

Vergaderjaar 2003–2004

29 532

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Doel en urgentie

Doel

Binnen de bestuurlijke hoofdstructuur een structurele voorziening treffen voor het bestuur rond de grote steden. Dat is de opdracht die dit kabinet zich heeft gesteld door de Beleidsnotitie Wgr-plus van 20 december 2002 over te nemen van het vorige kabinet. Deze beleidsnotitie (Kamerstukken II, 2002/03, 28 756, nr. 1) geeft aan dat de Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken en dat het regionale bestuur wettelijk geregeld zal worden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet zal daartoe worden uitgebreid met een hoofdstuk over een bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking rond steden. Het hiertoe strekkende wetsvoorstel ligt thans voor. Het regelt de totstandkoming van zogeheten plusregio's, waarbinnen verplichtend wordt samengewerkt met het oog op de aanpak van de complexe beleidsopgaven die zich in en rond de steden voordoen.

Met dit wetsvoorstel kan een einde komen aan een lange discussie over de vraag wat de beste oplossing is voor de zgn. regionale bestuursproblematiek rond de grote steden. De schaal van enkele essentiële maatschappelijke ontwikkelingen, die in beginsel door het lokale bestuur in goede banen moeten worden geleid, overtreft vooral in de stedelijke gebieden de reikwijdte van de afzonderlijke gemeenten. Slechts in onderlinge samenwerking kunnen deze gemeenten een kansrijk antwoord geven op de behoefte aan woningen, aan werk, aan mobiliteit en aan recreatie in het stedelijk gebied. Omdat daarbij complexe ruimtelijke afwegingen en soms pijnlijke keuzes aan de orde zijn, is samenwerking op basis van de reguliere Wgr niet toereikend. Anderzijds is de gedachte aan de vorming van stadsprovincies al weer lange tijd geleden verlaten en heeft de daarmee verbonden Kaderwet bestuur in verandering zijn langste tijd gehad. Vandaar de keuze die nu is gemaakt voor een bijzondere vorm van samenwerking op basis van een extra hoofdstuk in de Wgr, de zgn. Wgr-plus. De zeven regionale samenwerkingsverbanden op basis van de huidige Kaderwet bestuur in verandering zullen als eerste onder de

werking van dit nieuwe hoofdstuk worden gebracht. Zij krijgen daarmee de status van plusregio. Maar ook de vorming van nieuwe plusregio's wordt mogelijk, zij het met een in beginsel veel beperkter takenpakket dan «de zeven».

Plusregio's zijn dus bijzondere samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Net als bij de reguliere samenwerking op basis van deze wet gaat het initiatief tot samenwerking uit van de gemeenten. Zij worden immers als eerste geconfronteerd met de problemen en opgaven die zich in het stedelijk gebied voordoen. Het bijzondere van de plusregio's is echter dat deze een bij wet vastgesteld takenpakket hebben, dat ertoe strekt het ruimtelijk beleid van de deelnemende gemeenten effectief op elkaar af te stemmen. Dit takenpakket heeft dus tot doel het verzekeren van de regionale afstemming van naar hun aard lokale taken. Daarnaast krijgen de provincies de bevoegdheid tot het overdragen van provinciale taken en bevoegdheden naar plusregio's, zodat maatwerk kan worden geboden per regio. Naast deze mogelijke differentiatie als gevolg van provinciale delegatie is ook overdracht van taken en bevoegdheden aan plusregio's op basis van sectorale wetgeving denkbaar. Die situatie doet zich nu al voor bij de zeven bestaande regio's die straks de status van plusregio krijgen en zal onder de nieuwe wetgeving blijven gelden.

De provincie stelt het definitieve territorium vast van de plusregio. Daarmee kan worden voorkomen dat sommige gemeenten zich op onjuiste gronden aan de samenwerking onttrekken, of dat het gebied onnodig groot wordt.

Urgentie

De problematiek rond de steden is onverminderd urgent. De werkloosheid onder bepaalde bevolkingscategorieën blijft hoog. Een onevenwichtige woningvoorraad gaat gepaard met een hoge concentratie inwoners met lage opleidingen en lage inkomens. Tegelijkertijd zijn steden van grote economische betekenis. Hoogwaardige werkgelegenheidsconcentraties zorgen voor intensieve verkeersstromen en hebben ook in andere opzichten een regionale uitstraling. Steden vormen aldus in meerdere opzichten de spil van een groter omliggend gebied en die omstandigheid dwingt ertoe de situatie en de ontwikkelingen ook in dat grotere verband te bezien. Belangrijke beleidsambities van dit kabinet kunnen slechts worden waargemaakt bij een adequate bestuurlijke aanpak die aan dat grotere schaalniveau recht doet. De realisatie van beleidsbeslissingen op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werken en stedelijk groen vergt een krachtige regionaal afgestemde inzet van lokale bestuursinstrumenten met betrekking tot de ordening, de inrichting en het onderhoud van de fysieke ruimte. Dit wetsvoorstel heeft tot doel de intergemeentelijke bestuurskracht in stedelijke gebieden zo te organiseren dat deze op ruimtelijk en fysiek terrein leidt tot optimale beslissingen voor de regio als geheel. Aldus wordt bevorderd dat ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelings-effecten uitblijven. Nu heeft deze samenwerking vorm gekregen in de zogeheten kaderwetgebieden. Om de continuïteit te garanderen, zal de samenwerking in deze gebieden worden voortgezet in Wgr-plusverband. Omdat de werkingsduur van de gemeenschappelijke regelingen die zijn gebaseerd op de Kaderwet bestuur in verandering met ingang van 1 januari 2005 eindigt, zal het nu voorliggende wetsvoorstel per die datum in werking moeten treden.

Regionale beleidsopgaven en wenselijke bevoegdheden

Bij brief van 18 juni 2003, enkele weken na het aantreden van het huidige

kabinet, heb ik aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de Beleidsnotitie Wgr-plus door het kabinet wordt overgenomen. Op dezelfde datum heb ik de kaderwetgebieden gevraagd een inventarisatie te maken van de beleid-sopgaven in de stedelijke gebieden in de periode van 2005 tot 2010 en van de daaruit voortvloeiende samenwerkingsbehoefte. Daarbij heb ik erop aangedrongen deze inventarisatie af te stemmen met de betrokken provincies. Op basis van de binnengekomen reacties en van het overleg dat ik vervolgens in het najaar van 2003 met de kaderwetgebieden, de betrokken provincies, de VNG en het IPO heb gevoerd, trek ik de volgende conclusies.

In de eerste plaats valt opnieuw de complexiteit op van de ruimtelijke afwegingen die in de betrokken gebieden moeten worden gemaakt. Er moeten voortdurend knopen worden doorgemaakt met betrekking tot de toewijzing van locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen, ten aanzien van de ontwikkeling van de grote lucht- en zeehavens en ten behoeve van verkeer en vervoer en van stedelijke groenvoorzieningen. Zo betekent bijvoorbeeld het tekort aan bouwlocaties voor nieuwe woningen in de kern van de belangrijkste grootstedelijke gebieden in samenhang met de zeer gewenste differentiatie in het woningbestand, dat in deze gebieden een grote en dure herstructureringsopgave aan de orde is. Tegelijkertijd en in samenhang hiermee wordt aan kleinere gemeenten rond de grote steden gevraagd een forse bijdrage te leveren aan de sociale woningbouw. Hierdoor ontstaat een betere spreiding van mensen in diverse inkomenscategorieën, waardoor segregatie en mogelijke excessen die daaruit kunnen ontstaan, worden beperkt. Een tweede voorbeeld betreft de gewenste versterking van de economische structuur. Het ruimtegebrek noopt tot herstructurering van oude bedrijventerreinen of zelfs tot het sluiten van bedrijventerreinen ten gunste van binnenstedelijke verdichting van de woonbebouwing. Hierdoor komen buurgemeenten voor de opgave te staan om bedrijventerreinen te ontwikkelen voor meer dan hun lokale behoefte. Tegelijkertijd stelt een goede economische ontwikkeling hoge eisen aan de mogelijkheden voor het transport van goederen en personen, hetgeen (naast investeringen) eveneens ruimtelijke afwegingen vergt.

In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat er, ongetwijfeld in samenhang met de zojuist aangeduide ruimtelijke complexiteit die door alle betrokkenen wordt onderkend, grote eenstemmigheid bestaat over het handhaven van de verplichtende intergemeentelijke samenwerking in de huidige zeven kaderwetgebieden. Verder wordt de Beleidsnotitie Wgr-plus door alle betrokkenen aanvaard als uitgangspunt voor het beleid. Dit betekent dat het taken- en bevoegdhedenpakket van de regio's die nu op basis van de Kaderwet bestuur in verandering (hierna ook te noemen: Kaderwet) functioneren in elk geval zal blijven 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 en de exploitatie van het openbaar vervoer. Bovendien valt uit de breed gedeelde analyse ten aanzien van de regionale beleidsopgaven met betrekking tot woningbouw en woningdifferentiatie af te leiden dat ook zaken als stedelijke vernieuwing, woningbouwprogrammering en woonruimte-toewijzing tot de kerncompetentie van de kaderwetgebieden/plusregio's moeten blijven behoren.

Nieuwe plusregio's

Het wetsvoorstel biedt qua opzet en systematiek ruimte voor de instelling van nieuwe plusregio's indien maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat één of meer van de zeven kaderwetgebieden/plusregio's aan betekenis verliest en in aanmer-

king komt voor wijziging of opheffing. In de terminologie van het wetsvoorstel is slechts sprake van één type plusregio, waarbij echter aan de plusregio's die overeenkomen met de huidige kaderwetgebieden, in sectorale wetten extra taken zijn toebedeeld. De bestuurlijke vorm van die zeven plusregio's verschilt straks niet van eventuele nieuwe regio's; er is wél sprake van een verschillend takenpakket omdat aan de zeven regio's via sectorwetgeving bovenop de basisregeling extra taken zijn toegeedeeld, die niet zonder meer ook voor later in te stellen plusregio's gelden. Nieuwe plusregio's worden slechts ingesteld indien sprake is van een zodanig complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblematiek ten gevolge van beleidsopgaven op de terreinen volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen, dat voor de realisatie daarvan verplichte samenwerking op regionale schaal aangewezen is.

Denkbaar zou zijn geweest de instelling van nieuwe plusregio's uitsluitend mogelijk te maken bij wet. Een dergelijke aanpak zou evenwel afbreuk doen aan de gedachte van verlengd lokaal bestuur, met initiatieven van onderop. Ook de rol van de provincies zou aanmerkelijk worden gereduceerd. De wetgever komt pas in beeld indien het wenselijk wordt geacht bepaalde taken en bevoegdheden op te dragen aan Wgr-plusregio's die ook zonder die taken en bevoegdheden al een zelfstandig bestaanrecht hebben – zonder rol van de wetgever.

In de nieuwe opzet spelen de provincies een duidelijke rol. Deze rol komt – anders dan in de Beleidsnotitie Wgr-plus wordt gesteld – niet tot uiting via bevoegdheden in de sfeer van toezicht, goedkeuring en aanwijzing, maar via de zogeheten uitnodigingsbevoegdheid; dat wil zeggen: de bevoegdheid om de gemeenten die een plusregio willen instellen, uit te nodigen daadwerkelijk daartoe over te gaan, een plusregio in te stellen. Als de provincie de totstandkoming van een plusregio niet zinvol acht, gelet op haar beoordeling op hoofdlijnen van de daarvoor geldende criteria, kan zij ervoor kiezen geen gebruik te maken van haar uitnodigingsbevoegdheid. In dat geval kan de plusregio in die fase van de procedure niet tot stand komen. Als de provincie de instelling van een plusregio wel zinvol acht, bepaalt zij vervolgens via de uitnodigingsbevoegdheid welke gemeenten een plusregio zullen vormen. Daarmee stelt de provincie dus in laatste instantie het territoire van de plusregio vast. In beginsel geldt als territoire uiteraard het grondgebied van de gemeenten die het initiatief nemen tot de samenwerking, maar de provincie kan het nodig oordelen om redenen van aard of schaal van de stedelijke beleidsopgaven één of meer aarzelande gemeenten bij de samenwerking te betrekken, dan wel juist gemeenten buiten de samenwerking te houden. Gemeenten zullen hun initiatief tot samenwerking in een plusregio inhoudelijk onderbouwen en daarmee de betreffende provincie ook uitdagen tot meedenken over de gewenste regionale beleidsambities en over de mogelijke rol van de provincie daarbij. Daarmee is ook de vraag aan de orde of een eventuele overdracht van provinciale bevoegdheden aan de plusregio meerwaarde kan hebben.

