

Vergaderjaar 2004–2005

27 008

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen

29 532

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 september 2005

De regering hoopt de nadere vragen die bij de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat zijn gerezen over bovengenoemde wetsvoorstellen, door middel van deze memorie naar tevredenheid te kunnen beantwoorden, zodat een spoedige plenaire behandeling mogelijk is.

De leden van de fractie van de PvdA herinneren de regering aan de toegezegde notitie over de democratische legitimatie bij intergemeentelijke bestuursvormen. Voor deze leden is het gebrek aan democratische legitimatie bij de Wgr-plus een zwaar punt en zij zouden graag alvast in hoofdlijnen aangegeven willen zien aan welke instrumenten ter verbetering van deze legitimatie gedacht wordt.

Omdat het literatuuronderzoek, dat ten grondslag ligt aan de notitie die het kabinet op dit punt voorbereidt, nog niet is afgerond, kan ik niet meer doen dan het gevraagde «tipje van de sluier» oplichten. Uit interviews met directe betrokkenen komt het beeld naar voren dat er inderdaad een probleem wordt ervaren bij de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. De knelpunten die door het SGBO geconstateerd werden in het onderzoek van 1999¹, lijken nog steeds actueel. Gemeenteraden hebben te maken met tijdgebrek, gebrek aan deskundigheid en gebrek aan ondersteuning bij het uitvoeren van hun controlerende taak. De commissie-Leemhuis constateert in haar rapport van 15 december 2004 over de dualisering bij de gemeenten dat, met betrekking tot de beoogde versterking van de raad die het dualisme met zich dient te brengen, nog geen conclusies getrokken kunnen worden. De effecten van het dualisme zijn hiervoor nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Het versterken van de positie van de gemeenteraad blijft een belangrijk instrument om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. In de komende notitie over democratische legitimatie van intergemeentelijke bestuursvormen zal een aantal andere instrumenten worden aangereikt. Gedacht moet hier worden aan

¹ Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen, SGBO 1999, blz. 37.

instrumenten die de relatie tussen raad en gemeenschappelijke regeling versterken. Ook op het gebied van informatievoorziening zijn veel verbeteringen aan te brengen. Kernachtig samengevat komen deze erop neer dat de bestuurscolleges van gemeenschappelijke regelingen helder, gericht en duidelijk moeten communiceren naar gemeenteraden.

De leden van meerdere fracties stellen nadere vragen over regeling van de bevoegdheden van de bestuursorganen op de te onderscheiden overheidsniveaus om het beleid terzake van de ruimtelijke ordening gestalte te kunnen geven. Zij leggen daarbij een inhoudelijke relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het thans bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in behandeling zijnde wetsvoorstel «Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijk ordening)»¹. Alvorens ik de andere meer inhoudelijke vragen terzake van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro beantwoord, wil ik graag helderheid bieden over de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met de thans geldende WRO en het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro. Het onderhavige wetsvoorstel voor de Wgr-plus kan, naar de regering hoopt, op korte termijn in werking treden. De besturen van de beoogde plusregio's zullen dan de komende jaren het ruimtelijk beleid gestalte geven onder de vigeur van de huidige WRO. Mede daarom bevat het onderhavige wetsvoorstel in artikel VII de noodzakelijke technische aanpassingen van de huidige WRO. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro is een hoofdstuk gereserveerd voor de bevoegdheden van de plusregio's. Zodra het wetsvoorstel voor de Wgr-plus tot wet is verheven, zal dit hoofdstuk in de nieuwe Wro worden ingevuld. Aan de Tweede Kamer en aan Uw Kamer is bij de Wgr-plus een inzicht geboden in de beoogde taken en bevoegdheden van de plusregio's bij de toekomstige inwerkingtreding van de nieuwe Wro, zodat een goede gedachtevorming mogelijk is over de positie van plusregio's in de ruimtelijke ordening en over het *type* bevoegdheden dat deze regio's krijgen. Daarbij blijft de rolverdeling tussen provincie en plusregio ongewijzigd: de plusregio is verantwoordelijk voor het regionale domein; de provincie voor de bovenregionale samenhang. De precieze vormgeving van de instrumenten uit de nieuwe Wro is onderwerp van gesprek in het wetstraject van de nieuwe Wro. Ik wil de fracties vragen het onderhavige wetsvoorstel vanuit die optiek te bezien.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat zij in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro de regeling van de beoogde bevoegdheden van de regio's niet aantreffen. Zij veronderstellen dat het de bedoeling is om dat te laten plaatsvinden via de Invoeringswet Wro, hetgeen die leden discutabel voorkomt, gezien het principiële karakter van de hierbij spelende vraagstukken.

