Op dit moment zijn er geen andere geldstromen bekend dan de GDU (gebundelde doeluitkering). Ziet de minister nog andere mogelijkheden?

In de financiële paragraaf van de beleidsnotitie wordt opgemerkt dat er in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten geen specifieke plaats is ingeruimd voor het aspect intergemeentelijke samenwerking. In het verleden is wel sprake geweest van een bonus in een doeluitkering – in het bijzonder op het gebied van milieu – voor gemeenten die samenwerkten bij de uitvoering van bepaalde taken. Volgens de notitie zijn de financiële gevolgen voor de inliggende gemeenten een aandachtspunt. Wat wordt hiermee bedoeld?

De wijziging van de WGR zal tot gevolg hebben dat ook alle bestaande samenwerkingsverbanden die niet tot de WGR-plusvariant zullen gaan behoren, op het moment van inwerkingtreding los van elkaar komen te staan. Kan de minister een toelichting geven op de verschillende scenario's die denkbaar zijn? Hoe sterk is de samenwerking in de huidige «gewone» WGR-regio's? Zijn er wellicht aanwijzingen voor ingewikkelde en langdurige discussies over de dan gewenste schaal van samenwerking? Mevrouw Spies is beducht voor het oprakelen van onrust.

Hoe verlopen de gesprekken met de huidige zeven kaderwetgebieden, IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)? Heeft de minister de indruk dat alle kaderwetgebieden kiezen voor een meer verplichtende samenwerking? Zij vindt het noodzakelijk dat die kaderwetgebieden naadloos overgaan naar het nieuwe systeem.

Tot slot vraagt zij naar de stand van zaken in de regio Eindhoven nu aan de provincie Brabant een visie is gevraagd vanwege het specifieke belang van de gemeentelijke herindeling.

Mevrouw **Fierens** (PvdA) meent dat met de WGR-plus een mijlpaal is bereikt in de lange geschiedenis van het zoeken naar een goede bestuursvorm en een vorm voor de samenwerking tussen de stad en de omliggende gemeenten. Veel bewindslieden, gedeputeerden en andere betrokkenen hebben hierop in het verleden hun kiezen stuk gebeten. Dat er nu een beleidsnotitie voorligt, is op zijn minst een compliment waard. Het is bovendien prettig dat de wat kribbige relatie tussen provincies, steden en WGR-regio's is verbeterd. Zij is blij met het resultaat dat nu is bereikt. Het verheugt haar dat er nu een vorm is gevonden waarin de hoofdstructuur in tact is gelaten. Het doel is dat de steden wat meer armslag krijgen en dat de gemeenten rond die steden iets meer tot samenwerking worden verplicht. In de WGR-plus is hiervoor een goede oplossing gevonden. Uit het oogpunt van democratische legitimiteit is het belangrijk dat de hoofdstructuur wordt gehandhaafd.

Het is goed dat de WGR-plus niet het vrijblijvende karakter heeft van de WGR waardoor een aantal vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer kunnen worden opgelost.

Mevrouw Fierens zegt dat haar fractie daarom dit voorstel steunt, maar dit neemt niet weg dat het nog de nodige vragen oproept. Een aandachtspunt blijft de fragiele grens tussen de bevoegdheden van de provincie enerzijds en van de WGR-plusregio's anderzijds. Bij de ontwikkeling van wetgeving doemen altijd weer lacunes op. Het is onmogelijk om die alle op te vullen, daarom lijkt het beter nu een begin te maken met de WGR-plusregio's. Dan zal al doende blijken of zich knelpunten voordoen en ook een evaluatie na bepaalde tijd zal die aan het licht brengen.

Deze bestuurlijke organisatie is nodig en moet goed worden ingericht, maar dit is niet altijd voor iedereen inzichtelijk. Bestuurlijke constructies worden vaak gezien als een «binnenpretje» van bestuurders. Wat schiet de burger hiermee op? Kan de minister vijf concrete voordelen aangeven van deze constructie voor de burger in bijvoorbeeld Veldhoven of Bunnik? Hoe verloopt het overleg dat de minister nu voert? Hoe is de democratische legitimiteit geregeld? Waar kan de burger terecht met klachten over bijvoorbeeld openbaar vervoer en de ruimtelijke orde? In de tekst wordt wel erg vaak het woordje «kan» gebruikt. Zo wordt opgemerkt dat de provincie terreinen «kan» aanwijzen, maar dan moet er wel voldoende basis zijn bij in elk geval het merendeel van de betrokken gemeenten voor een bestendige samenwerking.

