

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)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 5 juli 2005

Na ontvangst van de memorie van antwoord bestond binnen de commissie nog behoefte de regering enkele nadere vragen en opmerkingen voor te leggen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met belangstelling en soms met verwondering (pg 14 memorie van antwoord) kennisgenomen van de antwoorden van de regering; hen restten nog wel enkele nadere vragen. Vragen die zich toespitsen op de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen, met name de ruimtelijke ordening betreffende, met daaraan gekoppeld de (on)duidelijkheid voor burgers bij wie ze voor wat terecht moeten en een enkele vraag betreffende de democratische legitimatie.

De regering heeft aan de Tweede Kamer na de zomer een notitie toegezegd over het punt van de democratische legitimatie bij intergemeentelijke bestuursvormen, waarin een aantal instrumenten aangedragen zal worden. Voor de leden van de fractie van de PvdA is het gebrek aan democratische legitimatie bij de Wgr-plus een zwaar punt en deze leden zouden er zeer aan hechten, wanneer in hoofdlijnen aangegeven zou kunnen worden aan welke instrumenten gedacht wordt. Is het mogelijk nu reeds een tipje van de sluier op te lichten?

De kloof tussen overheid en burger moet verkleind worden, daar zijn alle partijen en vooral ook deze regering het over eens. Bestuurlijke vernieuwing, «de andere overheid», de burger centraal, beleid met burgers, allemaal programma's en voorstellen van verschillende bewindslieden en departementen om er aan bij te dragen dat de burgers mee gaan doen. Maar dan zullen ze wel moeten weten waar ze met hun meedoen terecht moeten, wie ze voor wat kunnen aanspreken of waar ze op welk moment hun recht kunnen halen. In dat verband waren de antwoorden, die de regering op vragen van de leden van de fractie van de PvdA geeft met betrekking tot de rolverdeling en bevoegdheden bij de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).

ruimtelijke ordening bepaald onduidelijk. «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» (citaat mva blz 14). Wat staat er nu precies in dit citaat en de vervolgzinnen? Wat is een bestuurlijke waarde en over welke documenten gaat het dan en wat is het knellend korset van juridische vormen? Lange juridische procedures moeten voorkomen worden, daar zijn de leden van de fractie van de PvdA het van harte mee eens, maar de geheimtaal waarin hier gesproken wordt behoeft verduidelijking. Op welke wijze worden de mogelijkheden van burgers om aan de voorkant van beleidsprocessen hun ruimtelijke omgeving betreffende invloed te kunnen uitoefenen en wordt de rechtsbescherming van dezelfde burgers gewaarborgd? Deze leden spitsten de vraag nader toe op de verhoudingen zoals geregeld in de voorliggende wet, waar ook hun vragen in eerste instantie op gericht waren.

Uit de bij de Tweede Kamer aan de orde zijnde Wro konden zij de regeling van de beoogde bevoegdheden van de regio's niet vinden. Is het de bedoeling om dat te laten plaatsvinden via de Invoeringswet Wro? Als dat zo is, is dat dan niet zeer discutabel, gezien het principiële karakter van de hierbij spelende vraagstukken?

Het beeld van de beoogde RO-bevoegdheden resulteert als deze leden dat goed zien, in een bestemmingsplanbevoegdheid op vier niveaus: minister van VROM, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van regio's. Voor belanghebbenden kan de vraag naar het bevoegd gezag uitmonden in een nachtmerrie-achtige zoektocht. Bijvoorbeeld bij vragen met betrekking tot handhaving, vrijstelling of planherziening.

Zal op bestuurlijk niveau (met alle ambtelijke betrokkenheid, die daarmee gepaard gaat) niet veel te veel energie gestoken moeten worden in de bevoegdheidsvraag, in afstemmingsoverleggen en in mogelijk gerechtelijke procedures? Hoe wordt tot een bruikbare definiëring van de begrippen van nationaal belang, van provinciaal belang en van regionaal belang gekomen? Gaat iedere overheidslaag een eigen definiëring vaststellen of hoe moet men zich dat proces anderszins voorstellen zonder daarbij geweldige overlegcircuits die maanden, zo niet jaren duren voor ogen te zien?

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?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord met betrekking tot wetsvoorstel wijzigingswet WGR-plus (29 532) van 23 mei jl.; zij vonden de antwoorden op een aantal punten onbevredigend.

Naar aanleiding hiervan hadden deze leden een aantal nadere vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van het IPO van 16 juni jl. over de z.g.n. «herbezinningsmogelijkheid» naar aanleiding van het amendement Van Beek en Spies.

Deze brief heeft derhalve betrekking op de ook door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen en de gegeven antwoorden. Zoals eerder aangegeven is dit voor de VVD-fractie een belangrijk punt omdat het amendement de mogelijkheid van regionaal maatwerk opent.

De leden van de VVD-fractie wilden gaarne het standpunt van de regering vernemen over het in deze brief gestelde.