Na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel dat zoals vermeld een aanpassing betekent van de huidige WRO en na de aanvaarding door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wro, zal het kabinet een Invoeringswet indienen die het mogelijk moet maken dat de nieuwe Wro over enige tijd daadwerkelijk in werking treedt. Via de Invoeringswet zal inderdaad, zoals de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen, in de Wro het hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» worden ingevuld met de bevoegdheden voor de bestuursorganen van de Wgr-plusgebieden. In dat wetsvoorstel zullen ook aanpassingen van andere wetgeving hun plek krijgen, waarvan diverse onderdelen meer dan een technisch karakter hebben. Het kabinet gaat ervan uit dat beide Kamers het wetsvoorstel voor de Invoering van de Wro op eenzelfde wijze wensen te behandelen als andere wetgeving. Bij een dergelijke volwaardige behandeling kunnen alle aspecten van die wet in hun volle omvang worden beoordeeld en dus ook de regeling van de bevoegdheden van de regiobesturen terzake van de ruimtelijke ordening.

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nrs. 1–13.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 geven aan nog behoefte te hebben aan een nadere verduidelijking van de rolverdeling tussen de overheden in de nieuwe Wro. De leden van de fractie van de PvdA stellen daarbij de vraag of zonder verduidelijking op bestuurlijk niveau niet te veel energie zal worden gestoken in de bevoegdheidsvraag, in afstemmingsoverleggen en in mogelijk gerechtelijke procedures. De leden van de fracties van de PvdA en van de VVD vragen aandacht voor de begrippen regionaal – bovenregionaal – nationaal belang. Gaat iedere overheidslaag een eigen definiëring vaststellen?

Het kabinet vindt het van groot belang dat provincies en plusregio's kunnen werken op basis van een heldere taakverdeling in de ruimtelijke ordening. Hiertoe is in de Wgr-plus de verdeling regionaal-bovenregionaal opgenomen. Zowel in de huidige WRO als in de nieuwe Wro bepaalt het hogere bestuursorgaan wat tot zijn invloedssfeer behoort. Het is daarbij zaak om te voorkomen dat in de praktijk bij ieder afzonderlijk project of onderwerp opnieuw de vraag moet worden beantwoord of iets tot de sfeer van de provincie of de regio behoort. Voor het tijdperk van de nieuwe Wro wordt daarom voorzien in een systeem waarmee de taakverdeling tussen provincie en plusregio voor langere tijd wordt vastgelegd. De provincie delegeert (verplicht) verordening- en aanwijzingsbevoegdheid aan de bestaande plusregio's. In dit delegatiebesluit moet de provincie beschrijven welke zaken zij van bovenregionaal belang vindt en dus aan zich trekt, en welke zaken van regionaal belang zijn.

In de nieuwe Wro wordt niet gekozen voor een vast omlinjnde wettelijke set onderwerpen of projecten die te allen tijde van nationaal, provinciaal of juist regionaal belang zijn; dat zal ook in het hoofdstuk «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» van de nieuwe Wro niet het geval zijn. Een dergelijke aanpak zou naar de mening van het kabinet een rigide en onwerkbaar stelsel opleveren en zou niet de flexibiliteit bieden waaraan in de praktijk behoefte is. De vraag of een concreet ruimtelijk vraagstuk moet worden opgepakt op nationaal, provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau, wordt nu eenmaal, afhankelijk van tijd en plaats en soms ook afhankelijk van de politieke actualiteit of inschatting, verschillend beantwoord. Dit geldt ook voor het voorbeeld van het verschil tussen regionaal en bovenregionaal groen waar de leden van de VVD-fractie om een nadere zienswijze van de regering vroegen.