De afstemming tussen wonen en werken is een uitdaging. Hoe kan worden gewaarborgd dat niet alleen de steden voor sociale woningbouw moeten zorgen, maar dat ook de randgemeenten hierin een taak krijgen? Kunnen gemeenten selectief winkelen? Die vraag geldt ook voor de jeugdvoorzieningen. Is het denkbaar dat er ook in de randgemeenten voorzieningen voor de jeugd worden getroffen? Kan dit worden opgelegd? Wie heeft daartoe de bevoegdheid?

Ook onder de nieuwe regeling worden de financiële middelen rechtstreeks aan de regio's uitgekeerd. Mevrouw Fierens geeft aan de hand van de situatie in Utrecht aan welke gevolgen dit kan hebben. De WGR-regio Utrecht krijgt geld voor het openbaar vervoer. De regio is dichtbevolkt en compact en heeft een dicht openbaarvervoernetwerk dat zeker kostendekkend zal zijn. De rest van de provincie Utrecht is dunbevolkt en heeft een dun openbaarvervoernetwerk dat nauwelijks kostendekkend zal zijn. De regio komt er dus goed uit en de rest van de provincie zit met de brokken. Zal de WGR-plus hierin verbetering brengen? Zij dringt erop aan dat er een einde komt aan een situatie waarin twee systemen naast elkaar bestaan.

Hetzelfde geldt voor de afstemming van de ruimtelijke ordening. Als de stad Utrecht een woonwijk wil bouwen op een locatie binnen de WGR-regio en de provincie wil dit niet, wie heeft dan de doorslaggevende stem?

Deze vragen hebben dus alle betrekking op de grenzen van de bevoegdheden tussen provincie en regio. Hoe denkt de minister over dit schemergebied?

De heer **Van Beek** (VVD) stelt vast dat een hele generatie van bestuurders in de afgelopen tientallen jaren regelmatig heeft gesproken over de regiovorming. Dit lange bestuurlijke proces lijkt nu door de voorgestelde wetgeving te worden afgerond. Die zal in ieder geval enige tijd bestuurlijke rust moeten brengen.

Hij vindt het niet erg dat de kaderwet wordt ingetrokken en is vooral verheugd dat het eindperspectief uit die wet verdwijnt en dat wordt afgezien van stadsprovincies. Het openbaar bestuur moet blijvend worden georganiseerd in de bestaande drie lagen. Toch wijkt een aantal regio's af van de overige regio's. Amsterdam en Rotterdam zijn met hun mainports regio's die eruit springen. Voor de overige vijf kaderwetgebieden geldt hetzelfde, zij het dan dat enkele daarvan zijn geholpen door een gemeentelijke herindeling als alternatief voor regiovorming. Hij stemt ermee in dat deze twee plus vijf gebruik kunnen maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheid en op deze manier de kans krijgen om voort te gaan op hetgeen zij de afgelopen jaren hebben opgebouwd. Desgevraagd voegt hij hieraan toe dat hij hoopt dat voor alle hetzelfde regime zal gelden, maar er moet wel enige ruimte worden geboden in de keuzemogelijkheden. Dit roept natuurlijk de vraag op of het bij die zeven regio's moet blijven. De heer Van Beek zegt dat hij niet op een regio zal kijken, maar hij zou het geen goede ontwikkeling vinden als iedere regio zich van een WGR-regio zou ontwikkelen in een WGR-plusregio. Er is een duidelijk verschil tussen de zeven regio's met een kaderwetverleden en de andere regio's. In de stukken wordt aangegeven dat de regio's die voldoen aan een aantal criteria, marginaal zullen worden getoetst door de provincie. Kan de minister dit toelichten?

Overigens is het de vraag of hier kan worden volstaan met het begrip provincie. Na de invoering van de dualisering wordt in veel wetten onderscheid gemaakt tussen gedeputeerde staten en provinciale staten. Waar kiest de minister in dit geval voor?