De instelling van de plusregio geschiedt, nadat de uitnodiging van de provincie is ontvangen, door de gemeenten. Formele goedkeuring door de provincie is, gelet op het bovengeschetste traject niet meer nodig. In dat opzicht geldt voor de plusregio dus het algemene wettelijke regime voor gemeenschappelijke regelingen, in het kader waarvan wordt voorgesteld de goedkeuringsbevoegdheid af te schaffen (zie paragraaf 5 van deze memorie). Ook de aanwijzingsbevoegdheid waarvan in de Beleidsnotitie gewag wordt gemaakt, inhoudende «(...) *dat gemeenten binnen het aangewezen gebied een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan om samen te werken op een nader te bepalen aantal terreinen*». (blz. 8) is in de nu gekozen opzet overbodig. De uitnodiging impliceert immers het

aangaan van de gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten aan wie de uitnodiging is gericht, terwijl de terreinen waarop wordt samengewerkt in het verband van de plusregio bij wet zijn bepaald in de vorm van het minimumtakenpakket (zie paragraaf 3 van deze memorie).

De uitnodiging door de provincie vormt een onmisbaar element in de totstandkoming van een plusregio, en is minder vrijblijvend dan de naam wellicht impliceert. De provincie kan zelfs het initiatief nemen, maar niet rauwelijks een uitnodiging uit doen gaan: zij treedt in eerste aanleg (slechts) in overleg met de gemeenten. Daarna *kan* een uitnodiging volgen (artikel 107). Aangenomen mag worden dat een uitnodiging niet snel zal volgen indien er geen draagvlak lijkt te bestaan. Komt er (toch) een uitnodiging, dan zou het kunnen zijn dat de gemeenten desondanks geen gemeenschappelijke regeling treffen. Dan ontstaat er een tweede afwegingsmoment voor de provincie: er *kan* een regeling worden opgelegd (artikel 114). Indien de provincie daartoe besluit, kunnen de gemeenten tegen dit besluit beroep instellen (artikel 123). Bij elkaar vormt deze systematiek een evenwichtig stelsel, dat in specifieke omstandigheden specifieke oplossingen toelaat.

De noodzaak van maatwerk en flexibiliteit kan een beeld oproepen van ondoorzichtigheid als gevolg van een te grote diversiteit aan bevoegdheden. Het kabinet deelt deze vrees niet, om diverse redenen. In de eerste plaats is nog onzeker in welke mate er in de praktijk nieuwe plusregio's tot stand zullen komen. Dat zal alleen het geval zijn indien en voor zover zich in stedelijke gebieden buiten de huidige zeven kaderwetgebieden een zodanige regionale problematiek voordoet, dat de huidige Wgr tekortschiet. Wanneer toch enkele nieuwe plusregio's ontstaan, is het primair een zaak van de betrokken gemeenten om in samenwerking met de betrokken provincie invulling te geven aan het takenpakket. Alle betrokkenen zullen baat hebben bij een heldere onderlinge rolverdeling. Indien qua rolverdeling tussen plusregio's verschillen zullen ontstaan, kan dat hooguit vanuit een centrale invalshoek het beeld oproepen van ondoorzichtigheid. De centrale invalshoek is echter niet de juiste: het gaat om helderheid op het niveau van de plusregio.

Conclusies algemeen overleg Kamercommissie BZK

Tijdens een algemeen overleg op 29 oktober 2003 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer bleek de commissie te kunnen instemmen met de Beleidsnotitie Wgr-plus (Kamerstukken II, 2002/03, 28 756, nrs 1–3). De commissie onderschrijft het belang van een regionale aanpak van de beleidsopgaven in de stedelijke gebieden zoals dat in de beleidsnotitie wordt beschreven en benadrukt de noodzaak van een heldere taakverdeling tussen de regio en de provincie.

2. Verplichtende samenwerking binnen de bestuurlijke hoofdstructuur

In het Strategisch Akkoord van 3 juli 2002 heeft het vorige kabinet aangegeven dat de Kaderwet bestuur in verandering zal worden ingetrokken. Het huidige kabinet is het hiermee eens. Regionale samenwerking dient binnen de bestuurlijke hoofdstructuur van het binnenlands bestuur te worden verankerd. Overigens is er, zoals hiervoor al is aangegeven, wel degelijk sprake van een regionale problematiek, die tot een meer verplichtende samenwerking rond de steden noopt. In de eerste helft van de jaren negentig werd de oplossing gezocht in een ontwikkeling naar stadsprovincies. De oorspronkelijke opzet van de Kaderwet was dan ook dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op basis van deze wet

zouden uitgroeien tot stadsprovincies. 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 toenmalige kabinet met het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's (Kamerstukken II, 2001/02, 28 095). Nu is gekozen voor inpassing in de Wet gemeenschappelijke regelingen, zal dat wetsvoorstel worden ingetrokken.

Aan het onderhavige wetsvoorstel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de samenwerkingsverbanden die functioneren op grond van de Kaderwet bestuur in verandering, hun bestaansrecht in de bestuurlijke verhoudingen hebben bewezen en dat zekerheid omtrent hun voortbestaan dringend gewenst is. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de bestaande openbare lichamen een andere grondslag te geven, deze daardoor herkenbaar in te bedden in de bestuurlijke hoofdstructuur en hun continuïteit te verzekeren. Regeling in de organieke wetgeving door opnemng van een apart hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen brengt dat pregnant tot uitdrukking. Het kabinet kiest duidelijk voor intergemeentelijke samenwerking, zij het in casu een bijzondere vorm, die door de wetgever wordt bepaald – zowel naar bestuursvorm als naar takenpakket. Een «gewone» gemeenschappelijke regeling – die vrijwillig wordt aangegaan en uitsluitende lokale taken omvat – voldoet niet. Dat vindt zijn oorzaak in het gegeven dat de regionale problematiek zich nu eenmaal aan de bestuurlijke indeling onttrekt. Naar het oordeel van het kabinet is de beste manier om met dat gegeven om te gaan, een wettelijk gestructureerde bestuursvorm, waarmee enerzijds de betrokken gemeenten in staat worden gesteld gezamenlijk de belangrijkste bovenlokale opgaven aan te pakken en waarmee anderzijds een verhouding wordt geschapen waardoor de provincie haar eigen rol kan waarmaken. Een bestuursvorm die los komt te staan van de decentrale bestuurslagen en een eigen positie heeft binnen de hoofdstructuur acht het kabinet gezien de in een verder verleden opgedane ervaringen (openbaar lichaam Rijnmond, agglomeratie Eindhoven) niet aantrekkelijk. De relatie met zowel de inliggende gemeenten als de provincie zouden dan onder druk komen te staan. De keuze voor een intergemeentelijke bestuursvorm impliceert dat aan het intergemeentelijk openbaar lichaam bij wet een bepaald taken- en bevoegdhedenpakket moet worden opgedragen dat noodzakelijk is om de problemen en behoeften van de grootstedelijke regio's effectief te kunnen aanpakken. Dit pakket is evenwel niet zodanig zwaar dat de noodzaak van een rechtstreekse democratische legitimatie zich aandient. Het blijft een hulpstructuur waarbij de gemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de intergemeentelijke bestuursvoering dragen. Het kabinet merkt overigens op dat er bij de kaderwetgebieden en de betrokken provincies in grote lijnen tevredenheid bestaat over de wijze waarop grotendeels in de praktijk oplossingen zijn gevonden voor de aanpak van de regionale problemen. Dat ook het IPO en de VNG zich in de hoofdlijnen van het voorstel kunnen vinden, sterkt het kabinet in de opvatting dat een werkbare constructie is gevonden, en dat een streep kan worden gezet onder het verleden.

De hiervoor toegelichte keuze betekent dat niet is gekozen voor de instelling van grootstedelijke gemeenten met een zekere binnengemeentelijke infrastructuur als bestuurlijke oplossing waarin democratische legitimatie een plaats krijgt. Ogenscheinlijk passen dergelijke gemeenten in de bestuurlijke hoofdstructuur, maar schijn bedriegt. Een verdere schaalvergroting van de grootste stedelijke gemeenten heeft, in samenhang met de daaruit voortvloeiende noodzaak van enigerlei binnengemeentelijke infrastructuur, ingrijpende consequenties. Er zal de facto een nieuw type gemeente ontstaan naast de bestaande gemeenten en provincies met alle consequenties van dien voor de onderlinge verhoudingen en voor de relaties met het Rijk. Verder blijft de regionale bestuursproblematiek voor

een belangrijk deel bestaan, omdat met name de regionale verkeer- en vervoerproblematiek en de woningbouwopgaven zich niet beperken tot het aaneengesloten stedelijk gebied.

Daarmee komt direct de relatie tussen de provincies en de plusregio's in beeld. Het belang van een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen provincie's en plusregio's is groot: er moet sprake zijn van complementariteit en van het voorkomen van dubbel werk. Het onderhavige wetsvoorstel biedt op de verschillende terreinen optimale duidelijkheid. Dat betekent uiteraard niet dat er nooit meer een bestuurlijke discussie over de toepassing van deze bevoegdheden zal plaatsvinden. De praktijk zal de betreffende bestuurders van provincie en regio ongetwijfeld wel eens voor een interpretatievraagstuk plaatsen. De nu bereikte overeenstemming tussen partijen vormt echter een goede basis om een dergelijke discussie op een goede wijze af te ronden en over te gaan tot de uitvoering. De verschillen van inzicht uit het verleden hadden minder te maken met een onduidelijke wettelijke regeling als wel met het onduidelijke toekomstperspectief van de regionale samenwerking. Het kabinet constateert met genoegen dat mét de overeenstemming over de Wgr-plus, in veel gebieden provincie en regio inmiddels praktische afspraken over een aantal concrete inhoudelijke dossiers hebben gemaakt.

3. Plusregio's

Criteria

Intergemeentelijke samenwerking in plusregio's moet uitzonderlijk blijven. De hoofdregel is dat gemeenten zelf bepalen of en met wie zij samenwerken. De Wgr-plus houdt in dat opzicht een beperking in van de gemeentelijke beleidsruimte, ook al ligt het initiatief voor het instellen van een plusregio in beginsel bij de gemeenten. Daarom kan alleen een dwingend inhoudelijk belang, dat bovendien niet afdoende kan worden gediend met de gewone samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de inzet van dit instrument rechtvaardigen. In de Beleidsnotitie Wgr-plus is dit belang nader uitgewerkt in een aantal criteria. Het moet gaan om structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen steden en hun omgeving. Er moeten complexe afwegingsproblemen aan de orde zijn op de terreinen wonen, verkeer en vervoer, werken 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 vertrouwen te behouden van private partners en 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 midden- en hogere inkomens in de stad. Voor het succes van het grotestedenbeleid is dit van cruciaal belang.

De samenwerking kan zich uitstrekken tot meer dan alleen de huidige zeven kaderwetgebieden, namelijk in beginsel tot alle gebieden waarin een of meer gemeenten liggen die behoren tot de zogeheten G30, mits daar de bovengenoemde criteria van toepassing zijn. De zwaarte van de plusregio's (qua bevoegdheden, intensiteit van taakuitoefening en beschikbaarheid van financiële middelen) kan echter zeer verschillen.

Verschillen met de gewone intergemeentelijke samenwerking

Het verschil met de gewone samenwerking op basis van de Wgr heeft betrekking op de vaststelling van het territoire door de provincie, op de

aanduiding bij wet van de taken die in ieder geval moeten worden vervuld en op de mogelijkheid tot toevoeging van provinciale taken aan het samenwerkingsverband.

Territoir

Met betrekking tot het territoir geldt als regel dat het initiatief tot de vorming van een plusregio uitgaat van gemeenten, omdat zij als eersten worden geconfronteerd met de problemen en opgaven die zich in het stedelijk gebied voordoen, én omdat draagvlak cruciaal is voor de vruchtbaarheid van de samenwerking. Om echter te voorkomen dat sommige gemeenten zich op onjuiste gronden aan de samenwerking onttrekken, kan de provincie deze gemeenten alsnog betrekken bij de plusregio. Omgekeerd kan de provincie ook gemeenten buiten de plusregio laten. Verder kan de provincie zonodig zelf het initiatief nemen tot de vorming van een plusregio, indien de provincie de instelling van een plusregio bijzonder aangewezen acht. Gedeputeerde staten kunnen dan overleg met gemeenten starten, en vervolgens gemeenten uitnodigen over te gaan tot de instelling van een plusregio. Indien over de uitnodiging een geschil ontstaat tussen een of meer gemeenten en de provincie, beslist de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wettelijke taken en bevoegdheden

Ten aanzien van de wettelijke taken van de plusregio geldt dat het regio-bestuur een aantal concreet omschreven bevoegdheden krijgt om het ruimtelijk beleid van de betreffende gemeenten effectief op elkaar af te kunnen stemmen. Aldus wordt bewerkstelligd dat deze taken op het relevante regionale schaalniveau in onderlinge samenhang worden uitgeoefend, en dat hiermee het grotestedenbeleid effectief op regionaal niveau kan worden afgestemd.