Met de aan het woord zijnde fracties is het kabinet uiteraard van mening dat wel helderheid is vereist bij de verdeling van taken tussen provincie en plusregio. Het delegatiebesluit van de provincie, waarbij de begrippen regionaal en bovenregionaal hun invulling krijgen, moet voldoen aan eisen inzake kenbaarheid en transparantie. De beschrijving die de provincie opneemt van de taakverdeling tussen provincie en regio moet een voldoende mate van concreetheid hebben om werkbare bestuurlijke verhoudingen te bewerkstelligen. Een voorbeeld van hoe dit in de praktijk uitwerkt, is reeds gegeven door de provincie Noord-Holland en het kaderwetgebied ROA, die vooruitlopend op de Wgr-plus, tot een verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn gekomen.

De afstemmingsoverleggen tussen overheden waarop de leden van de PvdA-fractie wijzen, zijn mijns inziens onontbeerlijk in onze interbestuurlijke verhoudingen. Het uitgangspunt decentraal wat kan, centraal wat moet, leidt er toe dat wanneer hogere overheden een taak willen oppakken zij deze expliciet aan zich moeten trekken. Dat dit gebeurt in overleg met de betrokken bestuurlijke partners is een normale zaak. Terecht vragen de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor de energie die in een dergelijk proces kan gaan zitten: interbestuurlijk overleg moet uiteindelijk een keer klaar zijn en een heldere conclusie opleveren. Waar provincies en plusregio's moeite zouden hebben om tot een goede

uitkomst te komen, kan het Rijk eventueel via het bestuurlijke traject ondersteuning bieden. Zeker in de beginfase van de Wgr-plus en de nieuwe Wro kan ik mij een dergelijke rol in voorkomende gevallen voorstellen.

Wanneer het daadwerkelijk zover zou komen dat plusregio en provincie het absoluut niet eens worden over een bepaald onderwerp, dan acht het kabinet het, evenals waarschijnlijk de PvdA-fractie, onwenselijk dat overheden onderling hun debat bij de rechter voortzetten. Hiertoe is voorzien in een procedure van geschillenbeslechting door de Minister van VROM.

Resumerend komt het systeem erop neer dat provincies in hun delegatiebesluit de taakverdeling tussen provincie en regio vastleggen. Deze verdeling moet voldoen aan eisen van transparantie, concreetheid en kenbaarheid. De decentrale overheden in ons land hebben niet voor het eerst te maken met de noodzaak van een goede taakverdeling en zij zijn in staat om daar gezamenlijk goed uit te komen. Desgewenst kan het Rijk eventueel ondersteuning bieden via de bestuurlijke lijn. Wanneer provincie en regio het dan echt niet eens kunnen worden over een bepaald onderwerp, dan kan de geschillenprocedure bij de Minister van VROM worden ingeroepen. Al met al zijn hiermee naar de mening van het kabinet voldoende garanties ingebouwd om provincie en regio tot een goede samenwerking te doen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens verduidelijking van het citaat uit de memorie van antwoord: «De nieuwe Wro omarmt de bestuurlijke waarde van documenten waarin de hoofdlijnen van het beleid zijn neergelegd, maar beoogt tegelijkertijd het knellend korset van de juridische vormen af te leggen.» en de vervolgzinnen.

Met deze vraag nodigen de leden van de fractie van de PvdA mij uit om in het kader van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel een verdiepingsslag te geven aan de toelichting op het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro. Ik merk daarbij op dat dit betekent dat de vragen vanuit Uw Commissie betrekking hebben op de inhoud van een wetsvoorstel waarover de Tweede Kamer nog zijn finale oordeel moet geven. Een gedetailleerde behandeling van de bevoegdheden in de nieuwe Wro kan plaats vinden in het wetstraject van de nieuwe Wro zelf.

Na de Tweede Wereldoorlog is een ontwikkeling ontstaan waarin, naast het bestuurlijke en maatschappelijke belang, aan plandocumenten ook andere waarden werden gehecht, zoals (rechts-)zekerheid en aanspreekbaarheid. Daardoor werden aan het planstelsel in steeds verdergaande mate stevige procedurele en inhoudelijke eisen gesteld, met als gevolg dat indien een overheid of burger iets wilde dat niet paste in het plan, dat plan via een zware procedure moest worden aangepast. Dit stelsel leidt tot een sterke bestuurlijke starheid, die nieuwe, wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen blokkeert of sterk vertraagt. Ondanks verschillende aanpassingen in het verleden functioneert het huidige planstelsel niet optimaal: het is inhoudelijk en procedureel op alle overheidsniveaus overbelast (het «korset» waar in de memorie van antwoord naar wordt verwezen). In het wetsvoorstel Wro is gekozen voor een nieuw beleids- en besluitvormingssysteem voor de ruimtelijke ordening. Daarin is helder onderscheid gemaakt in instrumenten voor beleidsontwikkeling enerzijds (de structuurvisie) en voor normstelling anderzijds (amvb, verordening, bestemmingsplan).

Met dit nieuwe systeem wordt beoogd een oplossing te bieden voor de geschetste problematiek. Het wetsvoorstel beoogt de bestuurlijke waarden van beleidsdocumenten te behouden onder afschaffing van de starre procedurele en inhoudelijke juridische eisen. Juist deze keuze

draagt ertoe bij dat op de te onderscheiden overheidsniveaus meer mogelijkheden ontstaan om politieke afwegingen te maken en om tot besluitvorming over het ruimtelijk beleid te komen, zonder verzeild te raken en mogelijk te verzanden in lange procedures met juridische voetangels en klemmen. In het wetsvoorstel Wro krijgt elke bestuurslaag de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waarvoor hij verantwoordelijk is waar te maken. De (flexibele) structuurvisie is het beleidsdocument dat de ruimtelijke basis vormt waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar worden gebracht. Het wetsvoorstel bevat voorts een toedeling van bevoegdheden en instrumenten die het voor het verantwoordelijke bestuursorgaan mogelijk maken het in de structuurvisie neergelegde beleid te effectueren. Met dit stelsel wordt de slagkracht van de bestuurslagen en de uitvoeringsgerichtheid van het wettelijke instrumentarium vergroot waardoor de mogelijkheid wordt geboden om de vraagstukken in stedelijke gebieden en op het platteland aan te pakken.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de mogelijkheden van burgers worden gewaarborgd om aan de voorkant van beleidsprocessen die hun ruimtelijke omgeving betreffen, invloed uit te oefenen. Het ligt in de rede dat gemeenten en provincies beleidsnota's voorbereiden met toepassing van artikel 150 respectievelijk 148 van de Gemeentewet en de Provinciewet die de inspraakverordening betreffen, zoals die sinds 1 juli 2005 luiden. Deze artikelen geven de mogelijkheid voor burgerparticipatie in de oriënterende fase voorafgaande aan de voorbereiding van ontwerpplannen. Voor wat betreft de mogelijkheid mee te praten over en in te spreken op ontwerpplannen of -besluiten is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de algemene lijn van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name de uniforme openbare voorbereidingsprocedure die op 1 juli 2005 in werking is getreden. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige WRO is dat het onder de nieuwe Wro voor een burger mogelijk wordt om een aanpassing van het bestemmingsplan te verzoeken. Iedereen die van mening is dat het geldende bestemmingsplan wijziging behoeft, bijvoorbeeld omdat het niet meer actueel is, een bepaalde ontwikkeling mogelijk moet worden gemaakt of juist moet worden tegengegaan, kan bij de gemeente een verzoek tot wijziging indienen. Het besluit van de gemeente op het verzoek dient te zijn voorzien van een deugdelijke motivering. Een weigeringsbesluit is voor beroep vatbaar. Deze vernieuwing maakt het voor de burger mogelijk om nog meer dan thans actief bij te dragen aan de ruimtelijke besluitvorming.

De leden van de PvdA stellen vast dat de nieuwe Wro de bestemmingsplanbevoegdheid toedeelt aan vier niveaus: Minister van VROM, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van regio's. Zij zien dit als erg verwarrend voor belanghebbenden met betrekking tot handhaving, vrijstelling of planherziening. Het gaat er bij het voorliggend wetsvoorstel en bij de herziening van de Wro toch juist om dat de bevoegdheden scherper afgebakend moeten zijn en dat procedures sneller en eenvoudiger moeten, vooral ook voor de burger, aldus deze leden?