In de passage over toetsing worden begrippen als omvang en samenhang gebruikt. De heer Van Beek is van mening dat de noodzaak een belangrijke overweging zou moeten zijn. Het moet duidelijk zijn waarom de regio wil overgaan van het WGR-regime naar een WGR-plusregime. Voorkomen moet worden dat het aantal WGR-plusregio's aanzienlijk toeneemt. Hoe zal het bestuur van de regio's worden geregeld in het nieuwe duale bestel? Zal er sprake zijn van een algemeen en een dagelijks bestuur? Wie kiest wie? Zal het bestuur alleen worden gevoerd door leden van colleges van burgemeester en wethouders of kunnen daar ook raadsleden aan deelnemen? In de notitie wordt niet ingegaan op het voorzitterschap. Blijft het mogelijk om een onafhankelijk voorzitter te kiezen? Is er ruimte voor eigen keuzes?

Verder is het de vraag hoe de besluiten worden genomen. Zijn het dagelijks en het algemeen bestuur hiervoor verantwoordelijk of wordt er teruggekoppeld naar de colleges van B&W en gemeenteraden van de betrokken gemeenten? Waar komt het primaat in de regio's te liggen? De regio's mogen geen vierde bestuurslaag worden; zij zijn vooral bedoeld als een hulpstructuur.

De heer Van Beek herinnert eraan dat hij er in de afgelopen jaren steeds voor heeft gepleit dat er geen directe financiële stromen naar hulpstructuren gaan. Er zijn andere besluiten genomen waarvan de GDU een voorbeeld is. Toch zouden er nu geen nieuwe geldstromen mogen ontstaan of aan de huidige worden toegevoegd. Via die financiële stromen kan het proces van regiovorming worden gemanipuleerd. In de stukken staat dat het Rijk rechtstreeks budgetten «kan» toekennen. Zou de minister dit willen toelichten? Die passage kan toch worden weggelaten?

Voorkomen moet worden dat er dubbel werk wordt gedaan en dat de ouderwetse strijd tussen regio en provinciebestuur over de vraag wie het voor het zeggen heeft of het belangrijkste is opnieuw oplaait. Welke rol speelt de provincie als er bijvoorbeeld structuurplannen voor de ruimtelijke ordening worden gemaakt? Wat gebeurt er als de streekplanbevoegdheid op provinciaal niveau ligt, maar de regio's veel werk hebben verzet? Hoe kunnen die plannen soepel in elkaar worden geschoven? Wat gebeurt er als de provincie en de regio fundamenteel van mening verschillen? Kan een van beiden dan een doorslaggevende beslissing nemen of moet de minister dan optreden? Is er sprake van een bepaalde hiërarchie of van nevenschikking? Worden die plannen marginaal getoetst als zij worden ingeleverd of kan de provincie zo ver gaan dat een aantal dingen opnieuw wordt gedaan? Wat heeft het overleg met VNG en IPO op dit punt opgeleverd?

Wil de minister ingaan op de procedure en het tijdspad die hem voor ogen staan? Op 1 januari 2005 moet alles rond zijn. De heer Van Beek dringt erop aan dat de Kamer op tijd kan beschikken over de definitieve voorstellen van het kabinet opdat de wetgevingsprocedure met zorg kan worden doorlopen.

Antwoord van de minister

De **minister** zegt dat hij het genoeg heeft gehad om aan heel veel discussies over dit onderwerp deel te nemen. Hij voegt hieraan toe dat hij zich geen voorstelling kan maken van de stapel rapporten die in de naoorlogse jaren is geschreven over het zogenaamde regionale gat, om nog maar te zwijgen over het aantal uren dat bestuurders en soms ook burgers van de straat zijn gehouden om over dit boeiende probleem te praten. Ook de Kamer heeft veel tijd aan dit onderwerp besteed.