Dit zogenaamde minimumpakket voor alle plusregio's bestaat uit de volgende elementen:

1. Ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer: in de nieuwe WRO wordt de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie opgenomen.
2. Wonen: de regio neemt de bevoegdheid tot het maken van een huisvestingsverordening over van de inliggende gemeenten.
3. Grondbeleid: de regio krijgt instrumenten om een bovenlokaal grondbeleid te voeren.
4. Economische ontwikkeling: de regio krijgt de bevoegdheid tot het periodiek opstellen van een regionale ontwikkelingsstrategie.
5. Regionale afstemming grotestedenbeleid: de plusregio is het verband waarbinnen de grote steden hun ambities op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werken en groen regionaal afstemmen.

De elementen 3 en 4 zijn direct zichtbaar in hoofdstuk XI van de Wgr; de andere elementen worden in sectorwetten opgenomen. Dit geldt ook voor nieuwe taken en bevoegdheden. Indien de zwaarte van de problematiek daartoe noodzaakt, kan het Rijk bijzondere bevoegdheden bij het bestuur van een of meer plusregio's neerleggen. Dat gebeurt in ieder geval via overgangswetgeving voor de huidige kaderwetgebieden die per 1 januari 2005 als plusregio verder gaan met behoud van vrijwel al hun huidige taken. Voor plusregio's die na de inwerkingtreding van deze wet tot stand komen, zal een wetswijziging nodig zijn om extra taken en bevoegdheden te krijgen. Daarbij zal steeds gekozen moeten worden of de bevoegdheden voor één, enkele of alle plusregio's via een wijziging van de Wgr of via aanpassing van de desbetreffende sectorwetten zal worden neergelegd bij de plusregio's. Dit is een wetstechnische keuze tussen eenheid van de

sectorwetgeving enerzijds en een herkenbare opsomming van taken en bevoegdheden van de plusregio anderzijds.

ad 1. Ruimtelijke ordening

In de Tweede Kamer ligt het wetsvoorstel voor een (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro) ter behandeling voor. In dat wetsvoorstel is in hoofdstuk 5 ruimte gereserveerd voor de regeling van taken en bevoegdheden van Wgr-plusregio's. Het kabinet heeft het voornemen in dit hoofdstuk vast te leggen dat alle («oude» en eventuele nieuwe) Wgr-plusregio's de bevoegdheid krijgen een structuurvisie vast te stellen. Deze structuurvisie is een instrument om de genoemde verplichtende afstemming van het ruimtelijk beleid van de betreffende gemeenten vorm te geven. Met het oog op een slagvaardige uitvoering van regionale projecten zal in de nieuwe Wro worden opgenomen dat gemeenten hun (gemeentelijke) bestemmingsplanbevoegdheid voor specifieke projecten of vraagstukken aan de plusregio (kunnen) overdragen. De betreffende gemeente(n) moet(en) uiteraard zelf tot een dergelijke overdracht besluiten; het regiobestuur kan dat niet afdwingen. Voor een slagvaardige uitvoering van projecten van regionaal belang is een dergelijke afhankelijkheid van de besluitvorming bij individuele gemeenten soms ongewenst. In hoofdstuk 5 van de Wro wordt daarom opgenomen dat provincies in overleg met de desbetreffende plusregio de bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot toepassing van de coördinatieregeling voor specifieke regionale projecten, die zij op grond van de nieuwe Wro krijgen toegerekend, kunnen delegeren naar het regiobestuur. Op deze wijze kunnen provincie en regio op maat hun onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden vormgeven. Overigens is erin voorzien dat de huidige zeven regio's als aanvulling op de hier genoemde regeling rechtstreeks de hier genoemde bevoegdheden krijgen geattribueerd. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aanvullende regeling voor deze zeven regio's.

De nieuwe Wro treedt naar verwachting met ingang van 2006 in werking. Zouden in het overgangsjaar 2005 nieuwe Wgr-plusregio's worden ingesteld, dan hebben die regio's in dat jaar nog geen formele bevoegdheden volgens de huidige WRO. Zij kunnen uiteraard gebruik maken van de bestaande mogelijkheden om een intergemeentelijk structuurplan op te stellen. Voorts kunnen zij afspraken maken met de provincie over de werkverdeling in de ruimtelijke ordening in deze overgangsfase.

ad 2. Wonen

Woonruimteverdeling is een belangrijk instrument in het streven naar een evenwichtiger spreiding van inkomensgroepen over stad en omliggende gemeenten. Het is dan ook opgenomen als een kerntaak voor alle plusregio's, met andere woorden het behoort tot het basispakket.

ad 3. Grondbeleid

De Nota Grondbeleid streeft naar een versterking van de bovenlokale samenhang in het grondbeleid (Kamerstukken II, 2000/01, 27 581, nr. 2). De ruimtelijke problematiek in de stedelijke gebieden vereist ook in de toekomst een niet-vrijblijvend instrumentarium om die samenhang te waarborgen. Een samenhangend regionaal grondbeleid is een voorwaarde voor een effectief ruimtelijk beleid in plusregio's. Het versterkt de concurrentiepositie van de regio, strategische locaties worden beter benut en het biedt mogelijkheden voor een verantwoorde uitvoering van projecten met een bovenlokaal karakter. Daarnaast kan een regionaal grondbeleid bijdragen aan een evenwichtige verdeling van financiële risico's en verantwoordelijkheden binnen een plusregio. Een regionaal grondbeleid vindt uiteraard zijn basis in het ruimtelijk beleid in de vorm van het regionaal structuurplan.

De Kaderwet biedt een niet-vrijblijvend instrumentarium, maar in de afgelopen jaren is de beschikbaarheid van dit instrumentarium geen garantie geweest voor een effectief gebruik daarvan. Er zijn verschillen in de invulling van een regionaal grondbeleid tussen de huidige kaderwetgebieden. In een enkel geval is er feitelijk niets aan een regionaal grondbeleid gedaan; soms is men redelijk ver in het vormen van een regionaal fonds, het gezamenlijk delen van risico's, etc. Met name in de regio's Rotterdam, Haaglanden en Utrecht is concrete invulling gezocht en gevonden. Vrijwel overal bestaat binnen de regio redelijke afstemming over het ruimtelijk beleid: het is helder wat waar wanneer gebeurt. Er is zelden sprake van echte verevening, meer van het gezamenlijk dragen/betalen van risico's/tekorten. Voorbeelden van dergelijke fondsen zijn er in de regio's Eindhoven, Rotterdam en Utrecht. Toch is al met al de conclusie dat een bovenlokaal grondbeleid in de meeste kaderwetgebieden de afgelopen periode onvoldoende van de grond is gekomen. Waarschijnlijk hebben de stijgende grondprijzen en de veranderende posities van gemeenten op de grondmarkt een rol gespeeld. Daarbij komt dat de veronderstelde tijdelijkheid van de kaderwetsamenwerking het bestuurlijk draagvlak voor een sterk regionaal grondbeleid niet heeft bevorderd. Dat blijkt ook uit het feit dat verschillende regio's voor de toekomst plannen hebben geformuleerd om juist dit onderdeel van hun samenwerking te versterken. Een wettelijk instrumentarium voor het regionaal grondbeleid blijft daarvoor nodig. Het wettelijk instrumentarium van de Kaderwet geeft veel verschillende mogelijkheden om een regionaal grondbeleid in te vullen, van de vorming van een regionaal grondbedrijf tot en met verevening. Dit instrumentarium wordt derhalve opgenomen in het nieuwe hoofdstuk XI van de Wgr. Met het oog op de diversiteit en de complexiteit van het grondbeleid in de verschillende plusregio's kan elke regio dit instrumentarium zelf invullen, gericht op de regionale situatie.

ad 4. Economische ontwikkeling

Met dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat de reeds opgebouwde samenwerking tussen de lokale gemeentebesturen op regionaal niveau op economisch terrein wordt versterkt en geen vrijblijvend karakter heeft. Het takenpakket stuurt de visievorming van de samenwerkende gemeenten op de economische ontwikkeling in hun regio maar biedt de mogelijkheid tot maatwerk bij de uitwerking ervan.

De taken en bevoegdheden op het terrein van economische zaken hangen nauw samen met de overige beleidsterreinen uit het takenpakket van de Wgr-plusregio's. Dat betekent dat in beginsel het bestuur van de plusregio en de betrokken gemeenten zelf kunnen beslissen op welke wijze de taak op economisch terrein nader wordt ingevuld. Echter, de samenwerkende gemeenten worden wel verplicht om periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie op te stellen, waarin op hoofdlijnen het beleid met betrekking tot economische ontwikkeling van het samenwerkingsgebied wordt neergelegd. De regionaal-economische ontwikkelingsstrategie geeft sturing aan het Wgr-plusbestuur en de betrokken gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van regionaal respectievelijk gemeentelijk beleid op het terrein van economie. Het ligt in de rede dat ook bij de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu en arbeidsmarkt met de regionaal-economische ontwikkelingsstrategie rekening wordt gehouden.

Daarnaast heeft het Wgr-plusbestuur tot taak om ten minste aan te geven welk beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn. Van belang daarbij is dat er een voldoende gevarieerd aanbod van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen aanwezig is. In het verlengde hiervan past bij een effectieve samenwerking dat het

Wgr-plusbestuur de hoofdlijnen vaststelt van het regionale promotie- en acquisitiebeleid gericht op bedrijfsvestiging en toerisme.

ad 5. Grotestedenbeleid

In de Wet stedelijke vernieuwing krijgen alle plusregio's een rol bij de afstemming van het ontwikkelingsprogramma door gemeenten in de regio, noodzakelijk in verband met het verwerven van de investeringsbudgetten stedelijke vernieuwing. Deze rol wordt bij de eerstkomende wijziging van de huidige Wet stedelijke vernieuwing tot 1 januari 2005 eerst alleen nog aan de kaderwetgebieden toegekend (omdat er voor die datum immers nog geen plusregio's zijn). Bij nota van wijziging (hetzij van het onderhavige wetsvoorstel, hetzij van het wijzigingsvoorstel voor de Wet stedelijke vernieuwing) zal tijdig de situatie na 1 januari 2005 worden geregeld in de Wet stedelijke vernieuwing.

Provinciale taken

De plusregio kan ook door de provincie gedelegeerde taken gaan vervullen. De provincie krijgt namelijk – via een wijziging van artikel 107 van de Provinciewet – de bevoegdheid tot het overdragen van taken en bevoegdheden naar de plusregio. Als maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, kan het wenselijk zijn en meerwaarde opleveren om de bestuurlijke slagkracht van de plusregio te vergroten door het taken- en bevoegdhedenpakket te completeren met relevante provinciale bevoegdheden en bijbehorende middelen. In overleg tussen provincie en regio kunnen daarover afspraken worden gemaakt waarbij de provincie uiteraard uiteindelijk eindverantwoordelijk is voor het besluit of en zo ja welke provinciale taken op welke wijze worden gedelegeerd. De status van plusregio betekent dus niet automatisch dat taken en/of middelen door de provincie worden overgedragen. Maatwerk is wenselijk omdat de situatie per regio kan verschillen.

Bestuurssamenstelling

Met betrekking tot de bestuurssamenstelling van de plusregio's is ervoor gekozen het huidige rekruteringsbereik voor de kaderwetgebieden over te nemen. Dat wil zeggen dat leden van de gemeenteraden en personen die op de kandidatenlijst voor de meest recente raadsverkiezingen voorkomen, zitting kunnen nemen in het algemeen bestuur. Ook wordt de mogelijkheid tot benoeming van een onafhankelijke voorzitter gehandhaafd.

Financiële aspecten

Gemeenten leveren een financiële bijdrage aan de algemene bestuurskosten van de plusregio. Deze bijdrage kan worden bepaald op basis van behoefte en/of profijt. Het algemeen bestuur van de plusregio draagt binnen de daartoe gestelde algemene kaders van de begrotings- en verantwoordingscyclus de primaire verantwoordelijkheid voor de financiële situatie. Gemeenten kunnen naast hun algemene bijdrage financiële bijdragen uitkeren aan de plusregio ten behoeve van een gezamenlijke taakuitoefening op regionaal niveau. Ook de provincie kan financiële bijdragen verstrekken aan de plusregio, zowel voor algemene bestuurskosten als voor specifieke taken, of in samenhang met de eventuele overdracht van provinciale taken aan de plusregio. Financiële middelen van het Rijk voor bovenlokale onderwerpen gaan naar de provincie, tenzij door alle betrokkenen wordt vastgesteld dat er met een rechtstreekse financiering van de plusregio's evidente synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau kan worden bereikt. Aan het criterium «evidente synergie» kan enige vaagheid niet worden

ontzegd, maar het is dan ook geen «objectief» criterium, maar de noemer voor de gezamenlijke vaststelling van de in casu beste oplossing. Bij een dergelijke vaststelling zullen verschillende elementen een rol in de afwegingen kunnen spelen, zoals de consequenties voor samenhangende afwegingen op verschillende niveaus, en de slagvaardigheid bij de uitvoering. De betrokken partijen (provincie, regio en Rijk) zullen in overleg een gezamenlijk oordeel moeten vormen of rechtstreekse financiering een duidelijke meerwaarde heeft. Daarmee biedt het criterium de ruimte om adequaat in te spelen op de omstandigheden op een bepaald moment. Uiteraard ligt de ultieme beslissingsmacht bij de wetgever.

De voorschriften voor begroting en verantwoording zijn in een aantal opzichten veranderd, onder andere door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Onder meer zijn nieuwe voorschriften gesteld voor de inrichting van begroting en jaarrekening, er zijn nieuwe voorschriften voor de controle door de accountant, en voor de verordeningen, bedoeld in artikel 212 en 213 Gemeentewet. Ingevolge artikel III van de Wet van 2 juli 2003 tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met nieuwe voorschriften voor begroting en verantwoording (Stb. 2003, nr. 314) gelden deze nieuwe voorschriften ook voor gemeenschappelijke regelingen; dit in afwijking van de overige vernieuwingen in de regelgeving ten gevolge van de Wet dualisering gemeentebestuur.

4. De kaderwetgebieden

De huidige kaderwetgebieden verliezen door het verdwijnen van de Kaderwet hun zelfstandige wettelijke verankering. Zij krijgen de hoedanigheid van plusregio en gaan als zodanig onderdeel uitmaken van het nieuwe hoofdstuk dat via het onderhavige wetsvoorstel wordt toegevoegd aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat de kaderwetgebieden straks onder het algemene regime voor plusregio's vallen. De procedures voor eventuele toekomstige aanpassingen van het territorium van de gemeenschappelijke regeling zijn daarmee onverkort van toepassing, evenals het wettelijke takenpakket en de mogelijkheid voor de provincie tot het overdragen van taken. Ook geldt wat in de vorige paragraaf is opgemerkt over maatwerk. In dit verband kan worden geconstateerd dat thans in enkele sectorwetten taken en bevoegdheden aan de kaderwetgebieden zijn toegedeeld. Deze toedeling blijft ook onder het komende wettelijke regime voor de huidige kaderwetgebieden in grote lijnen van kracht. Hierna zal nader op deze taken en bevoegdheden en de bijbehorende geldstromen worden ingegaan.

Ruimtelijke planvorming inclusief verkeer en vervoer

Het regiobestuur is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op haar grondgebied voorzover daarbij geen regio-overstijgende effecten optreden. In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro dat bij de Tweede Kamer ter behandeling voorligt, is een hoofdstuk gereserveerd voor de regeling van taken en bevoegdheden in de Wgr-plusregio's. Bij de invoeringswet Wro zal het kabinet deze «vulling» vormgeven. Uitgangspunt van de regeling van taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening is een heldere taakverdeling tussen provincies en regio's waarbij de regio verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening op haar grondgebied voorzover het gaat om «binnenregionale belangen», en de provincie verantwoordelijk is voor de bovenregionale belangen en samenhang. Deze taakverdeling moet voorkomen dat regio en provincie zich met dezelfde onderwerpen en taken gaan bezighouden. Dit betreft een zaak van maatwerk tussen provincie en regio. In het algemeen kan gesteld worden dat provincies in beginsel zeggenschap zullen hebben over ruimtelijke ontwikkelingen die de grenzen van een plusregio

duidelijk overschrijden. Een exact richtsnoer voor die verdeling dat voor elke regio en voor elk tijdgewricht toepasbaar is, kan in de wet niet worden gegeven. Het kabinet denkt bij bovenregionale samenhang in ieder geval aan provinciale wegen en grensoverschrijdende groenstructuren en aan ruimtelijke ontwikkelingen die een aanmerkelijk effect hebben over de grens van de betreffende plusregio heen, zoals grote zeehavens of zware industrie. Bij ruimtelijke onderwerpen die meer aan de regio toebehoren denkt het kabinet bijvoorbeeld aan woningbouw-programmering en de planning van regionaal recreatief groen. Provincie en regio zullen echter steeds, ook met betrekking tot de hierboven genoemde voorbeelden, moeten beoordelen welke meer concrete inhoudelijke taakverdeling tussen provincie en regio wenselijk is. Bij indiening van de Invoeringswet Wro zal het kabinet met het oog op de hierboven omschreven rolverdeling de regeling van taken en bevoegdheden van de zeven huidige regio's en provincies in hoofdstuk 5 van de Wro vastleggen. Het kabinet wil bij de uitwerking van de toedeling van bevoegdheden aan zowel provincie als regio in de Wro recht doen aan en voorzien in zowel de verantwoordelijkheid van de plusregio's voor de ruimtelijke afwegingen binnen hun grondgebied en de daarbij benodigde slagvaardigheid en doorzettings-macht, als ook de verantwoordelijkheid van de betreffende provincies voor het bewaken van de bovenregionale afstemming. Dat betekent dat voor de huidige zeven regio's op de in het vorige hoofdstuk beschreven basisbevoegdheid voor alle plusregio's tot het vaststellen van een regionale structuurvisie, wordt opgenomen dat de huidige zeven regio's de bevoegdheid krijgen een bestemmingsplan vast te stellen en de coördinatie-regeling (projectenprocedure) toe te passen. Ten aanzien van de bevoegdheden tot het maken van verordeningen en het geven van aanwijzingen heeft het kabinet het voornemen in de nieuwe Wro op te nemen dat deze worden toegedeeld aan de provincies. Daarbij wordt opgenomen dat de provincie in het belang van een goede ruimtelijke ordening op regionaal niveau de met deze «binnenregionale» belangen verbonden verordenende en aanwijzende bevoegdheden delegeert aan de betreffende plusregio's. De provincie is bij deze delegatie derhalve verantwoordelijk voor het concretiseren van de inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden waarvoor de regio de gedelegeerde bevoegdheden uitoefent. De provincie kan daarbij tevens aangeven aan welke beleidsregels de uitoefening van deze gedelegeerde bevoegdheden moet voldoen, dus welke de eventuele bovenregionale kaders zijn. Deze delegatie houdt in dat de regio de bevoegdheid ontvangt tot het maken van verordeningen en het geven van aanwijzingen, voorzover het de door de provincie genoemde regionale taken en verantwoordelijkheden binnen het grensgebied van de regio betreft. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het geven van aanwijzingen voor het grondgebied van de regio blijft voor zaken die de bovenregionale samenhang betreffen, bij de provincie.

Bij de voorbereiding van het verplichte delegatiebesluit overlegt de provincie met de betreffende Wgr-plusregio over de inhoud van het besluit, in casu de concrete invulling van het onderscheid regionaal-bovenregionaal in de taakverdeling tussen provincie en regio. Indien dit overleg leidt tot een geschil over de inhoud van het besluit, leggen provincie en regio dit geschil voor aan de Minister van VROM, waarna de provincie het oordeel van de Minister van VROM overneemt in haar delegatiebesluit. Een en ander verloopt overigens aansluitend bij de regels voor delegatie in de Algemene wet bestuursrecht.

Door de uitwerking van het onderscheid bovenregionaal-regionaal in het provinciale delegatiebesluit, wordt de inhoudelijke taakverdeling tussen provincies en regio's helder en wordt deze vastgelegd in de provinciale regels.

Bij het wettelijk vastleggen van de toedeling van taken en bevoegdheden

in de Wro wil het kabinet de transparantie voor burgers, bedrijven en gemeenten bewaken.

Tussen de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wgr-plus en de nieuwe Wro zal naar verwachting één jaar liggen. De huidige regeling van de bevoegdheden van de kaderwetgebieden in de huidige WRO en de verhouding van deze gebieden met de provincies geven geen acute vraagstukken te zien, die zouden moeten leiden tot een meer dan technische aanpassing van de WRO om dat jaar te overbruggen. Daarom wordt de regeling zoals die voor de kaderwetgebieden in de WRO is opgenomen, in het wetsvoorstel Wgr-plus gecontinueerd voor de zeven «oude» Wgr-plusregio's.

De huidige rolverdeling tussen provincies en de desbetreffende zeven regio's op het terrein van verkeer en vervoer conform de huidige Planwet verkeer en vervoer wordt voorlopig gecontinueerd. De Planwet verkeer en vervoer zal de komende jaren om een drietal redenen aanpassing ondergaan. Ten eerste wordt in het licht van het kabinetsvoornemen om te komen tot minder regels de wet bezien, ten tweede behoeft de Planwet sowieso aanpassing in verband met afstemming op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (die wet kent de PKB-figuur niet meer). Tot slot kan ook de geplande evaluatie van de Planwet in 2004 aanleiding geven tot aanpassing.

Bij deze aanpassingen zal uitdrukkelijk worden bezien op welke wijze de bovenregionale samenhang en de rolverdeling tussen provincie en regio zoals verwoord in de beleidsnotitie Wgr-plus, ook op het terrein van verkeer en vervoer het beste kan worden geborgd.

Mede tegen deze achtergrond wordt in het onderhavige wetsvoorstel volstaan met een beperkte, hoofdzakelijk technische aanpassing van de Planwet aan de Wgr-plus.

Bekostiging regionale infrastructuur en openbaar vervoer

De huidige kaderwetgebieden behouden hun taken bij de bekostiging van het openbaar vervoer en de lokale en regionale infrastructuurprojecten. Zij ontvangen daartoe rechtstreeks de betreffende middelen van het Rijk. In het wetsvoorstel voor een BDU wordt een bundeling van deze verschillende geldstromen op het terrein van regionaal verkeer en vervoer voorgesteld; provincies en de huidige zeven kaderwetgebieden zijn de beoogde ontvangers van deze middelen.

Stedelijke vernieuwing

De middelen voor stedelijke vernieuwing gaan naar provincies voor de zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten, en naar de dertig grote steden. Hierin komt geen verandering; het kabinet wil ook in de toekomst rechtstreeks met de grote steden afspraken blijven maken over stedelijke vernieuwing in het kader van het grotestedenbeleid. Wanneer steden, plusregio en provincie dat wenselijk vinden, kunnen zij deze middelen in regionaal verband bundelen. De huidige en de toekomstige wetgeving rond stedelijke vernieuwing maakt dat mogelijk.

Verstedelijkingsafspraken

Het kabinet zal de zeven plusregio's die tot de inwerkingtreding van deze wet als kaderwetgebieden fungeerden, als partner bij de verstedelijkingsafspraken betrekken.

Jeugdzorg

De Wgr-plusregio's rond de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

hebben via delegatie door de betrokken provincies op dit moment de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en ontvangen daartoe rechtstreeks van het Rijk de betrokken middelen. In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de jeugdzorg wordt dit gecontinueerd. De inwerkingtreding van deze wet is voorzien in de loop van 2004.

5. Wetsvoorstel afschaffing bundeling en integratie c.a.

Bij uw Kamer is een wetsvoorstel aanhangig betreffende de afschaffing van de verplichting tot bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen binnen daartoe door de provincie aangewezen gebieden (Kamerstukken II, 27 008). Op 25 februari 2002 heeft mijn ambtsvoorganger de Nota naar aanleiding van het Verslag aan uw Kamer toegezonden. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de reguliere Wgr en staat als zodanig los van het onderhavige wetsvoorstel. Wetsvoorstel 27 008 strekt ertoe de Wgr in essentie terug te brengen tot wettelijk kader voor de – vrijwillige – samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. De vrijwilligheid van de samenwerking impliceert dat de verplichte ordening van gemeenschappelijke regelingen in vastgestelde samenwerkingsgebieden wordt verlaten. In het verlengde daarvan worden de bepalingen die strekken tot de goedkeuring door de provincie van het aangaan van gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten deelnemen, geschrapt en wordt het aanwijzings- en opleggingsregime zoals geregeld in hoofdstuk X beperkt. Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling te vereenvoudigen.