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wro heeft de regering een onderbouwde keuze gemaakt om de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan niet exclusief bij gemeenten te laten. Ik twijfel er echter niet aan dat ook onder vigeur van de regels van het wetsvoorstel Wro de lokale normstelling voor het gebruik van de ruimte («bestemmingsplannen») in veruit de meeste gevallen door gemeenten zal blijven geschieden. De bevoegdheid van de provincies of het Rijk tot vaststellen van bestemmingsplannen zal alleen worden uitgeoefend indien de aard van de betrokken belangen of de schaal van het ruimtelijke vraagstuk het

lokale of provinciale niveau duidelijk overstijgt. Mutatis mutandis kan hetzelfde worden gezegd voor de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid door de plusregio. Natuurlijk heeft het kabinet bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wro zijn gedachten laten gaan over mogelijke complicaties waarop de vraagstelling van de leden van de PvdA-fractie doelt. In het wetsvoorstel zijn daarvoor ook voorzieningen getroffen. Ten aanzien van de handhaving is ervoor gekozen dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dit omvat dus ook de handhaving van bestemmingsplannen die door andere overheidsniveaus zijn vastgesteld, het zogenaamde eerstelijns toezicht. Dat betekent dat de gemeenten de wettelijke taak en bevoegdheid tot toezicht en handhaving hebben opgedragen gekregen. Ook voor de andere door die leden genoemde aspecten bevat het wetsvoorstel adequate voorzieningen, die verwarring voor belanghebbenden voorkomen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af in hoeverre de positie van de provincie door de voorgenomen aanpassingen van de WRO en de Wgr-plus per saldo wordt verzwakt.

In mijn ogen bewerkstelligt het onderhavige wetsvoorstel een even sterke positie van de provincie terzake van het ruimtelijk beleid als de huidige Kaderwet bestuur in verandering. Ook de nieuwe Wro voorziet in adequate instrumenten voor het provinciaal bestuur voor de uitoefening van haar ruimtelijk beleid.

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en D66 vragen om een reactie op de brief van het IPO van 16 juni jl. over de zgn. «herbezinningsmogelijkheid» naar aanleiding van het amendement Van Beek en Spies (29 532, nr. 21). Gemeentebesturen in de huidige kaderwetgebieden kunnen op grond van het bedoelde amendement binnen drie maanden na inwerkingtreding van de Wijzigingswet Wgr-plus bij gedeputeerde staten aangeven of de regio waarvan zij deel uitmaken, moet worden aangepast, dan wel moet worden opgeheven. Het IPO heeft bezwaar tegen artikel 110, eerste lid, van het wetsvoorstel dat voorschrijft dat de betrokken sectorministers een verklaring van geen bezwaar afgeven voor de aanpassing of opheffing van de plusregio. Het IPO constateert dat een sectorminister daarmee een uittreding door een gemeente kan tegenhouden, tegen de wil van alle betrokkenen in, en meent dat gedeputeerde staten over een aanpassing van de plusregio moeten beslissen, gehoord de sectorministers. Daarna zou volgens het IPO desgewenst de geschillenregeling toegepast kunnen worden, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – anders dan in het voorgestelde artikel 120 – niet in overeenstemming met de sectorminister beslist, maar het eindoordeel heeft.

Artikel 110, eerste lid, heeft – anders dan het IPO meent – vanaf het begin deel uitgemaakt van het wetsvoorstel. De betreffende bepaling maakt immers onderdeel uit van de algemene procedure voor aanpassing en opheffing van plusregio's, waarin het wetsvoorstel voorziet. Het amendement beoogt niet meer en niet minder dan een eenmalig «momentum» voor deze algemene procedure te creëren. In die procedure is het eerste lid van artikel 110 nodig, omdat de huidige zeven kaderwetgebieden bij wet taken en bevoegdheden van nationaal belang opgedragen hebben gekregen op het terrein van vooral volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. De betreffende ministers dragen daarmee een belangrijke medeverantwoordelijkheid voor een goede vervulling van deze taken en in casu vooral voor de continuïteit daarvan. Deze continuïteit van de taakvervulling kan in gevaar komen wanneer een of meer belangrijke gemeenten uit een plusregio zouden willen treden. In een dergelijke situatie moet worden gezien wat de consequenties zijn voor de kwaliteit van de taakvervulling en in hoeverre