Die discussie moet nu maar eens voor een poosje ophouden zodat bestuurders zich bezig kunnen houden met de inhoud van het beleid en niet met het spel over de bestuurlijke positie. Er was soms sprake van grote gevoeligheden tussen de stad en de randgemeenten die voortvloeiden uit een soort Calimero-gevoel bij de randgemeenten, maar ook wel eens het gevolg waren van enige bestuurlijke arrogantie van de stad. In de afgelopen jaren ontstond er daarnaast hier en daar ook nog discussie over de bestuurlijke positie van de provinciale besturen en de kaderwetgebieden zonder dat precies duidelijk was wie nu precies waarvoor verantwoordelijk was. Dit is niet alleen onwenselijk met het oog op de tijdbesteding van de bestuurders, maar ook omdat het de aanpak van problemen op regionaal niveau in de weg staat. Bovendien belemmert dit het zicht van de burger op het binnenlands bestuur en de resultaten die daarmee worden bereikt.

De minister zegt dat hij daarom de laatste tijd heeft geprobeerd om tot een zekere mate van pacificatie te komen. Gedurende de laatste maanden van 2002 is er een aantal indringende gesprekken gevoerd met het IPO en de VNG. Die hebben geleid tot overeenstemming over een tekst die op een aantal plaatsen in de notitie is terug te vinden. Hij wil zich aansluiten bij die tekst en geen afwijkingen voorstellen op het compromis dat is bereikt om de pacificatie niet te doorbreken.

De notitie WGR-plus dateert van december 2002. Het proces is enigszins verstoord door de val van het kabinet. Sommige partijen hebben daar weer enige hoop uitgeput, maar dit kabinet heeft het inhoudelijke voorstel van het Strategisch akkoord overgenomen.

In een bijeenkomst op 18 juni jl. is de regio's en provincies gevraagd om per gebied een inhoudelijke inventarisatie op te stellen zodat duidelijk wordt op welke terreinen er behoefte bestaat aan samenwerking en welke regionale opgave in de specifieke regio's wordt onderkend. Over die inventarisatie is bestuurlijk overleg aangekondigd. In dit proces is in de ene regio beter samengewerkt dan in de andere. De vervolgesprekken

zijn enigszins vertraagd, maar vanmorgen is met vertegenwoordigers van de eerste drie gebieden gesproken. Die gesprekken stemmen hoopvol. De gespreksronde zal binnenkort worden afgerond.

De stukken zijn in concept klaar. Volgens de gebruikelijke procedure worden zij voorgelegd aan VNG en IPO. De minister acht het mogelijk dat zij nog dit jaar of anders begin volgend jaar aan de Raad van State voor advies worden voorgelegd. De Kamer kan de stukken dan in het vroege voorjaar tegemoet zien.

Hij wil niet ingaan op de details van het wetgevingsproces, omdat die bij de behandeling van het wetsvoorstel ongetwijfeld uitvoerig aan de orde zullen komen. Hij zegt dat hij zich nu zal beperken tot het schetsen van een aantal contouren.

In antwoord op de opmerking dat er veelvuldig wordt gesproken over maatwerk, merkt de minister op dat de ontwikkelingen in de zeven kaderwetgebieden alle tenderen naar eenzelfde kader voor het takenpakket. Er wordt dus gekozen voor een zekere uniformiteit in het takenpakket voor die gebieden en een apart regime voor de Randstadgebieden is niet aan de orde. Die mogelijkheid was opengelaten om de nodige ruimte te bieden voor het denkproces op regionaal niveau. Er wordt wel maatwerk toegepast bij de toedeling van provinciale taken en bij de uitvoering van de sectorwetgeving.

Hij wijst erop dat hij in het gesprek over de herindelingsproblematiek van Eindhoven heeft aangegeven dat hij de grootschalige herindeling niet de juiste weg vond om de inhoudelijke problematiek van het gebied aan te pakken. Die is dan ook afgeblazen. Dit neemt niet weg dat er een oplossing moet worden gevonden voor de inhoudelijke problematiek en het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regio en de provincie om daarvoor een oplossing te vinden. Dit proces is nu nagenoeg afgerond en binnen afzienbare tijd kan een voorstel worden verwacht. Op 5 november a.s. zal een gesprek met dit gebied plaatsvinden. Overigens wijzen de specifieke inhoudelijke vragen in dit SRE(Samenwerkingsverband Regio Eindhoven)-gebied erop dat enige regionale differentiatie soms wenselijk kan zijn, bijvoorbeeld op het terrein van sociale woningbouw, bedrijventerreinen en ontsluiting. Dit zal ongetwijfeld in het gesprek naar voren komen. Ook in die zin is het ene gebied nu eenmaal ook bestuurlijk gezien anders dan het andere. Daarom moet enige differentiatie mogelijk zijn, maar er mag niet worden getornd aan de hoofdlijnen.