In dit verband roept ook de beschouwing van de regering over uittredekosten een nadere vraag op. Op blz. 15 wordt immers aangegeven dat de normale spelregels inzake uittreding van toepassing blijven, ook al was de regeling op grond van de Kaderwet tijdelijk bedoeld en hebben

gemeenten in het amendement Spies-Van Beek uitdrukkelijk de mogelijkheid gekregen zich te beraden op en te besluiten tot uittreding. Moet in dat verband de plusregio niet eerder worden beschouwd als een nieuwe samenwerkingsregeling dan als voortzetting van de oude? Is de regering dan niet van mening dat «uittredekosten» niet aan de orde zijn? De regering geeft geen nader uitsluitsel over de uiterst arbitraire terminologie waar het gaat over «regionale» en «bovenregionale» belangen. Er is niets helder aan begrippen regionaal en bovenregionaal zolang ze niet gedefinieerd zijn. Bijvoorbeeld voor bouwlocaties. Op blz. 15 blijkt dit al als de minister poogt uit te leggen wat het verschil is tussen regionaal groen en bovenregionaal groen. Het criterium is kennelijk «of het groen zo is gelegen dat het vooral door inwoners van buiten de regio wordt gebruikt». Het lijkt volstrekt onwerkbaar om aan de hand van de te verwachte bezoekersherkomst te moeten bepalen waar een bestuurlijke competentie berust. De leden van de VVD-fractie wilden gaarne een nadere zienswijze van de regering vernemen. De door de VVD-fractie voorgestelde horizonbepaling – waardoor de WGR-plus regio een tijdelijk karakter zou krijgen in afwachting van een meer definitieve en systematische discussie over het binnenlands bestuur – wordt door de minister afgewezen. Hij vindt zo'n horizonbepaling «uiterst onwenselijk», o.a. omdat de plusregio's in het bestuurlijke krachtenveld dan niet als volwaardige partner zullen worden gezien. Bovendien brengt zo'n tijdelijke status de discussie over definitieve bestuurlijke oplossingen «niet verder» (blz. 2).

Wordt echter met dit antwoord niet meer onduidelijkheid gecreëerd, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. Sinds wanneer is het de bedoeling dat de plusregio's «gelijkwaardige partners» zouden worden van gemeenten en provincies? Het gaat immers om hulpstructuren, zonder directe democratische legitimatie.

De minister zegt dat hij de discussie naar aanleiding van die notitie niet wil «belasten» met een hypotheek op de bestaande plusregio's. Maar is juist in het licht van die discussie, die mogelijk een nieuw licht op het toekomstig middenbestuur zal werpen en waarin ook de positie van provincies en gemeenten aan de orde komt, de urgentie en ratio van de horizonbepaling voor de plusregio's – omdat zij hulpstructuur zijn – niet sterk toegenomen?

Het andere argument, dat de discussie over definitieve oplossingen niet verder komt met een tijdelijke status wekt ook bevreemding. Betekent dit dat door het onthouden van tijdelijkheid (d.w.z. het afzien van een horizonbepaling) wél wordt bijgedragen aan definitieve oplossingen? Is het dan toch zo dat met deze wet een onomkeerbare situatie wordt gecreëerd terwijl de minister op het punt staat te gaan werken aan een «gedegen notitie» over het middenbestuur die in het najaar van 2006 aan de Kamer zal worden aangeboden (blz. 11)? Gaarne de mening van de minister hierover.

Het vorenstaande is bovendien des te relevanter nu de minister zelf aangeeft dat de WGR-plus «geen ideale bestuurlijke constructie is» (blz. 9)

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op dat de memorie van antwoord een groot aantal aanknopingspunten bevat voor een goede plenaire discussie. Daarnaast zijn er enkele actuele ontwikkelingen die om een reactie vragen.

Enkele van hun vragen bleven onbeantwoord. Zo vroegen zij aan de regering welke bevoegdheden en taken er nog meer overgedragen zouden moeten worden aan een WGR-plusregio alvorens er gesproken kan worden van een «hoofdstructuur». Naar de mening van de fractie van

GroenLinks wordt thans al zoveel overgedragen. Voor het gronden economische beleid zijn in deze wet bepalingen opgenomen die grote beleidsmatige consequenties hebben, zoals de bevoegdheid van de plusregio om voorschriften aan gemeenten te geven met betrekking tot vele aspecten van het grondbeleid. Verder is er nog sectorale wetgeving in ontwikkeling voor de beleidsterreinen Ruimtelijke Ordening, Wonen en Grotestedenbeleid. Deze vijf beleidsterreinen tezamen vormen zo'n belangrijk bestanddeel van het stedelijke, cq regionale politieke bestuur, en de taken en bevoegdheden van de plusregio's hebben een dergelijke omvang, dat van hulpstructuur geen sprake meer is. Welke bevoegdheden en taken zouden nog meer overgedragen moeten worden om van een hoofdstructuur te kunnen spreken?