een alternatieve organisatie van de taakvervulling mogelijk is. Voor dat laatste is wijziging van de betreffende sectorwetgeving noodzakelijk om bevoegdheden en geldstromen aan te passen. Totdat daaromtrent is beslist, kan een wijziging of opheffing van een plusregio geen gestalte krijgen. Ik acht het een onjuiste voorstelling van zaken als het IPO schrijft dat op deze wijze een sectorminister bepaalt hoe de intergemeentelijke samenwerking in de stedelijke gebieden vormgegeven wordt. De verklaring van geen bezwaar is in de wet opgenomen om het mogelijk te maken dat een sectorminister zijn hiervoor geschetste beleidsmatige verantwoordelijkheid kan waarmaken. Een model zoals door het IPO voorgesteld, waarbij het eindoordeel bij gedeputeerde staten of bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt te liggen, is dus niet mogelijk.

De leden van de VVD-fractie stellen een nadere vraag over de kosten van uittreding uit een plusregio. Deze vraag luidt of de plusregio niet eerder moet worden beschouwd als een nieuwe samenwerkingsregeling dan als een voortzetting van de oude, zodat uittreedkosten niet aan de orde zijn. De regeling op grond van de Kaderwet was immers tijdelijk bedoeld, aldus deze leden en de gemeenten hebben via het amendement Spies-Van Beek uitdrukkelijk de mogelijkheid gekregen zich te beraden op en te besluiten tot uittreding.

In antwoord op deze vraag wordt er om te beginnen aan herinnerd dat de plusregio's geen nieuwe samenwerkingsgebieden zullen zijn, maar in formele zin voortzettingen van de bestaande regelingen op grond van de Kaderwet bestuur in verandering. Dat volgt uit artikel XIX, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel. Verder moet worden herhaald dat het amendement geen nieuwe mogelijkheid of een nieuw «recht» creëert voor aanpassing van of uittreding uit een regeling, maar de bestaande regeling over de besluitvorming omtrent uittreding eenmalig in de tijd concentreert teneinde een zeker momentum te creëren voor nadere bezinning. Bij elke gemeenschappelijke regeling hoort een reguliere voorziening voor wijziging, toetreding en uittreding. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) schrijft een dergelijke voorziening voor. Gewezen kan ook worden op artikel 31, vierde lid, van de Kaderwet. De maatschappelijke werkelijkheid is immers aan veranderingen onderhevig en de bestuurlijke antwoorden daarop moeten dus eveneens een zekere mate van flexibiliteit kennen. Wat betreft de tijdelijkheid van de regeling op grond van de Kaderwet kan worden opgemerkt dat de Kaderwet inderdaad een tijdelijke wet is, maar dat deze destijds in alle zeven gebieden is geënt op bestaande grootstedelijke samenwerkingsverbanden, waarvoor op dat moment eveneens de reguliere toe- en uittredingsbepalingen van kracht waren. In die zin komen de kaderwetgebieden noch de plusregio's uit de lucht vallen en is er veeleer sprake van continuïteit. Tegen deze achtergrond zou het niet juist zijn om in geval van uittreding van een of meer gemeenten de kosten daarvan af te wentelen op de overige deelnemers.

De leden van de VVD-fractie stellen nadere vragen over de door hen wenselijk geachte horizonbepaling, waardoor de plusregio's een tijdelijk karakter zouden krijgen in afwachting van een meer definitieve en systematische discussie over het binnenlands bestuur. Naar aanleiding van de door mij in de memorie van antwoord geformuleerde wenselijkheid dat de plusregio als volwaardige partner moet kunnen functioneren in het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rond de grote steden, stellen deze leden in de eerste plaats de vraag «... sinds wanneer het de bedoeling is dat de plusregio's «gelijkwaardige» partners zouden worden van gemeenten en provincies». Deze leden menen dat juist in het licht van de komende discussie over het middenbestuur de urgentie en ratio van een horizonbepaling voor de plusregio's sterk is toegenomen.

Het afzien van een horizonbepaling creëert, zo stellen deze leden, een onomkeerbare situatie.

Het feit dat de plusregio's hulpstructuur zijn, staat er niet aan in de weg dat zij als volwaardige partner functioneren in het maatschappelijke en bestuurlijke krachtenveld. De plusregio's zijn openbare, rechtspersoonlijkheid bezittende, lichamen en nemen uit dien hoofde als volwaardige partners deel aan het maatschappelijk verkeer. Een essentieel onderdeel daarvan vormt de uitoefening van alle door de deelnemende gemeenten overgedragen publiekrechtelijke en ook alle relevante privaatrechtelijke bevoegdheden, zoals het aangaan van contracten en overeenkomsten bij de aanbesteding van het openbaar vervoer of de aanleg van infrastructuur. In die zin zijn de plusregio's inderdaad gelijkwaardig aan provincies en gemeenten. Dit geldt overigens ook voor alle openbare lichamen op grond van de Wgr. Zonder deze bevoegdheden kunnen deze samenwerkingsverbanden niet functioneren. Voor de plusregio's is dit extra klemmend omdat zij als rechtsopvolgers van de huidige zeven kaderwetgebieden bij wet beschikken over belangrijke extra bevoegdheden en financiële middelen. De noodzaak van volwaardige deelname aan het rechtsverkeer brengt met mee dat elke schijn moet worden vermeden dat de plusregio's «bungelen». Ze zijn er of ze zijn er niet. En als ze er zijn, dan hebben alle relevante bestuurlijke en private partners enerzijds terdege rekening te houden met hun aanwezigheid en mogen ze anderzijds ook vertrouwen op hun continuïteit. Als straks op basis van de uitkomsten van de discussie over het middenbestuur of op grond van de resultaten van de wettelijk verplichte evaluatie van de plusregio's zou blijken dat op andere manieren in de regionale taak- en bevoegdheidsuitoefening moet worden voorzien, zullen de plusregio's op dat moment worden opgeheven of aangepast. De slotsom moet dus zijn dat het opnemen van een horizonbepaling niets toe- of afdoet aan de straks te trekken conclusies over de toekomst van het middenbestuur, maar wel afdoet aan de bestuurlijke slagkracht van de plusregio's tot aan het moment waarop die conclusies zullen worden getrokken. Vanzelfsprekend zijn de plusregio's in de zin van «Thorbecke» geenszins gelijkwaardig aan provincies en gemeenten. Hun democratische legitimatie is immers indirect, namelijk afgeleid van de deelnemende gemeenten wier vertegenwoordigers gezamenlijk het algemeen bestuur vormen. Deze ongelijkwaardigheid moet echter niet worden verward met de eerder bedoelde noodzakelijke gelijkwaardigheid in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zin.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat hun vraag welke bevoegdheden en taken er nog meer – naast het grote aantal waarvan nu al sprake is – overgedragen zouden moeten worden aan een plusregio alvorens er gesproken kan worden van een «hoofdstructuur» onbeantwoord is gebleven.

Deze constatering is juist, maar de vraag kan ook niet beantwoord worden in de termen waarin de leden van de fractie van GroenLinks haar formuleren. Inderdaad is sprake van een overdracht van bevoegdheden op belangrijke beleidsterreinen. Tegelijkertijd echter heeft de provincie op dezelfde terreinen en ook in meer algemene zin kaderstellende bevoegdheden en moet verder bedacht worden dat de polsstok van de plusregio's niet langer is dan de gezamenlijke deelnemende gemeenten toestaan. Deze inkadering van de plusregio's is meer bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een «hulpstructuur» of een «hoofdstructuur» dan een lijst van bevoegdheden van ongelijksoortige zwaarte en los van aanpalende bevoegdheden van de gemeenten, de provincie en eventueel het Rijk.

Ook de vraag naar de politieke disciplineringsprocedure is naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks niet concreet beantwoord. Onder

politieke disciplineren verstaan deze leden dat gemeenteraadsleden die door de gemeenteraad zijn gekozen om zitting te nemen in het algemeen bestuur van een Wgr-regio moreel en politiek verplicht worden de opvatting van een meerderheid van hun raad uit te dragen. Acht de regering het wenselijk, zo vragen deze leden, dat op deze manier opvattingen van gelijkgestemde grote minderheden in de deelnemende gemeenteraden niet tot uitdrukking kunnen komen in het algemeen bestuur van een Wgr-regio? Genoemde leden vragen naar aanleiding van ontwikkelingen in de regio Eindhoven of ik het een goede manier vind om een discussie te beslechten door gemeenteraadsleden uit een fractie te zetten. Verder vragen deze leden op grond van welke wet gesteld kan worden dat leden van het algemeen bestuur van een Wgr-gebied daar zitten op basis van last en ruggespraak, of het mij bekend is dat de Nederlandse leden van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa opereren in politieke fracties en de fractie Nederland vormen, en tot slot of het mij bekend is dat in andere Wgr-gebieden, bijvoorbeeld het ROA, leden van het algemeen bestuur in politiek fractieverband opereren. Zoals in de memorie van antwoord in de subparagraaf «Democratische legitimiteit» (p. 8) en in de paragraaf «Bestuurssamenstelling» (p. 17) is uiteengezet, ontleent de intergemeentelijke samenwerking haar democratische legitimatie primair aan de deelnemende gemeenten. Daarvoor is bij de totstandkoming van de huidige Wgr uitdrukkelijk gekozen. De Wgr is volstrekt duidelijk over de samenstelling van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden. Artikel 13 van deze wet bepaalt namelijk dat het algemeen bestuur van een dergelijke gemeenschappelijke regeling bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Verder bepaalt artikel 13 dat het lidmaatschap van het algemeen bestuur van rechtswege eindigt zodra men ophoudt raadslid, voorzitter of wethouder te zijn. Artikel 16 regelt vervolgens de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van een lid van het algemeen bestuur aan de raad, dat dit lid heeft benoemt en geeft de raad de bevoegdheid dit lid te ontslaan als dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; in de memorie van antwoord is in dat verband gesproken van «last of ruggespraak» (zie p. 17, waar werd geciteerd uit een daar genoemde bron). Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen. Om dezelfde reden meen ik dat het vormen van politieke fracties niet past binnen een regio: degene die door een gemeenteraad is aangewezen, vertegenwoordigt primair die raad, en niet zijn politiek fractie of partij. De leden van de fractie van GroenLinks melden dat de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa wel politieke fracties kent. Ik acht het niet zinvol het algemeen bestuur van een regio te spiegelen aan de Parlementaire Assemblee, waarin 46 landen door in totaal 315 leden (en 315 plaatsvervangers) vertegenwoordigd worden.

De ontwikkelingen in de regio Eindhoven, waar de leden van de fractie van GroenLinks naar verwijzen, vormen de ultieme consequentie van de wettelijke verantwoordingsplicht als hier aangegeven. Toen duidelijk werd dat in totaal vijf raadsliden van de gemeente Eindhoven en één raadslid van de gemeente Helmond niet het standpunt van hun raden over een pakket maatregelen op het terrein van openbaar vervoer en verkeersinfrastructuur wensten uit te dragen in de regiораad van het Samenwerkingsorgaan Regio Eindhoven (SRE), zijn deze raadsliden door de respectieve

gemeenteraden als lid van de regioraad ontslagen en vervangen door andere raadsleden.

Bij de totstandkoming van de Wgr is overigens destijds wel aandacht besteed aan de positie van raadsminoriteiten. In de memorie van toelichting wordt aangetekend dat het de raden van de deelnemende gemeenten vrij staat een manier te bedenken, binnen het kader van de wet, om bij de samenstelling van de algemene besturen rekening te houden met de politieke verhoudingen binnen de raden van de deelnemende gemeenten.¹ Zo bepaalt artikel 19 van de gemeenschappelijke regeling van het ROA: «De raden van de deelnemende gemeenten bevorderen, dat de politieke representativiteit van de regioraad zoveel mogelijk overeenkomt met de politieke verhoudingen in het samenwerkingsgebied». Er mag echter geen enkel misverstand over bestaan dat deze inspanningsverplichting, die de betrokken raden zichzelf hebben opgelegd, de bovengenoemde wettelijke verantwoordingsstructuur onverlet dient te laten.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar een artikel in VNG-magazine van 17 juni jl., waarin gewag wordt gemaakt van vier gemeenten die zich beraden op hun positie in het samenwerkingsorgaan van de Regio Twente en vragen of ik meer van dergelijke geluiden ken. Mij is bekend dat er ook in de regio Utrecht binnen een of meer gemeenten is of wordt nagedacht over de positie in de regionale samenwerking. Dit denkwerk heeft voorzover mij bekend niet tot zodanige conclusies geleid dat uittreding wordt overwogen.

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

¹ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, blz. 20/21.