In iedere plusregio is afstemming met het ruimtelijk beleid verplicht. De regio's krijgen de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie als instrument om het ruimtelijk relevante beleid inclusief verkeer en vervoer op elkaar af te stemmen en tot het opstellen van een regionale huisvestingsverordening. Daarnaast krijgen de regio's instrumenten om het grondbeleid binnen de regio te coördineren. Zij krijgen de bevoegdheid om periodiek een regionale ontwikkelingsstrategie op te stellen. Tot slot is de plusregio het verband waarbinnen de grote steden hun ambities voor wonen, werken, groen en bereikbaarheid regionaal afstemmen.

In de afgelopen jaren is er zeker vooruitgang geboekt, maar het tempo kan wel wat omhoog. Dit geldt bijvoorbeeld voor het creëren van gedifferentieerde woonmilieus. Het is waar dat de procedures ingewikkeld zijn, maar in de stedelijke regio's is dit een belangrijke inhoudelijke uitdaging voor de komende jaren. De voorgestane uitbreiding van de WGR kan hieraan een bijdrage leveren.

Dé burger bestaat niet in bestuurlijke discussies. De beslissing om een bedrijventerrein aan te leggen in de buurt van een woonlocatie zal door de ene burger worden verfoeid, terwijl een ander die op dat terrein gaat werken er blij mee zal zijn. De noodzaak om meer tempo te maken op beleidsinhoudelijke punten, om meer dynamiek te brengen in een groter zoekgebied kan echter heel goed aan de burger worden uitgelegd. De minister waarschuwt voor de gedachte dat de burger zal warmlopen voor

de structuur van het binnenlands bestuur. Die discussie is in de ogen van de burgers vaak veel te abstract. De discussies in de afgelopen jaren over de herindeling in de stedelijke gebieden wijzen uit dat de intensiteit van de emoties en passie waarmee burgers in de grote stad voorstander werden geacht te zijn van herindeling aanzienlijk minder is dan de intensiteit van de emoties van de mensen in de randgemeenten die er tegenstander van zijn. Ook vanuit die invalshoek kan dus niet worden gesproken over dé burger.

Hij is het ermee eens dat het voor de burger helder moet zijn waar hij terecht kan met zijn vragen als er iets rond zingt over bijvoorbeeld de aanleg van een bedrijventerrein. Het moet duidelijk zijn wie zich waarmee bezighoudt, wie waarvoor verantwoordelijk is, enz. In het algemeen geldt dat een burger met een klacht terecht kan bij de hoofdstructuur van het beleid. Het planningsproces van een regiobestuur moet zo transparant mogelijk zijn.

De minister zegt dat hij geen antwoord kan geven op de vragen naar het openbaar vervoer in bijvoorbeeld de provincie Utrecht of de afwegingen die in de stad worden gemaakt. De vormgeving van de verkeers- en vervoerstaak en de besteding van de GDU-middelen zijn nu juist afwegingen die op dat bestuurlijke niveau moeten plaatsvinden. Verder zijn de afstemming tussen de verschillende vormen van openbaar vervoer in dun- en dichtbevolkte gebieden en de financiële gevolgen daarvan in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.

In de notitie is aangegeven welke bevoegdheden de provincie en de WGR-plusregio hebben. De provincie heeft en houdt een taak in de regio-grensoverschrijdende problematiek. Zij moet zich hierop in haar taak-uitoefening toespitsen. Als een provincie geneigd zou zijn zich ook nog eens bezig te houden met alles wat in de WGR-plusregio speelt, wordt de bestuurlijke druk echt te groot. Dit zal de inhoudelijke oplossingen zeker niet dichterbij brengen. Desgevraagd beaamt de minister dat er in die zin kan worden gesproken van een provinciearm gebied. Dit zal duidelijk moeten worden geformuleerd in de tekst van de wet en de sectorale wetten. Overigens bestaat hierover overeenstemming tussen IPO en VNG. In de komende weken kan wellicht nog enige discussie ontstaan over de afstemming van die begrippen.

De GDU-middelenstroom blijft gewoon gericht op de WGR-plusregio's; het ministerie van Verkeer en Waterstaat hecht hier ook aan. In de notitie staat dat het uitgangspunt is dat de andere middelenstromen op de provincie blijven gericht, tenzij er substantiële synergie kan worden aangetoond als de middelenstroom wordt gericht op de WGR-plusregio. Uit de regio's is er nog geen dergelijke onderbouwing ontvangen. Overigens is het altijd mogelijk dat er wordt gekozen voor «doordecentralisatie» van het geld. Ook is het mogelijk dat bijvoorbeeld het ISV (Investeringsbudget stedelijke vernieuwing) wordt geregionaliseerd. De provincie Zuid-Holland speelt met die gedachte, omdat dit al een oude wens in is het gebied van Rotterdam. Rotterdam en Schiedam, het kaderwetgebied en het provinciaal bestuur lijken hierover overeenstemming te hebben bereikt. Uit oogpunt van decentrale besluitvorming is hier niets op tegen. Overigens heeft de minister van BZK terzake een coördinerende verantwoordelijkheid.

Ook in de toekomst blijft het mogelijk om een onafhankelijke voorzitter te benoemen.

De WGR is nog niet gedualiseerd. De Kamer zal die discussie voeren met minister De Graaf en de WGR-plus zal onderdeel uitmaken van dit traject. Uit oogpunt van consistentie lijkt het logisch om eerst de uitbreiding van de WGR te behandelen en vast te stellen. Afhankelijk van de uitkomst van het traject voor de dualisering kan de wet daarna worden gewijzigd. Het lijkt voor de hand te liggen dat de kaderstelling door provinciale staten zal geschieden op voorstel van gedeputeerde staten. De toetsing is vooral

een taak van gedeputeerde staten. Dit is in overeenstemming met de huidige situatie voor de goedkeuring van bijvoorbeeld bestemmingsplannen.

Intergemeentelijke samenwerking in WGR-plusregio's zou een uitzondering moeten blijven in het binnenlands bestuur, omdat die samenwerking afwijkt van de bestuurlijke hoofdstructuur, aldus de minister. Nederland mag geen lappendeken worden. De hoofdregel moet zijn dat gemeenten zelf bepalen of en met wie zij samenwerken. De WGR-plus betekent in dit opzicht een beperking van de gemeentelijke beleidsruimte, ook al speelt het eigen initiatief van gemeenten ook hier een belangrijke rol. Alleen een dwingend inhoudelijk belang kan de inzet van dit instrument rechtvaardigen.

In de beleidsnotitie is dit belang nader uitgewerkt in een aantal criteria die al dan niet in combinatie met elkaar van toepassing zijn. Die criteria zijn:

- er moet sprake zijn van structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen de steden en hun omgeving;
- er moeten complexe afwegingsproblemen aan de orde zijn op de terreinen wonen, werken, mobiliteit en groen;
- er moet sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio;
- er staan grote en langjarige regionale investeringen op stapel die bestuurlijke bestendigheid en continuïteit vereisen om het voortouw te behouden van private partners en die een zwaar beroep doen op de onderlinge solidariteit van de betrokken gemeenten;
- potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van hogere en middeninkomens in de stad.

De minister is het ermee eens dat de noodzaak om dit instrument in te zetten, moet worden aangetoond. De afweging van die noodzaak hangt samen met deze criteria en overwegingen.

Het verschil met een gewone WGR is het gevolg van drie aspecten. In de eerste plaats het vaststellen van het gebied door de provincie. In de tweede plaats de aanduiding bij wet van de taken die moeten worden vervuld. In de derde plaats de mogelijkheid tot toevoeging van provinciale taken aan het samenwerkingsgebied.

Voor het gebied geldt als regel dat het initiatief voor de vorming van een plusregio uitgaat van gemeenten, omdat zij als eerste worden geconfronteerd met de problemen en opgaven die zich in dit stedelijk gebied voordoen. Om te voorkomen dat sommige gemeenten zich op onjuiste gronden aan de samenwerking onttrekken, kan de provincie deze gemeenten alsnog betrekken bij de plusregio.

Voor de wettelijke taken van de plusregio geldt dat het regionaal bestuur een aantal concreet omschreven bevoegdheden krijgt om het ruimtelijke beleid van de desbetreffende gemeenten effectief op elkaar te kunnen afstemmen. Aldus wordt bewerkstelligd dat deze taken op het relevante regionale schaalniveau in onderlinge samenhang worden uitgeoefend en dat hiermee het grotestedenbeleid ook effectief op regionaal niveau kan worden afgestemd. Er zijn dus geen provinciale taken of bevoegdheden in het geding.

De plusregio kan ook provinciale taken gaan vervullen. De provincie krijgt namelijk de bevoegdheid tot het overdragen van taken en bevoegdheden aan de plusregio.

De minister gaat ervan uit dat bij de behandeling van het wetsvoorstel meer specifiek op een aantal zaken kan worden ingegaan. Hij wijst erop dat hij nu nog wat terughoudend is gelet op het bestuurlijke proces van overleg.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Spies** (CDA) kan zich goed vinden in de definitie van maatwerk als differentiatie zonder te tornen aan hoofdlijnen.

In de notitie over de WGR wordt het aan de gemeenten overgelaten om zelf initiatieven te nemen voor de regio waarbinnen men wil samenwerken. Is het mogelijk dat er samenwerkingsverbanden ontstaan die de provinciegrenzen overschrijden? Zij vindt het belangrijk dat er consistent beleid wordt gevoerd en dat er helderheid wordt geboden.

De minister heeft gezegd dat hij een coördinerende taak heeft voor de sectorwetgeving. Het zou in lijn zijn met deze notitie als de Planwet verkeer en vervoer op het gebied van de planhiërarchie wordt aangepast. Komt dit terug in het wetsvoorstel?

Mevrouw **Fierens** (PvdA) vindt het positief dat niet de deur wordt opengezet voor uitbreiding van de WGR-plusregio's.

Het is belangrijk dat het beleid nu zo wordt ingevuld dat de randgemeenten niet de kans krijgen om met de rug naar de stad te gaan staan. Op die manier kan er een spreiding van beleid door de hele regio komen ook voor bijvoorbeeld de sociale problematiek. De minister heeft nadrukkelijk gesproken over de intergemeentelijke samenwerking. Geldt die beperking ook voor federatiegemeenten of SETA(Samen en toch apart)-modellen die in de mode raken?

De heer **Van Beek** (VVD) is op een aantal punten gerustgesteld en zegt dat hij met belangstelling de wetteksten tegemoetziet.

Hij is met name content over het tijdpad. Het zou heel goed zijn als begin volgend jaar een begin kan worden gemaakt met het wetgevingsproces, want dan heeft de Kamer de gelegenheid om een en ander goed te overwegen.

Hij had zich niet gerealiseerd dat de wet in twee stappen zal worden vastgesteld. De eerste onder het monistische regime waarna nog een stap nodig is om te voldoen aan de eisen van de dualisering.

De **minister** merkt op dat de WGR-plus in de eerste plaats probleemgericht is en dit betekent dat provinciegrenzen geen Berlijnse muren zijn. In voorkomende gevallen kan er behoefte zijn aan provinciegrensoverschrijdende samenwerking. Die is in dit model mogelijk. Het verschil met de veiligheidsregio's is dat de WGR-plusregio's niet landsdekkend zijn.

Hij zegt toe dat hij zal kijken naar de planhiërarchie verkeer en vervoer. De federatiegemeente valt niet onder de plusformule. Dan zou het beginsel van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur wel zeer veel geweld aan worden gedaan. Tegen samenwerking tussen gemeenten is geen bezwaar en uit het motief van bestuurskracht ook heel begrijpelijk, maar dan alleen in een hulpstructuur.

De minister herinnert eraan dat hij heeft toegezegd dat de Kamer de wettekst in het vroege voorjaar tegemoet kan zien.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Hendrickx