Dit wetsvoorstel past uitstekend in de hoofdstructuur van drie volwaardige democratisch te controleren bestuurslagen. Nu in bijzondere gevallen plusregio's kunnen worden ingesteld, waarbij het territorium wordt vastgesteld door de provincie en waarbinnen geïntegreerde intergemeentelijke beleidsvorming plaatsvindt, is er des te meer aanleiding de reguliere vormen van intergemeentelijke samenwerking geheel aan de gemeenten zelf over te laten. Het wetsvoorstel kan dan ook goed samengaan met de komende wettelijke regeling voor de plusregio's. Incorporatie in één wetsvoorstel is overigens bij nader inzien niet nodig. Wel zal een enkele overgangsbepaling moeten worden geschrapt en zullen enige actualiseringen en correcties moeten worden aangebracht. Hiertoe wordt een Nota van wijziging op wetsvoorstel 27 008 ingediend.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De structuur van de onderhavige wijzigingswet is als volgt. De Romeins genummerde artikelen I tot en met XIII bevatten wijzigingen van evenzovele wetten. In *artikel I* wordt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd, met als belangrijkste wijziging een nieuwe inhoud van hoofdstuk XI van die wet, te weten de artikelen 104 tot en met 124. Daarin wordt onder meer een definitie van de plusregio gegeven, wordt bepaald op welke wijze plusregio's tot stand komen en functioneren, en wordt aangeduid welke basistaken en -bevoegdheden de plusregio's hebben. De *artikelen II tot en met XV* bevatten wijzigingen van andere wetten, in de volgorde van de begrotingshoofdstukken, en daarbinnen alfabetisch. Deze wijzigingen behelzen voor het merendeel terminologische aanpassingen in sectorwetten, die noodzakelijk zijn nu de Kaderwet bestuur in verandering (hierna ook te noemen: Kaderwet) gaat verdwijnen, terwijl de zeven kaderwetgebieden die hun basis hebben in die wet, materieel blijven bestaan, maar nu onder de naam plusregio's. Via een overgangsbepaling (*artikel XVII*), in samenhang met de inwerkingtredingsbepaling (*artikel XVIII*) en met de al genoemde wijziging van diverse sectorwetten wordt geregeld dat met ingang van 1 januari 2005 de kaderwetgebieden worden omgezet in plusregio's, als waren zij op basis van hoofdstuk XI

van de Wgr tot stand gekomen, waarbij zij vrijwel alle taken en bevoegdheden behouden. Op deze wijze komt een naadloze aansluiting tot stand tussen de huidige en de nieuwe situatie.

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel I

Dit artikel is het meest omvangrijk, en wijzigt de Wgr. Om te benadrukken dat het onderhavige voorstel een geheel nieuw element in de Wet gemeenschappelijke regelingen introduceert, is ervoor gekozen hiervoor een afzonderlijk hoofdstuk te bestemmen, na hoofdstuk X. Om niet een hoofdstuk te moeten inlassen, wordt gebruikt gemaakt van de ruimte die ontstaat door het vervallen van de eerste en tweede paragraaf van het bestaande hoofdstuk XI; in het voorstel van Wet tot 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 (Kamerstukken II 1999/2000, 27 008, nrs. 1–2), was daarin reeds voorzien. Om er zeker van te zijn dat de noodzakelijke ruimte inderdaad ontstaat, wordt de desbetreffende bepaling bij nota van wijziging uit wetsvoorstel 27 008 gelicht en – met enige aanpassingen – in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

De plaats na hoofdstuk X is een logische plaats. Hoofdstuk X bevat de artikelen die bepalen dat een regeling tot stand komt, óók als niet alle (uiteindelijke) deelnemers daartoe primair de bereidheid hebben. Het hoofdstuk heeft dan ook als opschrift: Verplichte samenwerking. Hoofdstuk XI gaat ook over verplichte samenwerking, maar het betreft hier een bijzondere vorm, doordat het aangaan van de samenwerking – die in beginsel op initiatief van gemeenten tot stand komt – tot gevolg heeft dat er een plusregio wordt ingesteld én dat er wettelijke taken worden toebe-deeld aan dat lichaam.

Doordat hoofdstuk XI een extra element (een «plus») toevoegt aan de Wgr, wordt het regionaal openbaar lichaam dat op basis van dat hoofdstuk kan ontstaan, aangeduid als: plusregio.

De artikelen die deze bijzondere vorm van samenwerking beschrijven, vormen de nieuwe inhoud van hoofdstuk XI. De resterende paragraaf van het oorspronkelijke hoofdstuk XI blijft bestaan, nu als een nieuw hoofdstuk XII (artikel 137 en volgende).

Artikel 104

Slechts in een beperkt aantal situaties zal samenwerking in de vorm van een plusregio in het leven geroepen kunnen worden. De voorwaarden zijn te vinden in artikel 104, *eerste lid*, dat de begripsomschrijving van de plusregio omvat.

In de eerste plaats moet het gaan om gemeenten die samen een gebied met stedelijke kenmerken vormen. Dat betekent dat er minimaal één grote gemeente in het gebied moet liggen, en dat het gebied als geheel grootstedelijke kenmerken heeft. Onder «grote gemeente» moet in dit verband gedacht worden aan de 30 gemeenten die een categorie (G30) vormen in het kader van het grotestedenbeleid. Het gegeven «gebied met stedelijke kenmerken» is geen voldoende voorwaarde om te komen tot de instelling van een plusregio. Een tweede voorwaarde is dat in dat gebied vraagstukken spelen die vragen om afstemming op een grotere schaal dan de schaal van zelfs de grootste gemeente in dat gebied. Onderwerpen als volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen kunnen ieder voor zich – en dus zeker in combinatie – leiden tot een noodzaak om in het ruimtelijk domein te komen tot een goede afstemming tussen de betrokken gemeenten. Als derde voorwaarde geldt de dat

de complexiteit van de afstemming zodanig is, dat de doelstellingen van de samenwerking naar verwachting niet bereikt kunnen worden indien de samenwerking geheel en al blijvend op vrijwillige basis zal plaatsvinden. Vandaar dat een kenmerkend element van de plusregio is dat deze verplicht is ingesteld door de gemeenten die de regeling treffen.

Een essentieel aspect van een plusregio is dat daaraan bij wet taken worden toegekend vanaf het moment dat de regio wordt ingesteld. Het gaat om taken die iedere plusregio moet vervullen, als «bodem» van de samenwerking in dat gebied (zie de artikelen 118 e.v.). Daarnaast kunnen ook andere taken in de samenwerking gestalte krijgen – hetzij doordat de gemeenten deze inbrengen, hetzij doordat de provincie deze (op basis van een aangepast artikel 107 van de Provinciewet) rechtstreeks aan de regio delegeert, hetzij doordat het Rijk bij wet taken en bevoegdheden overhevelt. Deze taken en bevoegdheden komen dan bovenop de wettelijke basis en worden opgenomen in de desbetreffende sectorwetten. Voor de kaderwetgebieden, die na de inwerkingtreding van deze wet als plusregio verder gaan, was dit al geregeld in de sectorwetgeving; in de overgangsartikelen worden in de desbetreffende bepalingen een aantal noodzakelijke- veelal terminologische – wijzigingen aangebracht (zie de artikelen III tot en met XV).

De plusregio is gedefinieerd als een openbaar lichaam. Het is daarmee dus meer dan een louter territoriaal begrip, zoals het begrip «samenwerkingsgebied» dat lange tijd een prominente plaats innam in de Wgr. Een «dubbele hoedanigheid» is niet bijzonder: ook provincies en gemeenten zijn entiteiten die (primair) openbare lichaam zijn, maar tegelijkertijd onmiskenbaar tevens een gebied. Van een plusregio kan dus gezegd worden dat deze een bestuur heeft, maar ook een grondgebied en grenzen.

Dat de plusregio een openbaar lichaam is, vloeit voort uit de systematiek. De plusregio wordt ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van gemeenten; dat is dus een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in hoofdstuk I van de Wgr. Voorzover daarvan niet wordt afgeweken, zijn die bepalingen uit dit hoofdstuk dus ook van toepassing op de regelingen. Dat betekent onder meer dat een plusregio rechtspersoon is (zie artikel 8, eerste lid, tweede volzin).

De term «Wgr-plusregio» is wellicht wat gekunsteld, maar drukt op zich adequaat uit dat het om een Wgr-regeling gaat, met iets extra's. Voordeel van deze aanduiding is, dat er geen last van het verleden op drukt.

In dit wijzigingsvoorstel wordt nog het begrip «gemeentebestuur» gebruikt. Hiermee wordt aangesloten bij de terminologie die op veel plekken in de Wgr wordt gebruikt. Na de dualisering zou in beginsel in de wetgeving een keuze gemaakt moeten worden voor een bepaald orgaan binnen het gemeentebestuur: de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De Wgr is vooralsnog evenwel grotendeels buiten de dualisering is gehouden; om die reden kan de «oude» terminologie nog worden gehanteerd. Voor het aangaan van de regelingen als bedoeld in hoofdstuk XI zal dus de interne gemeentelijke structuur leidend zijn; naar verwachting zal het college de meeste handelingen met betrekking tot het treffen van de regelingen (en dus het instellen van de plusregio) verrichten, maar het zal zulks uitsluitend kunnen doen binnen door de gemeenteraad gegeven kaders.

Artikel 105

Hoewel een plusregio die in twee provincies ligt niet de voorkeur verdient,

is dat soms toch het geval. Momenteel zijn er twee samenwerkingsgebieden die provinciegrensoverschrijdend zijn: de stedelijke regio Twente omvat tevens het Gelderse Neede, terwijl aan het samenwerkingsverband Knooppunt Arnhem-Nijmegen de Limburgse gemeente Mook en Middelaar deelneemt. Beoogd is een bepaling op te nemen die vooral praktisch van nut kan zijn, ter voorkoming van dubbele werkzaamheden. De omschrijving »met betrekking tot plusregio's« is opzettelijk ruim gekozen, opdat daaronder ook begrepen kunnen worden de activiteiten die zich afspelen in de fase dat er (nog) geen plusregio is, maar die wel direct samenhangen met de (mogelijke) totstandkoming daarvan. Aangezien een regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld, tevens een plaats van vestiging van dat openbaar lichaam aanwijst (zie artikel 10 Wgr), is die plaats bepalend gemaakt voor de vraag welk provinciebestuur competent is. Zolang de plusregio nog niet tot stand is gekomen, kan de grootste gemeente in het gebied, vooruitlopend op de te verwachten aanwijzing tot plaats van vestiging, die rol vervullen.

Artikel 106

Naast de plusregio's die via het overgangsrecht ontstaan, kunnen er «nieuwe» plusregio's komen. De systematiek van hoofdstuk XI is open: artikel 106 en volgende regelen op welke wijze (nieuwe) plusregio's kunnen ontstaan.

Het begin van het artikel brengt duidelijk tot uiting dat het initiatief is toegedacht aan gemeenten; het zijn immers ook de gemeenten die de samenwerking gestalte moeten geven, en de beste basis daarvoor blijft vrijwilligheid. De besturen van gemeenten die hun samenwerking willen schoeien op de leest van hoofdstuk XI, hebben zich daartoe gezamenlijk te wenden tot gedeputeerde staten van de provincie waarin die gemeenten zijn gelegen.

De gemeenten kunnen op grond van het *tweede lid* bij hun verzoek kenbaar maken of naar hun oordeel andere gemeenten bij de samenwerking betrokken zouden moeten worden; het zal daarbij gaan om gemeenten die – vooralsnog – onvoldoende enthousiasme voor de samenwerkingsgedachte hebben ontwikkeld en dus geen mede-ondertekenaars zijn van het verzoek aan de provincie.

Het is de provincie die formeel de procedure start met een uitnodiging aan gemeenten. De provincie heeft een eigen verantwoordelijkheid om een optimale schaal voor de regionale samenwerking te kiezen. Het *derde lid* brengt tot uitdrukking dat het de provincie is die bepaalt uit welke gemeenten de plusregio bestaat. Het verzoek van de gemeenten (met inbegrip van een eventuele vermelding daarbij van andere gemeenten) geldt als uitgangspunt voor de gebiedsvorming. Indien de provincie het evenwel noodzakelijk acht andere gemeenten te betrekken bij het overleg dat aan de uitnodiging vooraf gaat, dan kan zij dat doen. Met alle gemeenten die (uiteindelijk) worden uitgenodigd, wordt voorafgaand overleg gevoerd, maar dat betekent niet dat alle deelnemers aan het overleg ook uitgenodigd zullen worden. De provincie beslist daarover na het overleg. Het derde lid geeft het voorgaande weer in de formulering: de gemeenten die bij het verzoek of de uitnodiging zijn betrokken. De provincie kan immers overgaan tot het uitnodigen van gemeenten

- wier verzoek wordt gehonoreerd, dan wel
- die het verzoek mede hebben ingediend, maar die naar het oordeel van de provincie geen deel moet vormen van de plusregio, dan wel
- die het verzoek niet mede hebben ingediend, maar die naar het oordeel van de provincie toch deel moeten uitmaken van de plusregio.

In samenhang met het territoriale aspect zullen gedeputeerde staten, alvorens tot een uitnodiging over te gaan, acht slaan op het inhoudelijke aspect van de beoogde samenwerking. Er moet een antwoord worden

gezocht op de vraag of de instelling van een plusregio zinvol is. Dat zal het geval zijn, indien in een gebied sprake is van een complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblematiek ten gevolge van beleidsopgaven op de terreinen volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen. In die situatie heeft een plusregio een duidelijke meerwaarde, omdat dan kan worden gesteld dat verplichte samenwerking op regionale schaal, met een vast minimumpakket en een aantal taken en bevoegdheden «op maat», de voorkeur verdient boven de «gewone» samenwerking van gemeenten. Zou naar het oordeel van de provincie niet of onvoldoende inhoud worden gegeven aan het inhoudelijke aspect, dan zal dat leiden tot de conclusie dat er onvoldoende grond is om het verzoek van de gemeenten te honoreren. Overigens geldt het besluit om gemeenten niet uit te nodigen, óók als een afwijking van het verzoek, hetgeen betekent dat de verplichting van voorafgaand overleg met de betrokken gemeentebesturen altijd moet worden nageleefd. Tot slot wordt in het *vierde lid* bepaalt binnen welke termijn gedeputeerde staten moeten bekend maken wat hun reactie is op het verzoek. De gemeenten moeten immers, juist indien zij geen gehoor vinden, weten waar zij aan toe zijn. De beslissing om niet uit te nodigen is evenzeer «een beslissing omtrent de uitnodiging», dus gemeenten kunnen zich desgewenst vervolgens tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenden (zie artikel 121).

Artikel 107

Blijft een initiatief van gemeenten uit, terwijl gedeputeerde staten menen dat de instelling van een plusregio uitermate gewenst is in een bepaald gebied, dan treden gedeputeerde staten in overleg met de gemeenten die in de ogen van gedeputeerde staten een plusregio zouden moeten gaan vormen. Na het overleg kunnen deze gemeenten (of enkele daarvan) formeel worden uitgenodigd tot het instellen van een plusregio. Anders dan in de beleidsnotitie is gemeld (onderdeel 7 Rol van het Rijk), lijkt er bij nader inzien geen nut gediend met een formele bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een plusregio in te (doen) stellen. Alle bestuurlijke mogelijkheden staan hem ter beschikking om een groep van gemeenten of een provincie te bewegen dat er een plusregio wordt gevormd. Als zijn inspanningen bij én gemeenten én provincie afstuiten op onwil, dan kan niet verwacht worden dat in dit gebied een vruchtbare samenwerking in een plusregio tot stand komt. Een ministeriële bevoegdheid zou in dit geval een loze bevoegdheid zijn. Niettemin kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rol spelen bij de totstandkoming van plusregio's: als beslechter van geschillen omtrent de uitnodiging (zie artikel 121).

Artikel 108

De uitnodiging, genoemd in artikel 105, is niet vrijblijvend. De wet bepaalt dat de gemeenten, eenmaal uitgenodigd, binnen 26 weken een regeling moeten vaststellen. Zouden zij nalatig blijven, dan kan de provincie in actie komen (zie artikel 114).

Uit de definitie van een plusregio vloeit voort dat de regeling voorziet in de instelling van een plusregio, terwijl het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft op grond van artikel 8.

Het zijn dus de *gemeenten* die bij de regeling de plusregio instellen. In de beleidsnotitie (Kamerstukken II, 2002/03, 28 756 nr. 1) werd aangekondigd dat dit een zaak voor de provincie zou zijn. Bij de nadere uitwerking van de hoofdlijnen bleek dat dit beter anders kan worden geregeld. De bepalende rol van gedeputeerde staten blijft onverminderd overeind in de nu gekozen constructie, gelet op de betekenis van de uitnodiging in het proces van de totstandkoming van een nieuwe plusregio.

Het bestuur van de plusregio stuurt de regeling naar gedeputeerde staten (die immers aan de wieg van de plusregio hebben gestaan) en naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (met het oog op het register; zie artikel 109).

Artikel 109

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt een register bij van alle plusregelingen in ons land. Er vindt geen toetsing of goedkeuring van de regeling plaats, noch door gedeputeerde staten noch door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De enige voorwaarde voor opneming is dat de deelnemers aan de regeling dezelfde zijn als degenen die zijn uitgenodigd door gedeputeerde staten. Deze waarborg wordt bereikt door de toevoeging: in overeenstemming met de uitnodiging, bedoeld in artikel 106, eerste lid.

De opneming van een regeling in het register vormt, zo blijkt uit het *tweede lid*, een constitutief element van de totstandkoming van een plusregio: zonder opneming kan de regeling niet in werking treden.

Het *derde lid* geeft aan wat minimaal moet zijn opgenomen in het register, en omdat ook de taken en bevoegdheden moeten zijn opgenomen, impliceert deze bepaling dat het niet om een eenmalige registratie gaat, maar dat het register de actuele stand van zaken moet weergeven. Het register maakt het mogelijk op een centraal punt te achterhalen welke plusregio's er zijn en welke taken er naast de uit de Wgr bekende taken en bevoegdheden daaraan zijn toevertrouwd.

Niet zichtbaar is welke taken en bevoegdheden de gemeenten zelf aan de plusregio hebben overgedragen, aangezien dat een zaak van de betrokken gemeenten is. Daartoe zal men de regeling moeten bezien.

Wijzigingen van de regeling wegens verandering in de samenstelling van de plusregio moeten met het oog op opneming in het register worden ingezonden (op grond van artikel 110, tweede lid).

Artikel 110

Op grond van artikel 9 van de Wgr houdt een regeling bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. In beginsel is dit een aangelegenheid van de deelnemers aan de regeling. Het *eerste lid* bevat enkele barrières als het gaat op de toetreding tot, uittreding uit of opheffing van plusregio's: de provincie moet altijd, en het Rijk moet soms betrokken worden. Gedeputeerde staten zijn «partij» doordat zij de samenstelling van de plusregio bij aanvang weloverwogen hebben bepaald. Dat is voldoende reden om hun een rol te geven bij wijzigingen als hier aan de orde. Deze bevoegdheden van de provincie gelden zonder meer ook voor de regelingen die op grond van het overgangsrecht de status van plusregio hebben verworven; deze zijn wat betreft de algemene bepalingen niet anders dan andere plusregio's. Tevens zijn gedeputeerde staten «partij» indien de plusregio, naast de wettelijke taken ook – op grond van het gewijzigde artikel 107 Provinciewet – taken of bevoegdheden van de provincie heeft ontvangen. Die overdracht is gedaan aan een regio in een bepaalde samenstelling, dus het kan zijn dat wijziging van de regio wijziging brengt in de wenselijkheid die taken en bevoegdheden bij de (gewijzigde) regio te laten.

Vanuit diezelfde gedachte dient een plusregio bij een voornemen tot wijziging acht te slaan op de belangen van het Rijk; zij zullen een voornemen tot wijziging dus dienen af te stemmen met de desbetreffende ministers, hetgeen kan resulteren in een verklaring van geen bezwaar. Het kan niet zo zijn dat een dergelijke plusregio op eigen titel de samenwerking wijzigt of beëindigt, zonder instemming van de minister die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet waarin een bepaald belang aan de plusregio is toevertrouwd. Zou een minister wijziging in de omvang/

samenstelling van een plusregio dan wel opheffing van een plusregio niet relevant vinden voor het opdragen van taken, dan kan hij in de desbetreffende bepaling opnemen dat artikel 110 niet van toepassing is op een wijziging/opheffing die hem aangaat. Dit zal zich kunnen voordoen bij de basistaken, die voor alle plusregio's gelden. Daarbij is immers op geen enkele wijze sprake van maatwerk, dus is een specifiek oordeel van «sectorministers» niet aan de orde. Om alsdan toch een verklaring van geen bezwaar voor te schrijven, zou een nodeloze administratieve last opleveren.

Opheffing van een (op grond van artikel 108, eerste lid, verplichte!) plusregio betekent dat de samenwerking wordt voortgezet als «gewone» Wgr-regeling – voor zover niet de opheffing geschiedt in het kader van de integrale beëindiging van de samenwerking.

Het *tweede lid* verklaart enkele artikelen van overeenkomstige toepassing op een besluit tot toetreding, uittreding of opheffing. Dit betekent dat het initiatief daartoe ook kan uitgaan van de provincie (die immers ook het initiatief tot instelling van de plusregio kan nemen), en dat opneming in het BZK-register essentieel is voor de inwerkingtreding.

Artikel 111

De Wgr geeft in artikel 13, derde lid, aan dat de deelnemers aan een regeling zelf bepalen hoeveel leden door de betrokken gemeenteraden worden aangewezen in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam. In het vierde lid is voorts bepaald dat de regeling kan inhouden dat het aantal aangewezen leden per gemeente kan verschillen. Op deze wijze kan een evenwichtige vertegenwoordiging worden bereikt, gelet op de verschillen in inwonertal. Deze systematiek is ook van toepassing op de regelingen waarbij de instelling van plusregio's verplicht is gesteld. Die regelingen wijken immers niet fundamenteel af van andere regelingen waarbij de deelnemers op eigen initiatief besluiten tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling en daarbij overgaan tot instellen van een openbaar lichaam.

De Wgr kent een strikte binding tussen gemeenten en de regeling waarvan zij deel uitmaken. Voor de plusregio is deze binding losser. In het *eerste lid* is de mogelijkheid geopend dat ook personen die op de kandidatenlijst stonden, maar niet werden gekozen in de gemeenteraad, toch door die raad worden aangewezen als bestuurslid van de plusregio. Dit impliceert tevens dat raadsleden die ophouden raadslid te zijn, toch in het bestuur van de plusregio kunnen blijven; zij staan alsdan immers nog steeds op de kandidatenlijst.

Op degenen die namens de gemeente zitting hebben in het regionaal bestuur, maar geen deel uitmaken van de raad, is artikel 16 van de Wgr van toepassing, zodat de verantwoordingsrelatie tussen het niet-raadslid en de raad door wie hij is aangewezen, is geregeld.

De tweede volzin van het eerste lid regelt, door enkele bepalingen uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing te verklaren, dat voor het niet-raadslid dezelfde incompatibiliteiten gelden als voor raadsleden. Ook wordt bepaald dat niet-raadsleden de eed of verklaring en belofte afleggen.

De bestuurstaken in de plusregio's kunnen betrekkelijk zwaar zijn. Om die reden is in het *tweede lid* de mogelijkheid gehandhaafd om de voorzitter aan te wijzen van buiten de kring van het algemeen bestuur, dus iemand die niet al een bestuurlijke functie in een der inliggende gemeenten vervult. Aangezien in dat geval diverse bepalingen uit Gemeentewet en Wgr niet automatisch op deze functionaris van toepassing zijn, bepaalt het *derde lid* dat de gemeenschappelijke regeling in ieder geval voorziet in de bezoldiging van betrokkene. Ook andere aangelegenheden betreffende de rechtspositie van betrokkene kunnen in de regeling worden opgenomen.

De hiervoor besproken bepalingen staan ook in de Kaderwet. Niet overgenomen is de bepaling waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat de leden van het algemeen bestuur door de gemeenteraden gezamenlijk worden aangewezen; de band tussen het regiobestuur en de inliggende gemeenten kan daardoor te los worden.

Het *vierde lid* ten slotte verklaart enkele bepalingen van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op de voorzitter; het betreft zaken als vergoedingen, incompatibiliteiten, nevenfunctie en woonplaats.

Artikel 112

De Wgr maakt het mogelijk dat er «commissies met het oog op de behartiging van bepaalde belangen» worden ingesteld (zie artikel 25 van de Wgr). Het nu voorgestelde artikel 112 maakt het voorts mogelijk dat wordt overgegaan tot de instelling van commissies waaraan de behartiging van één of meer belangen van een deel van de gemeenten in de plusregio wordt opgedragen; het betreft hier de zogeheten territoriale commissies. Dat alle belangen binnen een territoriale commissie worden behartigd, ligt niet in de lijn der verwachting; het zou feitelijk tot een regio binnen een regio leiden. Zou die behoefte bestaan, dan zal kritisch bezien moeten worden of de omvang van de plusregio wel adequaat is. Wel kan het wenselijk zijn voor een gedeelte van het gebied bijzondere aandacht te kunnen besteden aan één of enkele taken. In de regio Eindhoven-Helmond doet zich dat voor met betrekking tot de huisvestingsproblematiek in en rond Eindhoven. Deze problematiek is klemmender geworden toen de door Eindhoven gewenste herindeling geen doorgang vond. Rond die gemeente – en dus niet in de gehele regio – moet een oplossing worden gevonden voor de huisvestingsproblematiek. In die situatie kan het zinvol zijn een commissie als hier bedoeld in te stellen.

Enkele algemene bepalingen van de Wgr zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de territoriale commissie, zodat onder meer geldt dat het vaststellen van de begroting of de jaarrekening een bevoegdheid van het algemeen bestuur blijft.

Artikel 113

Indien gedeputeerde staten gemeenten hebben uitgenodigd een regeling te treffen, en deze uitnodiging kwam volledig tegemoet aan het verzoek van die gemeenten, dan zal de regeling zonder twijfel tijdig tot stand komen. Indien evenwel gedeputeerde staten het initiatief hebben genomen, of indien zij gemeenten hebben uitgenodigd die niet alle tot de initiatiefnemers behoorden, dan kan het zijn dat de regeling niet zo snel wordt getroffen. Uit het feit dat toch een uitnodiging richting gemeenten is gegaan, mag worden afgeleid dat (ook) gedeputeerde staten eraan hechten dat in het gebied een plusregio tot stand komt. Blijft de regeling uit, dan moeten gedeputeerde staten kunnen doorzetten, en zo nodig een regeling kunnen opleggen, en daarmee de instelling van een plusregio tot stand brengen. De bevoegdheid blijft beperkt tot gedeputeerde staten, en is, naar haar aard, niet afhankelijk van een verzoek van de gemeenten. Daarmee wijkt de regeling in belangrijke mate af van hoofdstuk X van de Wgr, weshalve uitdrukkelijk is bepaald dat dat hoofdstuk bij dit type oplegging niet aan de orde is.

Artikel 114

Gemeentebesturen die een uitnodiging hebben ontvangen, moeten op grond van artikel 108, eerste lid, binnen 26 weken een regeling vaststellen. Gebeurt dit niet, dan kan een regeling worden opgelegd door gedeputeerde staten. De oplegging is niet als een verplichting geformuleerd,

omdat de bestuurlijke werkelijkheid er in bijzondere omstandigheden toe kan leiden dat gedeputeerde staten berusten in de kennelijke onwil van de gemeenten in het gebied.

De door gedeputeerde staten opgelegde regeling wordt in afschrift naar de minister van BZK gezonden, met het oog op het register (zie artikel 109, eerste lid) en de inwerkingtreding (zie artikel 109, tweede lid).

Er is geen reden om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of een andere minister een toetsende rol toe te kennen bij de oplegging; de totstandkoming van een plusregio is immers een zaak van de betrokken gemeenten en provincies. Indien de gemeenten zich willen verzetten tegen de oplegging, kunnen zij in bezwaar en beroep komen (zie artikel 123).

Artikel 115

In dit artikel komt het verplichte en niet-vrijblijvende karakter van de op het onderhavige wetsvoorstel gebaseerde samenwerking duidelijk naar voren. Gemeentebesturen dienen medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten van het bestuur van de plusregio, zolang het althans besluiten zijn die verband houden met aan dat regiobestuur opgedragen bevoegdheden.

Schiet een gemeentebestuur te kort in de ogen van het bestuur van de plusregio, dan kan het laatstgenoemde bestuur in de plaats treden van het gemeentebestuur, en zelf het besluit uitvoeren. Ook is het mogelijk dat het regiobestuur een besluit doet uitvoeren. In beide gevallen komen de kosten voor rekening van het gemeentebestuur. Voor het zover komt, moet het gemeentebestuur op de hoogte gesteld worden van het voorname dat het regiobestuur heeft. Het beoogde gevolg van de inkennstelling is uiteraard dat het gemeentebestuur alsnog zelf de nodige actie onderneemt.

Het artikel komt sterk overeen artikel 10a van de Wgr. In dat artikel wordt evenwel alleen maar gesproken van *overgedragen* bevoegdheden. Kenmerkend voor de plusregio's zijn evenwel niet de door de deelnemende gemeenten overgedragen (gedelegeerde) bevoegdheden, maar de door de wet rechtstreeks aan de plusregio toegekende (geattribueerde) bevoegdheden. Daarom wordt nu in artikel 115 de aanduiding «opgedragen bevoegdheden» gehanteerd; voor de overgedragen bevoegdheden geldt artikel 10a van de Wgr.

Artikel 116

Dit artikel bevat een procedure tot het afdwingen van daadwerkelijke uitvoering van een regeling. De waarde van de bepaling is gelegen in het stok-achter-de-deur karakter. Beoogd wordt te voorkomen dat er binnen de stedelijke regio wordt overlegd over de behartiging van belangen waartoe de regeling is opgezet, zonder dat het tot besluitvorming en uitvoering komt. Zeker bij plusregio's is het van belang dat de samenwerking daadwerkelijk gestalte krijgt. Er zijn immers taken waarvan het belang uitstijgt boven de individuele belangen van de deelnemende gemeenten. Om die reden is dit artikel in dit hoofdstuk opgenomen, terwijl een vergelijkbare regeling bij wetsvoorstel 27 008 voor de «gewone» samenwerking wordt geschrapt.

Indien de taakuitoefening objectief gezien stagneert, kunnen gedeputeerde staten een aanwijzing geven over de wijze waarop en de termijn waarbinnen een bevoegdheid of taak moet worden uitgeoefend resp. uitgevoerd. Uiteraard wordt daarover eerst het bestuur van het regionaal openbaar lichaam gehoord. Heeft die aanwijzing geen (tijdig) effect, dan treden gedeputeerde staten op namens het bestuur van het regionaal openbaar lichaam. Het regiobestuur zal evenwel zelf de kosten daarvan dienen te dragen.

Indien in een bijzondere wet een «eigen» bevoegdheid voor een minister is opgenomen (zoals in de Planwet verkeer en vervoer), gaat deze bevoegdheid voor op de algemene bepaling van artikel 116; de desbetreffende minister behoeft zich dan uiteraard niet via gedeputeerde staten tot de regio te wenden.

Artikel 117

Zouden gedeputeerde staten niet of onvoldoende gebruik maken van hun bevoegdheid van artikel 116, dan kan dat leiden tot achterblijvende resultaten op bepaalde beleidsterreinen. Indien een voor dat beleidsterrein verantwoordelijke minister meent dat niet berust kan worden in die omstandigheid, dan kan deze minister, in overeenstemming met de minister van BZK, gedeputeerde staten uitnodigen gebruik te maken van hun bevoegdheid, en wel binnen een bepaalde termijn. Zouden gedeputeerde staten, om welke reden dan ook, dat niet (tijdig) doen, dan kan de desbetreffende minister, wederom in overeenstemming met de minister van BZK, zelf die aanwijzing geven aan het bestuur van de plusregio. Daarbij gelden dezelfde regels als die ter zake gelden tussen gedeputeerde staten en het bestuur van de plusregio (zie artikel 116): eerst wordt er gehoord, de aanwijzing gaat gepaard met een bepaalde termijn en uiteindelijk kan de minister zelf de bevoegdheid of taak uitoefenen resp. uitvoeren.

Artikel 118 en 119

De onderwerpen economische ontwikkeling en grondbeleid zijn toegelicht in paragraaf 3 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 120

Omdat het in de toekomst gewenst zou kunnen zijn dat de plusregio's die nu nog kaderwetgebied zijn, bij de ontwikkeling van locaties baatbelasting kunnen heffen, wordt die mogelijkheid gecontinueerd in het nieuwe hoofdstuk XI van de Wgr. De mogelijkheid wordt nu voor alle plusregio's geboden, aangezien er geen reden is op dit punt onderscheid te maken tussen de plusregio's.

Baatbelasting kan worden geheven van eigenaren van onroerende zaken die gebaat zijn bij voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het bestuur van een plusregio. Als de bevoegdheid wordt overgedragen, dan geeft dat een mogelijkheid voor het regiobestuur om rechtstreeks te heffen ter zake van binnen de plusregio gelegen onroerende zaken. Dat voorkomt ingewikkelde financiële constructies tussen regiobestuur en inliggende gemeenten. Bovendien worden weglekeffecten ten gevolge van problemen bij de toepassing van baatbelasting bij gemeentegrens-overschrijdende voorzieningen zoveel mogelijk voorkomen.

Toepassing van de baatbelasting moet worden gezien als het sluitstuk binnen het toe te passen kostenverhaal voor die gevallen dat een gemeente de kosten van voorzieningen van openbaar nut niet langs de privaatrechtelijke weg kan verhalen. Via baatbelasting zijn de gemeentelijke kosten van voorzieningen van openbaar nut in beginsel geheel te verhalen indien deze voorzieningen aantoonbaar en objectiveerbaar nu afwerpen voor particuliere onroerende zaken. Baatbelasting is in de praktijk niet altijd een eenvoudige vorm van belastingheffing. Deze moeilijkheid komt vooral voort uit het motiveringsbeginsel, waarin de redelijkheid en billijkheid van de heffing op het betreffende onroerend goed (dus niet de onderneming of de persoon) moet worden aangegeven. Gaat het bijvoorbeeld om het aanleggen van riolering in een niet gerioleerd gebied, dan kunnen de woningen en bedrijven die baat hebben van het riool,

concreet worden aangegeven. Gaat het om het voordeel van een station op de bestaande omgeving, dan is het gebied waarop dit voordeel betrekking heeft moeilijk aan te geven: wordt de grens te krap getrokken, dan is er een punt van onredelijkheid en ongelijkheid, terwijl als de grens te ruim wordt bemeten, het punt van onredelijkheid naar voren komt.

De stadsregio Rotterdam kent wel een omslagfonds dat gevoed wordt door een heffing op iedere nieuw gebouwde woning en woningequivalent (kantoren, voorzieningen, bedrijventerreinen). Deze heffing kan onder meer via baatbelasting worden verhaald. In het stadsgewest Haaglanden is de mogelijkheid wel onderzocht in het kader van de aanleg van rail-infrastructuur, maar voor dergelijke complexe situaties is gebleken dat baatbelasting niet het meest voor de hand liggende instrument is. In het kader van de Randstadrail is er bijvoorbeeld voor gekozen dat de betrokken gemeenten een bijdrage in de kosten van de aanleg betalen en zelf zorgen voor de kostendragers of dekkingsmiddelen. Het zijn de raden van de deelnemende gemeenten die zelf beslissen of en in welke mate zij de bevoegdheid overdragen. Het is dus niet de wetgever die hierover beslist en de bevoegdheid bij de plusregio legt. De gekozen methode komt tegemoet aan het mogelijke principiële bezwaar om de bevoegdheid tot belastingheffing toe te kennen aan een lichaam zonder direct gekozen vertegenwoordiging.

Artikel 121

Het kan zijn dat een provinciebestuur een verzoek van gemeenten als bedoeld in artikel 106 niet honoreert, op gronden die door de desbetreffende gemeenten niet overtuigend worden gevonden. Ook kunnen gemeenten van oordeel zijn dat zij ten onrechte niet of juist wel door gedeputeerde staten zijn uitgenodigd om samen te werken. Voorts kan het zijn dat gedeputeerde staten niet (tijdig) reageren op het verzoek van de gemeenten. Indien de gemeenten daarin niet berusten, is er sprake van een geschil. Omdat de administratieve rechter niet de meest geschikte is voor de beleidsmatige vraagstukken die dominant zullen zijn bij de hier aangeduide geschillen tussen bestuursorganen, is hier de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties competent gemaakt. Omdat de gewenste omvang van een plusregio mede kan afhangen van sectorale belangen, kan het zijn dat het oordeel van een sector-minister van belang kan zijn bij een geschil over de uitnodiging. Daarom is bepaald dat in dat geval de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslist in overeenstemming met de minister(s) wie het mede aangaat.

Artikel 122

Zou het zover komen dat het bestuur van een gemeente die deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling in het kader van deze wet het niet eens is met een besluit van het bestuur van de plusregio, dan is er sprake van een geschil. In eerste instantie zal artikel 28 Wgr of de (op grond van het nieuwe artikel 124 van het onderhavige voorstel) daarvoor in de plaats gekomen geschillenregeling tot oplossing van de problemen moeten leiden. Gedurende dat traject worden zonder twijfel argumenten gewisseld en standpunten besproken. Komt het niet tot een voor beide partijen bevredigende oplossing, dan staat uiteraard beroep op de rechter open. Normaliter wordt beroep op de rechter voorafgegaan door een bezwaarprocedure, op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Aangezien niet verwacht mag worden dat de formele bezwaarprocedure iets toevoegt aan de gesprekken die in het «geschil-stadium» al gevoerd zullen zijn, bepaalt artikel 122 dat artikel 7:1 van de Awb buiten toepassing blijft. Dit geldt dus niet voor andere belanghebbenden die in beroep willen komen; zij zullen eerst het bestuur van het regionaal openbaar lichaam met hun bezwaar moeten confronteren.

Artikel 123

De ingrijpende bevoegdheden uit de artikelen 114, 116 en 117 nopen tot het openstellen van een voorziening waarbij snel een definitief rechterlijk oordeel beschikbaar is. Daartoe wordt direct beroep opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met voorbijgaan aan de rechter ex artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zowel het bestuur van een plusregio als het bestuur van een gemeente is te beschouwen als belanghebbende. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet buiten toepassing gelaten: er zal dus eerst een bezwaarprocedure moeten worden doorlopen.

Artikel 124

Voor de oplossing van geschillen kan in de regeling zelf een voorziening worden getroffen, zodat artikel 28 van de Wgr niet van toepassing is. Op deze wijze kunnen de gemeenten binnen in een stedelijke regio desgewenst primair in eigen kring geschillen oplossen.

Wijziging van andere wetten

De wijzigingen in de artikelen II tot en met XIII zijn voor het grootste gedeelte technische aanpassingen van andere wetten dan de Wgr, waarbij de verwijzing naar de kaderwetgebieden of naar de openbare lichamen in die gebieden een verwijzing wordt naar de desbetreffende plusregio's. Voorzover het andere wijzigingen betreft, worden deze bij het desbetreffende artikel toegelicht. Voor alle technische aanpassingen geldt dat deze nodig zijn doordat de Kaderwet met ingang van 1 januari 2005 vervalt, maar de via sectorwetgeving aan die gebieden toebedeelde taken en bevoegdheden vrijwel ongewijzigd in stand blijven. Voor een overzicht van de taken en bevoegdheden van de als plusregio «doorstartende» kaderwetgebieden (met ander woorden de plusregio's die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvatten) zij verwezen naar paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting .

Artikel II

Artikel 107 van de Provinciewet maakt het (onder voorwaarden) mogelijk dat het provinciebestuur bevoegdheden van regeling of bestuur overdraagt aan gemeentebesturen. Zou een gemeentebestuur bevoegdheden willen overdragen aan een groep van gemeenten zoals een plusregio, dan kan dat nu alleen indirect, namelijk door overdracht aan de desbetreffende gemeenten, die dan op hun beurt deze bevoegdheid zouden moeten overdragen aan het regiobestuur. De wijziging van artikel 107 Provinciewet laat de overdracht aan gemeenten onverlet, maar opent daarnaast de mogelijkheid dat het provinciebestuur rechtstreeks bevoegdheden overdraagt aan het bestuur van de plusregio. Deze faciliteit geldt uitsluitend de overdracht aan plusregio's en dus niet aan de besturen van andere openbare lichamen die in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen zijn ingesteld. Dit onderstreept de bijzondere positie van de plusregio's.

Met het oog op het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij te houden register, moet een afschrift van een besluit waarbij het provinciebestuur een bevoegdheid delegeert, aan die minister worden gezonden.

Artikel IV

Door de voorgestelde wijzigingen onder A en B wordt bereikt dat de bevoegdheid om een huisvestingsverordening vast te stellen, bij de plusregio komt te liggen. Het vervallen van drie leden van artikel 2 betreft reeds uitgewerkte bepalingen over standplaatsen van woonwagens.

Artikel V

Als in de toekomst plusregio's middelen met betrekking tot bodemsanering rechtstreeks van het Rijk ontvangen, is een koppeling tussen de taken als budgethouder en bepaalde bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming wenselijk. Om dit mogelijk te maken omvat de wijziging van de Wet Bodembescherming – naast de terminologische aanpassing – een beperkte uitbreiding van artikel 88, tweede lid (zie het eerste gedachtestreepje).

Artikel VI

De wijziging onder A (wijziging van artikel 4.15a) is niet alleen technisch, omdat tevens het vaststellen van een regionaal milieubeleidsplan niet langer als een plicht is geformuleerd, maar als een mogelijkheid. De wetgeving wordt hiermee aangepast aan de praktijk, waarin bleek dat niet altijd behoefte is aan een dergelijk plan.

Ook voor de gemeenten bepaalt de Wet milieubeheer thans nog dat de raad een milieubeleidsplan *kan* vaststellen. Als over enige tijd in het kader van de Herijking het hele planstelsel in de Wet milieubeheer wordt geherformuleerd, is het denkbaar dat planverplichtingen en dus zeker dit soort facultatieve bepalingen geschrapt zullen worden. Een bedoeling van de Herijking is immers dat er eerder minder dan meer wordt geregeld.

Ook de wijziging in onderdeel C is inhoudelijk, maar evenzeer een aanpassing die uit de praktijk voortvloeit. De bevoegdheid om milieuvergunningen af te geven blijkt niet te worden gebruikt, en er is dan ook geen noodzaak deze bevoegdheid te handhaven. De wijziging in onderdeel D is een direct gevolg van de wijziging onder C.

Artikel VIII

In 2000 is met de inwerkingtreding van de Invoeringswet stedelijke vernieuwing de mogelijkheid om subsidie te verlenen aan samenwerkingsverbanden van gemeenten geschrapt, omdat destijds de idee was om niet langer dergelijke samenwerkingsverbanden in te schakelen. De gedachten daarover zijn inmiddels veranderd, zoals ook blijkt uit het onderhavige wetsvoorstel. In het kader van de woningbouwafspraken die door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden gemaakt, is het wenselijk dat behalve aan gemeenten en provincies ook rechtstreeks aan samenwerkingsverbanden van gemeenten subsidie kan worden verleend, gericht op met name het verhogen van de woningbouwproductie. Dit geldt in eerste instantie alleen voor de kaderwetgebieden die bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een «doorstart» maken als Wgr-plusregio's. In het overleg dat de minister van VROM met het IPO heeft gevoerd, is gebleken dat voor deze regio's evidente synergie kan worden bereikt met rechtstreekse subsidiëring. Op een later tijdstip kan door het Rijk in overeenstemming met de betrokken regio's en provincies geconcludeerd worden dat ook voor andere Wgr-plusregio's met rechtstreekse subsidieverlening aan die plusregio evidente synergie kan worden bereikt.

Artikel XV

Aangenomen mag worden dat de Wet op de jeugdhulpverlening vóór 1 januari 2005 zal zijn vervangen door de Wet op de jeugdzorg. Om die reden wordt voor laatstgenoemde wet (nu nog een wetsvoorstel) een technische aanpassing opgenomen. Indien voor de stemming over het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer nog geen zekerheid bestaat over de bedoelde vervanging, dan zal bij nota van wijziging alsnog ook een technische aanpassing van de Wet op de jeugdhulpverlening worden opgenomen.

Artikel XVI

Hoewel de wijziging, voorgesteld in artikel VI, onderdeel C, is gemotiveerd met de stelling dat in de bevoegdheid om milieuvergunning af te geven niet wordt gebruikt, valt niet uit te sluiten dat bij de inwerkingtreding van deze wet een aanvraag is ingediend, maar nog niet afgehandeld. Dit artikel voorkomt dat er onzekerheid ontstaat over de vraag wat er alsdan moet gebeuren.

Artikel XVII

Hoewel niet strikt noodzakelijk, (materieel is de Kaderwet na 1 januari 2005 uitgewerkt), lijkt het de duidelijkheid ten goede te komen de wet expliciet in te trekken.

Het *tweede lid* regelt dat met de inwerkingtreding van deze wet de regelingen die (nu nog) zijn gebaseerd op de Kaderwet voortbestaan op een nieuwe grondslag: hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Kaderwet is alsdan niet meer van toepassing op die regelingen. De regelingen worden dus niet beëindigd; rechten en verplichtingen lopen materieel ongewijzigd door, ook al worden de openbare lichamen die bij de kaderwetregelingen zijn ingesteld, vanaf de inwerkingtreding van deze wet aangeduid als: plusregio's. In de onderscheiden regelingen zal naar verwachting om die reden een aantal technische aanpassingen moeten plaatsvinden. Het *derde lid* beklemtoont door de beperkte termijn dat die aanpassingen uitdrukkelijk beperkt blijven tot datgene wat noodzakelijk is geworden door de wetswijziging; om die reden kan deze uitvoerende taak bij het dagelijks bestuur worden gelegd. Andere wijzigingen volgen de normale procedure. Deze regelingen moeten vanzelfsprekend wel worden opgenomen in het register, weshalve zij moeten worden toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat opnemings in het register in dit geval geen voorwaarde is voor de inwerkingtreding, aangezien deze plusregio's op geheel eigensoortige wijze «ontstaan» op het moment van inwerkingtreding van de wet.

Via de wijziging van diverse sectorwetten (zie de artikelen II tot en met XIII van deze wijzigingswet) is voor alleen deze plusregio's geregeld dat zij een aantal taken en bevoegdheden hebben die plusregio's die na de inwerkingtreding van deze wet worden ingesteld, niet (automatisch) hebben. Het standaardpakket dat voor alle plusregio's geldt, geldt daarnaast uiteraard ook voor de plusregio's die voorheen kaderwetgebied waren.

Met dit artikel is de ongestoorde continuïteit van de huidige kaderwetregelingen geregeld.

Artikel XVIII

Deze wet moet uiterlijk in werking treden met ingang van 1 januari 2005, het moment dat de regelingen die zijn gebaseerd op de Kaderwet, zijn uitgewerkt. Deze regelingen stamden van verschillende momenten in de

eerste helft van 1995, en hadden een wettelijke geldigheid van ten hoogste vier jaar, welke periode eenmaal kon worden verlengd (zie de Kaderwet, artikel 31, tweede en derde lid). Alle zeven regelingen die waren gebaseerd op de Kaderwet, zijn verlengd; vanwege de verschillende startmomenten was de expiratedatum óf 1 januari 2003, óf 1 maart 2003 óf 1 juli 2003. Aangezien de beoogde opvolger van de Kaderwet, te weten het voorstel van Wet bestuur in stedelijke regio's (Kamerstukken II, 2001/02, 28 095) de eindstreep niet haalde wegens de val het kabinet op 16 april 2002, zou er niet tijdig voor het moment van expiratie een (nieuwe) wettelijke basis zijn voor de regelingen – terwijl algemeen de opvatting gold dat op enigerlei wijze de regelingen voortgezet zouden moeten worden. Derhalve is gebruik gemaakt van het vangnet dat werd gevormd door de Wet tot extra verlenging van de gemeenschappelijke regelingen die krachtens de Kaderwet zijn getroffen (Stb. 2002, 78). Die wet zou slechts in werking treden indien er op 1 december 2002 wet geen nieuwe wettelijke voorziening zou zijn, met als enig doel de verlenging van de regelingen mogelijk te maken. Bij koninklijk besluit van 17 december 2002 (Besluit tot verlenging van de gemeenschappelijke regelingen die zijn getroffen krachtens de Kaderwet bestuur in verandering; Stb 2002, 655) zijn alle regelingen verlengd, tot uiterlijk 1 januari 2005; het «vangnetwetje» is daarmee uitgewerkt en vervallen.

Door de extra verlenging tot de datum van inwerkingtreding van onderhavige wet wordt een naadloze aansluiting bereikt, en kunnen de desbetreffende regelingen – op een nieuwe grondslag – blijven bestaan. De desbetreffende plusregio's vormen materieel de rechtsopvolgers van de openbare lichamen die bij de respectieve kaderwet-regelingen waren ingesteld.

Gelet op de noodzaak van inwerkingtreding (uiterlijk) met ingang van 1 januari 2005, in samenhang met onzekerheid over de duur van de parlementaire behandeling gedurende 2004, is gekozen voor de inwerkingtredeingsbepaling waarin wordt verwezen naar artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet. Op deze wijze spelen de termijn van de Tijdelijke referendumwet geen rol. Wel moet alsdan formeel rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat er na de inwerkingtreding een referendum over deze wet plaatsvindt. De kans daarop is evenwel verwaarloosbaar klein.

Artikel XIX

Hoewel niet gebruikelijk bij een wijzigingswet, lijkt een citeertitel in dit geval handig omdat verwacht mag worden dat geregeld naar deze wet verwezen zal worden. Het opschrift van een wijzigingswet leent zich daarvoor minder goed. De afkorting «Wgr» mag voldoende bekend worden verondersteld om opgenomen te worden in de citeertitel.

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