Ook de vraag met betrekking tot de politieke disciplinerings is niet concreet beantwoord, d.w.z. dat leden 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 gemeenteraad uit te dragen.

Acht de regering het wenselijk 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? Heeft de regering kennis genomen van ontwikkelingen in de regio Eindhoven, waar leden van de gemeenteraad van Eindhoven (en Helmond) uit de delegatie zijn gezet, omdat zij een andere opvatting hebben dan de meerderheid over een verkeersoplossing ten oosten van de stad? Een opvatting die overigens gedeeld wordt met andere spelers op dit veld, zoals de provincie, Rijkswaterstaat en gemeenten als Nuenen, Geldrop-Mierlo en Laarbeek. Acht de minister het een goede manier om een discussie te beslechten door gemeenteraadsleden uit een delegatie te zetten?

Op grond van welke wet of regel meent de minister te kunnen stellen dat leden van het algemeen bestuur van een WGR-gebied daar zitten op basis van last en ruggespraak? Is het de minister bekend dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer (van PvdA, CDA, VVD, GroenLinks en SP) die de Staten Generaal vertegenwoordigen in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa opereren in politieke fracties en de fractie Nederland vormen? Is het de minister bekend dat in andere WGR-gebieden, bijv. het ROA, leden van het algemeen bestuur in politiek fractieverband opereren?

Na aanvaarding van het gewijzigde amendement Van Beek en Spies (29 532, nr. 21) kunnen gemeenten kenbaar maken geen deel te willen uitmaken van een WGR-gebied, dan wel dat het desbetreffende gebied moet worden opgeheven, heeft het IPO op 16 juni 2005 een brief geschreven, waarin het eventueel uittreed-scenario verder wordt gecompliceerd, omdat ministers die betrokken zijn bij de taken van de WGR een verklaring van geen bezwaar moeten afgeven. Het IPO doet ook een oplossing aan de hand, die – niet zo verwonderlijk – de eindverantwoordelijkheid bij de provincie neer legt. Wat is de reactie van de minister op het gesignaleerde probleem en de voorgestelde oplossing?

Heeft de minister kennisgenomen van het 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? Kent de minister meer van dergelijke geluiden?

De leden van de D66-fractie hadden met veel waardering kennis genomen van de in de memorie van antwoord opgenomen reactie van de regering op de in het voorlopig verslag gestelde vragen. De door deze leden opgeworpen vraag- en zorgpunten zijn deels van een bevredigend antwoord voorzien. Zij constateerden voorts dat de regering weliswaar

vasthoudt aan het voornemen voorshands met onvolmaakte middelen een versterking van het grootstedelijk bestuur tot stand te brengen, maar konden evenzeer vaststellen dat op een meer herkenbare wijze is gereflecteerd op een aantal spanningen in het perspectief van de bestuurlijke hoofdstructuur. Met instemming lazen deze leden tot slot dat de regering zich opnieuw en met een zekere ambitie bereid verklaart leiding te geven aan een hernieuwd debat over meer definitieve oplossingen voor problemen en knelpunten in de organisatie van het decentrale bestuur. Niettemin hadden deze leden op een enkel punt nog behoefte aan een zekere verduidelijking.

Dat geldt in de eerste plaats de rolverdeling bij de ruimtelijke ordening in relatie tot de voorgenomen herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). In de kwestie van de beoogde verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen provincie en regio stelt de regering op p. 6 dat de provincie zogenoemde doorzettingsmacht heeft op het punt van bovenregionale belangen. Vervolgens wordt op p. 14 in dit verband gesproken over een «hiërarchische ontkoppeling», die het niettemin mogelijk maakt dat de provincie om redenen van bovenregionale samenhang het regionale beleid in juridische zin kan (bij)sturen. Op p. 17 blijkt dat in een geschillenregeling is voorzien (tussenkomsst van de minister van VROM), in het geval provincie en regio het niet eens zijn. De leden van de D66-fractie zijn zich bewust van het onderscheid tussen het opstellen en het uitvoeren van plannen en gedelegeerde bevoegdheden. Niettemin blijven zij onzeker over de vraag, in hoeverre de positie van de provincie door de voorgenomen aanpassingen van de Wro in het kader van de werking van de WGR+ per saldo is verzwakt. Gaarne zien zij nog een nadere toelichting van de regering op dit punt tegemoet. In de tweede plaats zouden de leden van de D66-fractie de regering willen vragen hoe zij aankijkt tegen het voorstel van het IPO in de brief van 16 juni jl. Het voorstel betreft de effecten van het aangenomen amendement met volgnummer 21, waarmee een zogeheten herbezinningsmoment voor thans binnen de kaderwetgebieden gelegen gemeenten is geïntroduceerd. Artikel 110, lid 1 van het wetsvoorstel zou een beslissende rol van een sectorminister indiceren met betrekking tot de aanpassing van de plusregio. In hoeverre valt er iets te zeggen voor of tegen de toepassing van een geschillenregeling, waarbij het eindoordeel ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen