VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

*0: EK
*1: 2005-2006
*2: 6
*3: WordXP
*4: 6de vergadering
*5: Dinsdag 15 november 2005
*6: 13.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 70 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie, en de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Franken, Schuurman, Hoekzema en Van Gennip, wegens verblijf buitenslands.
**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**. De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.
**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Ik verzoek u allen te gaan staan.

Op 29 oktober jl. is op 80-jarige leeftijd oud-KVP-senator Jan Niers overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer in de periode 1960 tot en met 1972. De laatste drie jaar was hij tevens fractievoorzitter.

Jan Niers, geboren en getogen Tukker, was leraar en advocaat in het Overijsselse Hengelo en politiek actief als raadslid, statenlid en senator. Gelijktijdig met zijn lidmaatschap van de Eerste Kamer was hij tien jaar lang lid van gedeputeerde staten van Overijssel. Hij was de eerste gedeputeerde die in zijn eigen provincie commissaris van de Koningin werd, en met zijn 46 jaar destijds ook de jongste commissaris. Deze benoeming betekende tevens zijn afscheid van onze Kamer. Vanaf 1972 was hij zestien jaar lang commissaris, een functie die hij op competente wijze vervulde met een grote betrokkenheid bij het wel en wee van zijn provincie.

Binnen de KVP vervulde hij tot 1971 de rol van adviserend lid van het bestuur van de kieskring Overijssel en van 1972 tot 1980 van het partijbestuur. Daarnaast was Jan Niers zes jaar voorzitter van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. Ook in het bedrijfsleven was hij, gelet op zijn commissariaten, bepaald geen onbekende.

In de Eerste Kamer was hij voor zijn partij woordvoerder Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting, hoewel zijn maidenspeech in januari 1961 ging over de Armenwet 1912. In die maidenspeech vertrouwde hij de minister toe, die in de Tweede Kamer had gesteld het niet alleen in de hand te hebben of een wet totstandkomt, dat zijn reeds opgedane ervaring in de Eerste Kamer als jong Kamerlid was "dat het tempo in elk geval van de Eerste Kamer bijzonder hoog is".

Met zijn 35 jaar bij aanvang van zijn Kamerlidmaatschap was Jan Niers een van de jongste senatoren. Hij toonde zich een bedachtzame, bescheiden strateeg, geen extraverte politicus, maar een Kamerlid met grondige kennis van zaken en een gepaste voorzichtigheid, zoals die juristen veelal eigen is. Op buitenstaanders kon hij wat formeel en vormelijk overkomen, maar degenen die hem van nabij meemaakten, herinneren zich hem juist als een betrokken, toegankelijke persoon.

Niers' naam is blijvend verbonden met de Universiteit Twente door de mr. J.L.M. Niers-leerstoel, een bijzondere leerstoel op het gebied van de revalidatietechnologie, die hem bij zijn pensionering door het bedrijfsleven werd aangeboden.

De Eerste Kamer is Jan Niers dankbaar en zeer erkentelijk voor de bijdrage die hij heeft geleverd aan onze parlementaire democratie. Ik hoop dat deze herinnering aan die bijdrage een steun is voor zijn familie bij het verwerken van haar verdriet.

Ik verzoek u een moment stilte te betrachten.
**

(De aanwezigen nemen enige ogenblikken stilte in acht.)

De **voorzitter**: De fractie van de Partij van de Arbeid heeft verzocht om heropening van de beraadslaging over wetsvoorstel nr. 28999.

Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen.
**

Aldus wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik heet de ministers van VWS en Justitie van harte welkom.

*B
!Klachtregeling BOPZ!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en enige andere wetten in verband met de aanpassing van de in deze wet opgenomen klachtregeling (28999).

De beraadslaging wordt heropend.

*N

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. In tweede termijn is in de ogen van onze fractie niet de gewenste helderheid gekomen in de discussie die is gevoerd over aan de ene kant de wens dat er geen impasse ontstaat in de behandeling van de patiënt en aan de andere kant de wens dat een psychiater niet kan worden gedwongen om een behandeling in te zetten of voort te zetten dan wel te wijzigen in opdracht van een klachtencommissie. Wij hebben in dat debat geprobeerd aan te geven dat volgens ons de psychiater de mogelijkheid heeft zich terug te trekken uit de behandeling. Het wetsvoorstel laat zich evenwel niet zo precies lezen. Door het kabinet is gezegd dat die mogelijkheid er wel is en dat die ook als zodanig is bedoeld. Gelet op het ontwerp van de reparatiewet die voor ons ligt en het belang dat daarin aan de klachtencommissie wordt toegekend, wensen wij te beklemtonen dat een klachtencommissie een klachtencommissie is, dat de behandeling van de patiënt om wie het gaat continuïteit moet kennen en dat er in dit soort situaties duidelijkheid dient te zijn over hoe dat is geregeld. Wij constateren dat kabinet en Kamer een verschillende lezing hebben van wat er precies op dit punt in het wetsvoorstel staat. Om dat punt te verduidelijken, wil ik een uitspraak van deze Kamer vragen.
*M

De **voorzitter**: Door de leden Hamel, Dupuis, Slagter-Roukema, Van der Lans, Putters en Van de Beeten wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de klachtregeling in de wet BOPZ met zich meebrengt dat de klachtencommissie, c.q. de rechter, na gegrondverklaring van een klacht, de behandelaar kan opdragen een nieuwe beslissing te nemen of een handeling achterwege te laten, met inachtneming van de uitspraak;

overwegende dat de behandelaar daardoor in de situatie kan raken dat hij in strijd met zijn eigen professionele opvattingen moet handelen;

overwegende dat de patiënt erbij gebaat is dat na de gegrondverklaring van zijn klacht, het behandelingstraject niet in een impasse raakt;

voorts overwegende dat het de instelling is die verantwoordelijk is voor het aanwijzen van een voor de behandeling verantwoordelijke persoon;

verzoekt de regering, in het aangekondigde voorstel tot wijziging van de wet BOPZ ter verduidelijking op te nemen dat wanneer een klacht gegrond wordt verklaard, de instelling moet beoordelen of de betrokken psychiater met de behandeling van de patiënt belast kan blijven of dat een andere psychiater met de behandeling moet worden belast,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. E (28999).
**

De heer **Hamel** (PvdA): Ik wacht met belangstelling het antwoord van de regering af.
*N

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. Wij zijn bereid deze motie welwillend te bezien en haar te betrekken bij het wetsvoorstel dat nog bij de Staten-Generaal zal worden ingediend.
De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt met algemene stemmen aangenomen.

De motie-Hamel c.s. (28999, nr. E) wordt met algemene stemmen aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Bierman-Beukema toe Water

*B
!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 17 juni 2002 te Luxemburg totstandgekomen Europees-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Libanon, anderzijds (Trb. 2002, 143 en Trb. 2003, 141) (28837);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 ten behoeve van meer keuzevrijheid voor de scholen bij de inrichting van de onderwijstijd (29733);
- het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering van de op 17 december 1991 te München tot stand gekomen Akte tot herziening van artikel 63 van het

Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien van 5 oktober 1973 (Trb. 1992, 47), het op 1 juni 2000 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake octrooirecht (Trb. 2001, 120), het op 17 oktober 2000 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de toepassing van artikel 65 van het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien van 5 oktober 1973 (Trb. 2001, 21) en de op 29 november 2000 te München tot stand gekomen Akte tot herziening van het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (Trb. 2002, 64) (29874);

- het wetsvoorstel Wijziging van belastingwetten en enige andere wetten in verband met noodzakelijk technisch herstel (Technische herstelwet 2005) (30200);

het wetsvoorstel Wijziging van enkele wetten op het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten in 2005 (Reparatiewet OCW 2005) (30239).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B
!WGR!

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- het wetsvoorstel **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 (27008);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus) (29532)**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom.
**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. In de bijdrage van de PvdA-fractie bij de voorgestelde wetswijzigingen wil ik kort stilstaan bij de volgende vier punten: Het waarom van de wijzigingen, het karakter van de wijzigingen, de democratische legitimatie en de verhouding van deze wetswijzigingen tot verschillende sectorwetten, met name de Wet ruimtelijke ordening.

De reden van deze wetswijziging is gelegen in het feit dat de noodzaak aanwezig was en is om een structurele voorziening te treffen voor het bestuur rond de grote steden. Het waren vooral de grootstedelijke problemen die enerzijds noodzaakten tot een meer verplichtend karakter van de onderlinge afspraken en anderzijds tot het kunnen beschikken over zelfstandige bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen. Ook naar het oordeel van de PvdA-fractie moeten de kansen en problemen rond de grootste stedelijke agglomeraties in ons land samenhangend en in onderling overleg tussen de verschillende gemeenten die in die gebieden werkzaam zijn worden aangepakt. Het gaat dan vooral om het maken van niet vrijblijvende afspraken over de ruimtelijke ordening, het wonen, het werken, de verkeersinfrastructuur, veiligheid en leefbaarheid. En daar horen bevoegdheden bij.

Niet ontkend kan worden dat het karakter van de provinciale bemoeienis met de kaderwetgebieden ingrijpend veranderde. Bevoegdheden die voorheen op provinciaal niveau lagen, werden nu aan de besturen van de kaderwetregio 's toevertrouwd en nam de rechtstreekse relatie met het Rijk toe. De kaderwet Bestuur in verandering, een experimentele wet met een tijdelijk karakter, die van toepassing is op zeven regionale stedelijke samenwerkingsverbanden, heeft de afgelopen jaren haar bestaansrecht bewezen en moest een vervolg krijgen. Daarover waren de bestuurders en politici in de kaderwetgebieden het redelijk eens. Maar hoe dan wel, daar was bestuurlijk Nederland het wat minder over eens. Allerlei bestaande belangen en het bijna dogmatisch willen vasthouden aan de Thorbeckiaanse hoofdstructuur leidden tot veel discussies. Discussies vragen tijd en daarom moest de Kaderwet verlengd worden en moet dat, als wij nu niet opschieten, bijna opnieuw gebeuren. Wij behandelen daarom vandaag een wetswijziging die niet alleen de continuïteit van de bestuurlijke organisatie van de kaderwetgebieden moet garanderen, maar die ook de deur openzet voor andere gebieden om gebruik te maken van de in deze wet geboden mogelijkheden. Hoewel de PvdA zeer overtuigd is van regionale gemeentelijke samenwerking, zowel in het stedelijk als in het landelijke gebied, rijst bij ons toch de vraag wat er nu zou gebeuren als wij deze wet niet zouden aannemen? Zouden die gebieden dan ineens ophouden met het maken van afspraken op de beleidsterreinen waarop zij de afgelopen jaren gezamenlijk zijn opgetrokken? En zou de provincie ineens weer op haar strepen gaan staan en allerlei bevoegdheden gaan oppakken die zij inmiddels heeft afgestaan? Wij vragen de minister om op die vraag in te gaan, want waarom zouden diezelfde gemeenten die nu zo goed samenwerken dat niet gewoon kunnen blijven doen binnen de bestaande wetgeving? Mocht het antwoord zijn dat zij dan onvoldoende bevoegdheden hebben om daadkrachtig en efficiënt te opereren, komt de vraag naar het karakter van deze wetswijziging in tweede instantie opnieuw aan de orde: hulpstructuur dan wel wijziging van de hoofdstructuur. Daarover gaat dan ook het tweede onderdeel van de inbreng van mijn fractie.

In de behandeling in de Tweede Kamer, in de reacties die de wet heeft opgeroepen bij de verschillende bestuursorganen, in het advies van de Raad van State en in de behandeling tot nu toe in deze Kamer staat de vraag centraal of bij deze wetswijziging gesproken kan worden van het treffen van een structurele voorziening die ten dienste staat van de bestuurlijke hoofdstructuur -- Rijk, provincies en gemeenten -- dan wel dat er sprake is van een dusdanig ingrijpend wijzigingsvoorstel dat geconcludeerd moet worden dat hiermee de hoofdstructuur geweld wordt aangedaan. De regering doet de grootst

mogelijke moeite om aan te geven dat het echt gaat om een hulp structuur, dat het echt gaat om verlengd lokaal bestuur en dat er geen sprake is van een wezenlijke aantasting van de hoofdstructuur. Het belangrijkste adviesorgaan van de regering, de Raad van State, is er echter duidelijk over: "De Raad stelt vast dat er wederom geen duidelijke keuze wordt gemaakt. Formeel wordt gekozen voor een hulpstructuur maar materieel voor een uitholling van de figuur van de gemeenschappelijke regeling. Daarmee lijkt de regering de consequenties te willen ontlopen waartoe een expliciete keuze voor een bestuurlijke hoofdstructuur zou dwingen". Even verderop stelt de Raad: ".. .dat er eigenlijk niet meer gesproken kan worden van louter een hulpstructuur. Het betreft hier een wezenlijke afwijking van wat tot nu toe bij gemeenschappelijke regelingen als uitgangspunt is gehanteerd." Vervolgens vraagt de Raad zich oprecht af "waarom hier niet de afweging is gemaakt om te komen tot een afzonderlijke bestuurlijke structuur met democratische verantwoording en legitimatie in grootstedelijke regio's." Bij de beantwoording van deze stevige kritiek probeert de regering enerzijds duidelijk te maken dat het in deze wet geregelde het taken- en bevoegdhedenpakket noodzakelijk is om de problemen en behoeften van de grootstedelijke regio's effectief te kunnen aanpakken. De voorbeelden bij deze stelling ontbreken echter. Wij vragen de minister als aanvulling op de zojuist gestelde vraag -- wat gaat er mis als wij deze wet niet aannemen? -- een voorbeeld uit te werken waardoor deze bewering wat begrijpelijker wordt, ook voor mensen die zich niet dagelijks bezighouden met de organisatie van het binnenlands bestuur.

Anderzijds wordt door de regering niet getwijfeld aan het bestaansrecht van de provincies. Ook wordt tegengesproken dat het om een uitholling van de oorspronkelijke functies van de provincie gaat. Onze vraag is of die twee uitspraken niet strijdig met elkaar zijn. Enerzijds de zo noodzakelijk geachte overdracht van bevoegdheden, die juist als de belangrijkste legitimatie voor deze wetswijziging wordt aangegeven en anderzijds argumenteren dat dit niet leidt tot een minder belangrijke rol en functie van de provincies als bestuurslaag. Misschien wil de minister in dit verband ons nog eens uitleggen of hij daadwerkelijk van mening is dat de mogelijkheden die in deze wet geboden worden vooral voor de provinciebesturen van Zuid-Holland en Utrecht niet een dusdanige uitholling van de oorspronkelijke functie van de provincies inhouden, dat de legitimiteitsvraag vooral bij deze provincies serieus gesteld kan worden. In Zuid-Holland gaat het immers om de grote regionale samenwerkingsverbanden van Rotterdam en Den Haag en naar het zich laat aanzien is het bepaald niet onmogelijk dat Drechtsteden een vergelijkbare status gaan aanvragen. Heeft de minister er een idee van welke gebieden nog zullen volgen?

De minister heeft toegezegd dat hij nog gedurende deze kabinetsperiode zal komen met een visie op het middenbestuur. Wij ondersteunen dat van harte, maar vinden dat het ijzer gesmeed moet worden als het heet is. Naar ons oordeel is het ijzer nu heet, misschien wel roodgloeiend. Een duidelijker bewijs dan het manifest van de Holland Acht is niet te geven. Vier commissarissen van de Koningin en vier burgemeesters geven aan dat de belangrijkste oorzaak voor de teloorgang van de Randstad in vergelijking met andere grootstedelijke Europese regio's het ontbreken van een slagvaardige bestuursstructuur is. "Het is een onoverzichtelijke lappendeken van vier provincies, vier grootstedelijke regio's, vier grote steden, zo'n honderdveertig andere steden en plattelandsgemeenten, en een dozijn rijksdepartementen. Geen van de overheden is in staat om zelf voor de Randstad belangrijke besluiten te nemen. Bestuursorganen werken vaak langs elkaar heen en plannen moeten langs veel verschillende lagen voordat er uiteindelijk een beslissing wordt genomen, als dat al gebeurt. Bepaalde onderwerpen worden soms wel in tien of meer verschillenden gremia besproken, waarbij dan vele tientallen bestuurders zijn betrokken. Over slagvaardigheid gesproken!" Dit is overigens het derde punt van het manifest van die Holland Acht dat uit acht punten bestaat. Duidelijker kan het toch niet gezegd worden?. Wij hopen dat de regering deze urgentie tot de hare maakt en dat de minister van Binnenlandse Zaken de toegeworpen handschoen oppakt door een versnelling aan te brengen in de totstandkoming van een visie op het middenbestuur, een visie die vervolgens omgezet moet worden in wetgeving en die binnen een beperkte termijn tot wijzigingen moet leiden. Dat kan niet wachten tot na 2007. De visie moet voor de zomer van 2006 zijn afgerond. In de herfst van 2006 zou de bestuurlijke besluitvorming moeten plaatsvinden, waarop meteen daarna gewerkt kan worden aan de voorgestelde veranderingen, Zij kunnen dan onderdeel uitmaken van een nieuw regeerakkoord.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het viel mij op dat het pleidooi van die Holland Acht wel een heel ander pleidooi is dan dat van de PvdA-commissie onder leiding van de heer Andeweg, die voor 30 provincies pleitte. Wat vindt u daarvan?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Als u het goed vindt, rond ik even mijn betoog af, denk ik erover na en zal ik er vast in tweede instantie op terugkomen. Ik heb het nu over de voorliggende wetswijzigingen en niet over een PvdA-rapport.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zei dat er iets moet veranderen aan dat middenbestuur. Er is een interessante notitie verschenen van de PvdA. Ook de Holland Acht bepleiten iets. Omdat daar nogal een verschil tussen zit, dacht ik: laten wij even meedenken en kijken waar wij kunnen uitkomen! Dat u erover wilt nadenken, vind ik overigens prima! Dan komen wij er in tweede termijn wel op terug.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Akkoord.

Wil de minister ons toezeggen dat hij gaat versnellen op de wijze zoals wij die schilderen?

Tot onze vreugde heeft hij in deze Kamer al wel duidelijk gemaakt -- bijvoorbeeld bij de behandeling van herindeling Sassenheim, Voorhout en Warmond -- dat hij in zijn visie uitgaat van het maken van een onderscheid tussen de verschillende provincies: niet een uniform model dat van toepassing verklaard wordt op het gehele land, maar uitgaan van de verscheidenheid aan opgaven en

uitdagingen die in de verschillende delen van ons land bestaan. Dit uitgangspunt onderschrijft de PvdA-fractie in deze Kamer van harte, dit mede in antwoord op de interruptie van de heer Platvoet. Bij voortduring proberen wij aan te dringen op ruimte voor verscheidenheid in onze wetgeving. Maatpakken en geen dwingend opgelegde uniformen, daarin moet, meer dan tot nu toe, de uitdaging voor de wetgever komen te liggen. Natuurlijk horen daar wel nationale kaders bij, die mede bepaald worden door Grondwet, nationale en internationale verdragen.
In het manifest van de Holland Acht wordt de regering gevraagd om een onafhankelijke commissie in te stellen die voor de zomer van 2006 met haar bevindingen moet komen. De zeven heren en een vrouw, allemaal door de wol geverfde bestuurders, zijn zo eerlijk om vast te stellen dat zij er zelf niet uitkomen, omdat er dan te veel gevestigde belangen gaan meespelen. De fractie van de PvdA zou de regering op het hart willen binden om deze aanbeveling heel snel over te nemen en om te zetten in het benoemen van een commissie. Het komt ons voor dat het instellen van een staatscommissie hiervoor de aangewezen weg is. Is de minister het daarmee eens? Wij horen graag van hem hoe hij aankijkt tegen de voorstellen zoals ze verwoord staan in dit manifest en of hij ook de gevoelens van urgentie deelt, het ijzer smeden als het heet is!

De fractie van de PvdA meent dat er een einde moet komen aan de vrijblijvendheid en dat er meer zicht moet komen waar de verantwoordelijkheden liggen en wie daarop aanspreekbaar is. Dat betekent dat wij de steeds maar groeiende bestuurlijke drukte zat zijn. Wij kunnen niet door blijven gaan met in dit land steeds maar weer nieuwe hulp- of halve hoofdstructuren erbij te maken en er nooit wat van afdoen. De veiligheidsregio, de netwerksteden, de Wgr-regio's de Wgr-plus-regio's als opvolgers van kaderwet Bestuur in verandering, de Wgr-plus-regio's als uitvloeisel uit deze wet -- dat is een andere WGR-plus-regio dan de zeven al bestaande -- en wat hebben wij nog niet meer!. Niet zo gek dat er geen tijd meer over is om echt met de samenleving in debat te gaan, want er moet wat vergaderd worden. Gelukkig zijn de vergaderlokalen inmiddels rookvrij verklaard, maar het blijft rampzalig. Daar hebben wij dan weer een rampenbestrijdingsteam in een veiligheidsregio voor nodig, die niet samenvalt met de WGR-regio of de netwerkstad-regio.
Dit betekent dat wij, hoewel schoorvoetend, vooralsnog de noodzaak van de voorliggende wetswijziging zullen ondersteunen, maar daar wel een horizonbepaling in willen aanbrengen. Wij zijn van mening dat deze wet zal moeten eindigen in 2012 en niet langer moet duren. Wij vragen de minister niet om het wetsvoorstel nu terug te nemen en die bepaling alsnog in de wettekst op te nemen, wij vragen hem zijn bereidheid uit te spreken deze wet eindig te laten zijn en in heroverweging te nemen bij de gedachtevorming rond het middenbestuur. Wij overwegen een motie op dit punt.

Waarom vinden wij het zo belangrijk om de bestuurlijke drukte te verminderen en de vraag naar de verantwoordelijkheden duidelijk te stellen? Omdat wij oprecht van mening zijn dat wij onze democratische rechtsstaat uiterst serieus moeten nemen. Dit betekent dat er een wisselwerking moet zijn tussen de directe en de representatieve democratie, en dit kan alleen maar wanneer het zowel de politici als de burgers duidelijk is, wie waarop aangesproken kan worden. Dit brengt mij bij het derde punt, de democratische legitimatie.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter, ik denk dat bij mij ongeveer dezelfde gedachte rees als bij de heer Platvoet. Ik besef heel goed dat het manifest van de PvdA niet op de agenda staat, maar ik kan er toch niet helemaal omheen, omdat daarin gesuggereerd wordt dat er misschien wel een extra bestuurslaag op regionaal niveau zou moeten komen, namelijk landsdelen en regio's. Ook ik vraag me af of deze gedachte wel past in de stelling van mevrouw Meindertsma dat de bestuurlijke drukte doorgeschoten is en dat wij een stap terug zouden moeten doen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik hoef in deze Kamer geen stukken te behandelen die bestemd zijn voor een congres van mijn partij, maar de reactie op het rapport-Andeweg tijdens dat congres was dat er minder bestuurslagen zouden moeten zijn. Welke bestuurslagen er precies zouden moeten komen te vervallen, is daarbij niet duidelijk genoeg geworden. Wij hopen dan ook dat de discussie over het middenbestuur die de minister nu aanzwengelt, kan leiden tot een debat dat bijna niet partijpolitiek is, tot een debat over wat nu het meest efficiënt zou zijn. Ik heb zojuist aangegeven dat wij vinden dat er hierbij wel gelet moet worden op de verscheidenheid in de Nederlandse samenleving, zodat er voor Groningen, Friesland en Drenthe wellicht een andere oplossing zou moeten worden gekozen dan voor de Randstad. Voor een deel zou de bestaande structuur behouden kunnen worden en voor een deel zou er misschien opschaling nodig zijn. Hierover moeten wij nog in debat gaan, zowel in de verschillende politieke partijen als met elkaar. En natuurlijk moeten ook de bestuurders van de provincies en de gemeenten erbij betrokken worden. Ik hoop dat dit meteen ook een antwoord is op de vraag van de heer Platvoet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Daar moet ik even over nadenken…

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Of er burgers zijn die wakker liggen van dit soort vraagstukken, moet ernstig betwijfeld worden. Burgers in wier opdracht wij met elkaar zo doelmatig en efficiënt als mogelijk is, het land zouden moeten proberen te besturen, liggen over het algemeen niet wakker van vraagstukken rondom de bestuurlijke inrichting van ons land. Wel komen zij in actie wanneer zij niet weten waar zij terecht moeten, wanneer zij van het kastje naar de muur gestuurd worden of wanneer de dienstverlening niet op orde is. Ook komen er burgers in beweging wanneer zij het gevoel hebben dat hun eigen identiteit afgepakt wordt, bijvoorbeeld door de schaalvergroting bij herindelingen. Eveneens wil men graag weet hebben van en meepraten over plannen die direct ingrijpen in de eigen woon- en leefomgeving. En juist op dit punt wordt de afstand vergroot tussen de overheidslaag die er over beslist, en de burgers die de invloed van die beslissingen aan den lijve zullen

ondervinden. Het is dan ook moeilijk uit te leggen aan bewoners van de huidige kaderwetgebieden en straks aan die van de Wgr-plusregio's dat zij hun stem niet rechtstreeks mogen uitbrengen op de regioraad, die hen vertegenwoordigt bij het nemen van majeure beslissingen, terwijl dit een orgaan is met bevoegdheden die voorheen bij de provincie thuishoorden. Wel mogen zij hun stem uitbrengen bij provinciale verkiezingen, waar zij mijlenver van af staan en waarmee zij steeds minder te maken krijgen. Het is erg jammer dat er in deze wet geen experimenteerartikel opgenomen is dat de mogelijkheid biedt om bij wijze van proef in een regio over te gaan tot rechtstreekse verkiezing van de regioraad.

Is de minister het met ons eens dat het voor een goed functionerende regioraad en een goed werkend regiobestuur van belang is dat de inwoners van die regio directer betrokken worden bij het beleid en de uitvoering van dat beleid? En is de minister net als wij van mening dat de betrokkenheid daarbij gestimuleerd zou moeten worden? Als dit zo is – dit wordt met zoveel woorden gesteld in de brief aan de Tweede Kamer die wij in afschrift hebben gekregen, een brief met als titel "Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden" – zou het dan niet voor de hand liggen om samen met VNG en IPO te zoeken naar goede voorbeelden om dit te stimuleren en het van instrumenten te voorzien? Het gaat hierbij niet alleen om het verstrekken van meer en betere informatie en voorlichting, maar ook om de beleidsbeïnvloeding voorafgaande aan de besluitvorming en om het afleggen van verantwoording achteraf. Allereerst ligt er naar onze mening een taak voor de organen zelf om veel meer en beter over het voetlicht te brengen wat men doet en waarom men dat doet en om de inwoners van de regio bij de besluitvorming te betrekken. Maar hierbij is ook een taak weggelegd voor beide ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat om het daadwerkelijk in de praktijk van alledag bevorderen van "de andere overheid", en dat is misschien wel belangrijker dan de invoering van allerlei stelselwijzigingen.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter, mevrouw Meindertsma zal begrijpen dat mijn belangstelling voor haar betoog nog groter werd toen zij het thema directe verkiezingen aansneed. Ik heb voor haar een vraag die wat meer geënt is op de theorie van de bestuurlijke organisatie. Als een regioraad rechtstreeks wordt gekozen, al dan niet bij wijze van experiment, welke gevolgen zal dit dan hebben voor de aard van de regioraad en met name van de hele plusregio in het geheel van de volle bestuurslagen, van de huidige hoofdstructuur? En zullen dit aantrekkelijke gevolgen zijn?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Je kunt je voorstellen dat je er bij rechtstreekse verkiezingen voor de regioraad ook over gaat nadenken of het nog wel zo noodzakelijk is om het provinciale bestuur rechtstreeks te laten kiezen.

Voorzitter. Uit de notitie van de minister blijkt dat de betrokkenheid van burgers bij gemeenschappelijke regelingen geen deel uitgemaakt heeft van het ingestelde onderzoek. Wij verzoeken de minister, deze betrokkenheid alsnog te laten onderzoeken. Is de minister hiertoe bereid? Dit is des te noodzakelijker omdat het onderzoek naar de democratische legitimatie, gebaseerd op de democratische controle van het bestuur van het samenwerkingsverband door gemeenteraden, nogal schokkende resultaten laat zien. Ik kan niet nalaten om in dit verband op te merken dat ik na lezen van dit stuk niet anders kan dan constateren dat de controle, het stellen van kaders en de plicht tot verantwoording in het bedrijfsleven en bij maatschappelijke ondernemingen zoals woningcorporaties beter geregeld is dan bij de gemeenteraden ten opzichte van de samenwerkingsorganen, als wij de gegevens uit deze notitie tenminste serieus moeten nemen. Het is een treurig beeld dat uit het onderzoek naar voren komt. Er staat duidelijk in de notitie dat de democratische legitimiteit van een bestuur in hoge mate afhankelijk is van een goede democratische controle, zodat bij het ontbreken daarvan de legitimiteit van een bestuur eigenlijk vervalt. Hier mag niet gemakkelijk aan voorbijgegaan worden, dit stelt ons ook bij de behandeling van deze wetswijziging voor een serieus probleem. De minister van VROM overweegt om in te grijpen bij het interne toezicht van woningcorporaties wanneer die hun controletaak niet op de juiste manier oppakken. Zij overweegt om dan het betrokken toezichtorgaan af te zetten. Wat doet de minister van Binnenlandse Zaken eraan om het gebrek aan adequate controle op de besturen van de samenwerkingsverbanden aan de orde te stellen? Is hij net als wij van mening dat het ontbreken daarvan buitengewoon ernstig is en dat dit niet geaccepteerd kan worden? Aan welke maatregelen ter verbetering zouden wij moeten denken? En wanneer is de maat vol, wanneer vormt het ontbreken van deze indirecte controle een reden om over te gaan tot directe verkiezingen voor de samenwerkingsorganen, zoals overal in Europa, met uitzondering van Zwitserland?

Een vierde bestuurslaag wordt afgewezen door het kabinet en ook, zo lees ik, door een meerderheid van de Tweede kamer. Dit laatste zou nog eens opnieuw bekeken kunnen worden, want in de afgelopen jaren hebben de verschillende politieke partijen andere standpunten ingenomen dan voorheen. Minder dogmatisch wordt de vernieuwing afgewezen met een beroep op Thorbecke. En als een vierde bestuurslaag als zodanig niet acceptabel geacht wordt, zou er overwogen kunnen worden – ik gaf het al aan – om juist de directe verkiezingen voor de provincies, die dan veranderd en mogelijk opgeschaald zijn, achterwege te laten, waardoor er dan toch drie bestuurslagen blijven bestaan. Wij hopen dat de minister ons op dit punt wel een aantal concrete toezeggingen wil doen, want doormodderen zonder perspectief op verbetering achten wij niet de juiste weg.

Ten slotte vragen wij bij dit punt nog naar de uittredingsmogelijkheden voor gemeenten die nu tot de kaderwetgebieden behoren; uittreding is door de Tweede Kamer via een amendement mogelijk gemaakt. Hoeveel gemeenten per gebied hebben kenbaar gemaakt, te willen uittreden? Hoe wil de minister met deze vraag omgaan? Daaromtrent lijkt na de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van deze wet in deze Kamer enige onduidelijkheid te zijn ontstaan, bijvoorbeeld tussen minister en IPO.

Ten slotte de relatie van deze wet tot de sectorwetten. Deze wet zal een uitwerking hebben op de sectorwet. Bij de schriftelijke inbreng zijn wij uitvoerig stil blijven staan bij de relatie tussen de bevoegdheden in deze wet en de doorvertaling daarvan in de fundamentele herziening van de WRO. Nog steeds zijn wij van mening dat de verdeling van de bevoegdheden niet helder genoeg gedefinieerd is en dat deze wederom veel vergadercircuits zal voeden, maar wij kiezen ervoor om dit punt gedetailleerd aan de orde te stellen bij de behandeling van de WRO, na de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer.

Voorzitter. Het valt ons niet gemakkelijk om tot een eindoordeel over dit wetsvoorstel te komen. Wij hopen dan ook dat de minister ons in zijn beantwoording op een aantal punten tegemoet kan komen. De belangrijkste punten zijn zicht op een horizonbepaling en het aanreiken van instrumenten om zowel de directe als de indirecte democratische legitimatie te versterken.
Wij wachten dan ook met belangstelling het antwoord van de minister af.

*N

De heer **Van den Oosten** (VVD): Voorzitter. Wij spreken in deze zaal niet voor het eerst over de organisatie van ons binnenlands bestuur, en zeker niet voor het laatst. Het onderwerp leek even van de politieke agenda af te zijn. Na de pogingen om te komen tot bovenlokale gewesten aan het eind van de jaren zestig verscheen in 1974 een kaart waarop Nederland werd ingedeeld in 64 gewesten. Enkele jaren later werden het 24 miniprovincies. Toen was het afgelopen met de structuurvoorstellen en zocht men zijn heil in intergemeentelijke samenwerking. In de jaren negentig werd de structuurdiscussie hervat aan de hand van het idee van stadsprovincies.

Het onderwerp van de toekomst van ons middenbestuur lijkt opnieuw weer hoogst actueel te worden; de minister heeft immers aangekondigd dat hij nog in deze kabinetsperiode een goed doortimmerde visie op de rol van het middenbestuur aan het parlement zal voorleggen. Daarin moet het, zoals blijkt uit de aankondiging, gaan over de relatie met Europa, bestuurlijke drukte, schaalvergroting, de positie van de waterschappen, de mogelijkheid van differentiatie tussen provincies, de geringe betrokkenheid van burgers bij het bestuur, etc. De VVD-fractie vindt dit zeker niet te vroeg. Het belangwekkende rapport van de commissie-Geelhoed "Op schaal gewogen", gemaakt in opdracht van het IPO, bevat een analyse van het regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw, met voorstellen. Dit rapport ligt al sinds 2002 in de la van de minister.

Intussen gaan de ontwikkelingen wel door en wordt het binnenlands bestuur steeds verder dichtgetimmerd zonder die aangekondigde goed doortimmerde visie, en wel met dit wetsontwerp, de Wijzigingswet Wgr-plus, als opvolger van de Kaderwet. De Kaderwet is operationeel sinds 1994 en daarmee zijn de betrokken regio's op de kaart gezet. Regionale bestuurders hebben hard gewerkt om de beoogde doelstellingen te behalen. De Kaderwet is echter een wet met een aantal gebreken, gebreken die het behalen van de doelstellingen extra gecompliceerd, zo niet moeizaam maken. De Wgr-plus lijkt dit niet te verbeteren. Wij willen een viertal voor ons belangrijke onderdelen belichten en ten slotte zullen wij twee punten aangeven die naar onze mening zullen leiden tot verbetering van dit wetsvoorstel, c.q. van de uitvoering ervan.

De VVD fractie vindt het, zoals bekend, belangrijk dat dit wetsontwerp wordt voorzien van een horizonbepaling, net zoals de Kaderwet. De minister wil hier nog niet aan, zoals blijkt uit onder meer de memorie van antwoord. Dit is opmerkelijk, want enerzijds kondigt de minister aan dat hij een goed doortimmerde visie op het middenbestuur zal presenteren, anderzijds vallen de Wgr-plusgebieden, als dit wetsontwerp doorgaat, daar eigenlijk buiten. Immers, de minister beschouwt dit wetsontwerp als definitief. Het lijkt erop dat de burgers in de Wgr-plusgebieden, aan wie wij ons veel gelegen behoren te laten liggen, straks niet meedoen bij die goed doortimmerde visie.
Bij de Wgr-plusgebieden gaat het niet over weinig; er zijn maar liefst zes miljoen burgers bij betrokken en 108 gemeenten. Zij doen niet mee. Miljoenen burgers doen niet mee, als voor hen de bestuurlijke toekomst is dichtgetimmerd door dit in de ogen van de minister definitieve wetsvoorstel. In de memorie van antwoord heeft hij het zelfs over een structurele voorziening.

Uit de nadere memorie van antwoord blijkt dat de minister bevreesd is dat met een horizonbepaling de plusregio's niet als volwaardige partners worden beschouwd en dat zij bungelen. Dat is bij het functioneren van de kaderwetregio's niet gebleken en die wet had wel een horizonbepaling. Voorts is het maar de vraag of deze hulpstructuur überhaupt een volwaardige partner is. De nadere opvatting van de minister in de nadere memorie van antwoord dat de plusregio's worden opgeheven of aangepast, als straks op basis van de uitkomsten van de discussie over het middenbestuur of op grond van de wettelijke verplichte evaluatie van de plusregio's zou blijken dat op andere manieren in de regionale taak en bevoegdheidsuitoefening moet worden voorzien, vinden wij niet afdoende. Het staat bijna haaks op elkaar dat je eerst met een definitieve wet komt, die de Wgr-plusregio's dichttimmert en waardoor organisaties worden opgetuigd, en de Wgr-plus bovendien in verschillende sectorale wetten vastlegt en vervolgens toch weer aangeeft dat alles ter discussie kan komen zonder dat op zijn minst met een horizonbepaling in de wet te verankeren. Zonder horizonbepaling zal de praktijk zijn: handen af van de pas opgestarte plusregio's met de daarbij behorende organisatie, waardoor een open discussie niet echt gevoerd wordt en aI die burgers inderdaad niet meedoen.

Een horizonbepaling dan wel het op andere wijze meer duidelijk maken dat het ook hier tijdelijke wetgeving betreft, schept helderheid en moedigt burgers en bestuurders aan tijdig mee te denken en mee te doen met een oplossing door middel van de aangekondigde nota. Het zal de minister te meer sieren, omdat hij zelf over deze wet in de memorie van antwoord schrijft dat het geen ideale bestuurlijke constructie is. Wij zijn dat graag met de minister eens en zijn benieuwd naar zijn visie op dit punt.

De VVD-fractie is zeer bedacht dat de Wgr-plus de zo verfoeide bestuurlijke drukte, met de daarbij behorende beperking van de slagvaardigheid, verder zal doen toenemen. Door het veelvoud van structuren en organen op lokale en regionale schaal is er onvoldoende handelingsbekwaamheid en doorzettingsmacht in de regio. De verschillende besturen blijven van elkaar afhankelijk, waardoor uitgebreide overlegfora ontstaan met weinig slagvaardigheid. Alleen aI de dreigende eindeloze discussie over wat bijvoorbeeld een regionale of bovenregionale bouwlocatie is, zal tot vergaande vertraging in de bouwproductie en bedrijfsterreinontwikkeling leiden, terwijl een van de belangrijkste taken voor dit soort regio's is, de bevordering, versterking en versnelling van de bouw dan wel de ontwikkelingsopgave.

Laat ik een ander en niet de eerste de beste over dit onderwerp citeren. Ik bedoel oud-minister Frank de Grave; voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Coördinatie. Hij zegt ter gelegenheid van de presentatie van zijn rapport Je gaat er over of niet in de Staatscourant d.d. 16 september jongstleden onder andere: Uit de door ons geanalyseerde praktijkvoorbeelden blijkt dat de bestuurlijke organisatie zo ingewikkeld is, dat de problemen niet of nauwelijks worden opgelost.

Wij zeggen hem dat graag na. Hij introduceert, noemende onder meer het ROA, het nieuwe begrip "de Mercedesdemocratie". Hij zegt dat steeds dezelfde rij Mercedessen bij wisselende overleggen voor de deur staat. Dezelfde bestuurders overleggen in een telkens ander bestuurlijk verband en vaak met een andere bestuurderspet op. De VVD-fractie vreest dat met het voorliggende voorstel de bestuurlijke drukte niet vermindert, maar helaas zal vermeerderen.

Wat wij plezierig vinden, is dat de minister in zijn reactie op het genoemde rapport onder de wervende titel Wij gaan ervoor (zie brief van 22 augustus 2005 aan de Tweede Kamer) de zesde aanbeveling omarmt.
Bij wijze van zesde aanbeveling pleit de commissie namelijk voor de invoering van een verplichte toets op bestuurlijke drukte, de zogenaamde lOS-toets, een toets op inhoud, organisatie en sturing. De minister: Ik zie een dergelijke toets als goed middel ter ondersteuning van mijn rol en verantwoordelijkheid voor bestuurlijke en financiële arrangementen voor decentrale overheden.

In een vroege fase van het beleidsproces spreek ik mijn collega's aan op effectiviteit, democratische legitimatie en efficiëntie van het gekozen bestuurlijke arrangement Dit is zowel conform de afspraak in de Code Bestuurlijke Verhoudingen als de tweede aanbeveling van de commissie over een scherpe en heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij probleemgericht werken centraal staat.

Tot zover de minister. Voorzitter, het is precies vat wij willen. Bij dit wetsvoorstel dient de minister niet zijn collega's maar zich zelf aan te spreken. De VVD-fractie is erg benieuwd of de minister deze toets, waar hij terecht enthousiast over is, al heeft toegepast op dit wetsvoorstel. En zo niet, dan hechten wij eraan dat hij dit alsnog doet.

Ik kom bij de democratische legitimatie. Kijken wij naar de Wgr-plusregio dan zien wij een bestuur dat verantwoordelijk is voor verkeer en vervoer, infrastructuur, de ruimtelijke ordening et cetera. Voor die miljoenen burgers zijn het uiterst belangrijke zaken, zonder dat zij hun regiobestuur direct kunnen kiezen. Daarbij moet ook bedacht worden dat de Wgr-plusregio's over grote budgetten gaan. Nu al bestaat in Zuid-Holland de curieuze situatie dat de budgetten van de stadsregio Rotterdam en van het stadsgewest Haaglanden gezamenlijk groter zijn dan de 675 mln. van de provincie Zuid-Holland. In het advies van prof. mr. S.E. Zijlstra en anderen van de Vrije Universiteit van Amsterdam over de concept-wijzigingswet Wgr-plus, staat onder meer dat de democratische legitimatie van de besluitvorming door de plusregio zeer problematisch is. Ook de Raad van State heeft zich, zoals bekend, in die zin uitgelaten. Hij deed dat ook al over de kaderwet. De regering vond toen indirecte democratische legitimatie wel aanvaardbaar, omdat de kaderwet een tijdelijke wet was en dus een horizonbepaling had. De Wgr-plus is echter niet tijdelijk. Zijlstra weer: Nu de wet niet van tijdelijke aard gedacht is gezien de omvang, maar vooral de aard van de toe te kennen bevoegdheden, in het bijzonder die ten aanzien van vaststelling van structuurplannen en bestemmingsplannen, dient het algemeen bestuur van de plusregio als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van art. 4 van de Grondwet te worden aangemerkt. Derhalve dient het direct gekozen te worden.

Wat is de mening van de minister hierover? Hier kun je dus ook lezen dat het ontbreken van een direct gekozen bestuur tijdelijk door de vingers kan worden gezien, als de Wgr-plus tijdelijk zou zijn evenals de kaderwet dat was. Vanuit deze optiek gezien is een horizonbepaling dus ook van belang.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zei tien minuten geleden dat een horizonbepaling belangrijk is en duidelijkheid schept. Nu zegt u meer substantieel iets erover in verband met het niet-direct gekozen bestuur. Wilt u hiermee zeggen dat de duidelijkheid die een horizonbepaling zou scheppen, vooral erin zit om het niet gekozen bestuur te niet te doen en om ervoor te zorgen dat er in elk geval een direct gekozen kop op zit, welke invulling er ook komt van middenbestuur of regionaal bestuur? Is dat de duidelijkheid die u bedoelt? Als het niet zo is, welke duidelijkheid wordt dan verkregen via zo'n horizonbepaling?

De heer **Van den Oosten** (VVD): Ik heb dat al aangegeven. Bij de kaderwet werd in feite het probleem van de democratische legitimatie door de vingers gezien, omdat de kaderwet tijdelijk was. Deze wet is vooralsnog niet tijdelijk. Daarom wil ik hetzelfde regime als bij de kaderwet, in afwachting van betere voorstellen. Daarvoor krijgen wij in de eerste plaats de goed doortimmerde visie op het middenbestuur. Daarvoor ligt ook nog het rapport-Geelhoed in de kast.

De heer **Engels** (D66): Directe verkiezing van een regioraad zou een democratisch optimum zijn. Ook hier rijst bij mij echter de vraag wat het betekent voor de positie van een plusregio. Komen wij dan in de buurt van een volwaardige bestuurslaag of niet? Is het aantrekkelijk

of niet en wat betekent het voor het geheel van de bestuurlijke hoofdstructuur? Ik vraag er steeds naar, want er is een koppeling tussen de volwaardigheid van de democratische legitimatie, maar dan ook de volwaardigheid van de bestuurslaag en dus een open huishouding.

De heer **Van den Oosten** (VVD): In de eerste plaats is bij de Wgr-plus de lopende discussie of het eigenlijk wel een hulpstructuur is. Een hulpstructuur behoeft niet direct gekozen te worden. Alleen is nu vanwege de taken die naar deze Wgr-plusregio's gaan -- het ligt nog in de toekomst, omdat de sectorale wetgeving nog behandeld moet worden -- de vraag aan de orde of het eigenlijk nog wel kan zonder de democratische legitimatie. Daarvan zeggen wij -- en dan val ik een herhaling -- dat er een tijdelijke situatie ontstaat die beter is dan wat nu voorligt, als wij dit op dezelfde manier behandelen als de kaderwet, in afwachting van snelheid bij het rapport van de minister en zijn visie op het middenbestuur.

Een opvatting uit de praktijk. In het VNG-magazine van 10 december 2004 schrijft Toby Witte, fractievoorzitter van de PvdA in de gemeente Spijkenisse en plaatsvervangend regioraadslid in de stadsregio Rotterdam, onder de kop 'Wgr-plus, vlees noch vis", onder meer het volgende: Hoewel menig lokaal bestuur het belang en nut van bovengemeentelijke samenwerking inziet, knokken vele voor hun autonomie. Regionale bemoeizucht is prima, mits het niet ten koste gaat van lokale bevoegdheden, taken, budgetten en plannen. Dit vloeit ook voort uit de zwakke democratische legitimering van het stadsregionale bestuur. De bestuurders van de stadsregio's zijn geen direct onafhankelijk gekozen regionale volksvertegenwoordigers maar, zeker het dagelijks bestuur en de commissies, hoofdzakelijk burgemeesters en wethouders en een handjevol raadsleden. Ze zijn in eerste instantie gedelegeerden van hun gemeente, in tweede instantie vertegenwoordigers van een politieke partij en in derde, laatste, instantie regiobestuurders. Dit belemmert de slagkracht.

Voorzitter, dit is een opvatting uit de praktijk. Wij hebben er niets aan toe te voegen.

Tot slot bij dit onderdeel vraag ik de minister -- mevrouw Meindertsma deed het ook terecht -- met ons te denken aan de statenverkiezingen van 2007. Stel dat de Wgr-plus is in deze vorm is ingevoerd en dat de verkiezingscampagnes van start zijn gegaan. Die gaan onder meer over ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, infrastructuur et cetera, dus belangrijke provinciale onderwerpen. De politieke partijen vragen de kiezer te komen stemmen. De rijksoverheid zendt weer spotjes uit op tv dat men vooral moet gaan stemmen. Maar, hoe moet dat nu met al die miljoenen kiezers in de Wgr-plus regio's? Waarom zouden zij nog gaan stemmen voor Provinciale Staten? Zij weten dan immers definitief dat het provinciebestuur in hun gebied vrijwel niet meer gaat over die belangrijke onderwerpen en dat zij het bestuur dat er wel over gaat, niet mogen kiezen. Dit moet toch een prominent oud-provinciebestuurder van Groningen veel verdriet doen.

Een ander bezwaar van het wetsvoorstel is dat de huidige zeven kaderwetgebieden -- rücksichtslos, heeft de VVD-fractie eerder gezegd -- overgaan in zeven Wgr-plusgebieden. Dus ook waar bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden om de ontwikkeling van een grote VinexIocatie in één, democratisch gekozen, bestuurlijke hand te brengen. Een mooie kans op het leveren van bestuurlijk maatwerk is daarmede verloren gegaan. Immers, wat goed is voor Rotterdam en Amsterdam, hoeft dat niet elders te zijn. Ter verklaring heeft de minister zich van het begin af gesteld achter wat ik zou willen noemen "het grijze compromis" tussen VNG en IPO. In de Tweede Kamer heeft de minister over zijn standpunt daarover gezegd dat hij de pacificatie niet wil doorbreken. Heeft de minister echter geen eigen verantwoordelijkheid? Gelukkig is in de Tweede Kamer met instemming van de minister het amendement-Van Beek/Spies aangenomen, dat de mogelijkheid biedt van een herbezinningmogelijkheid c.q. uittredingsregeling. Dat betekent dat een gemeentebestuur, behorend tot een plusregio de mogelijkheid wordt geboden om binnen drie maanden na inwerkingtreden van de Wgr-plus aan Gedeputeerde Staten mee te delen dat men een besluit tot uittreding of opheffing van de plusregio gewenst acht.

Indien een of meer gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, dienen Gedeputeerde Staten vervolgens te beslissen of zij de gezamenlijke gemeenten uitnodigen tot aanpassing c.q. opheffing van de plusregio over te gaan.

De VVD-fractie heeft steeds laten weten, dit erg belangrijk te vinden. Er kan immers alsnog bestuurlijk maatwerk worden geleverd en wel door de meest betrokkenen zelf. Wat waren wij het met de minister eens, waar hij in de memorie van antwoord d.d. 23 mei jongstleden, mede naar aanleiding van onze vragen stelt: "Ik ben van mening dat het aanvaarde amendement van de Kamerleden Van Beek en Spies niet alleen een formele mogelijkheid schept, maar ook materiële betekenis moet kunnen krijgen." En ook: "Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat die provinciale afweging een zwaarwegende betekenis heeft." Maar in de nadere memorie van antwoord van 1 september wordt dat al weer anders, wanneer de minister naar aanleiding van vragen van de VVD, GroenLinks en D66 de IPO-brief van 16 juni behandelt. Daarin constateert het IPO dat een sectorminister middels artikel 110 eerste lid een verklaring van geen bezwaar moet afgeven voor de aanpassing of opheffing van de plusregio. Voorts concludeert het IPO dat een sectorminister daarmee een uittreding door een gemeente kan tegenhouden, tegen de wil van alle betrokkenen in. Het IPO meent dat Gedeputeerde Staten moeten beslissen, gehoord de sectorministers. Zo nodig zou volgens het IPO de geschillenregeling toegepast kunnen worden, waarbij de minister van BZK, anders dan in het voorgestelde artikel 120, niet in overeenstemming met de sectorminister beslist, maar het eindoordeel heeft.

Als iedere sectorminister erover gaat, is in feite het amendement-Van Beek/Spies verworden tot een wassen neus. Het zal dan in de praktijk moeilijk zijn tot een serieuze uittreding c.q. aanpassing te komen. Graag horen wij van de minister of hij het zo wil regelen dat een besluit tot aanpassing of uittreding c.q. opheffing een reële kans heeft. De Tweede Kamer wilde dat en de minister ook, lettend op zijn antwoorden in de memorie van

antwoord. De VVD-fractie wil een goed doortimmerde regeling, die recht doet aan de regionale wensen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb kennis genomen van dat amendement. Ik weet dat de legitimatie voor deze wet de aanwezigheid van niet-vrijblijvende afspraken is. Zal naar uw oordeel in iedere regio, dus bijvoorbeeld ook in de regio Rotterdam, vrijwillig mogen worden uitgetreden?

De heer **Van den Oosten** (VVD): Ik kan niet in de toekomst kijken. Wel weet ik dat geluiden vanuit de regio Rotterdam op verschillende momenten duidelijk maken dat dit punt daar helemaal niet aan de orde is. Maar er zijn regio's waar dat wel aan de orde kan zijn. Ik verwijs naar het rapport-Geelhoed, waar met zoveel woorden wordt gezegd dat het niet nodig is dat landelijk georiënteerde gemeenten tot zo'n regio behoren. Wij denken dat maatwerk in de regio's van belang is. Of men daarvan gebruik maakt, laten wij graag over aan de betrokken regio's.

Met de minister zijn wij van mening dat de stadsgewesten van groot belang zijn voor bepaalde ontwikkelingen, zoals woningbouw, infrastructuur, verkeer en vervoer. Daar zijn hardwerkende bestuurders, gedeputeerden, wethouders, burgemeesters en raadsleden druk mee bezig. Zij zitten niet te wachten op competentiediscussies, zij willen geen bestuurlijke drukte, zij willen democratische legitimatie en zij willen tijdig die belangrijke ontwikkelingsopgave realiseren. Kijken wij dan naar wat de wethouder heeft geboden om dit alles mogelijk te maken, dan is dat vanaf 1994 de Kaderwet, met alle nadelen. Nu in 2005 dreigen wij dat in versterkte mate opnieuw te gaan doen, als deze Wgr-plus als definitief moet worden beschouwd.

Op 12 oktober jongstleden presenteerden vier commissarissen der Koningin en de burgemeesters van de vier grote steden, de Holland Acht, een manifest. Daarin roepen zij het kabinet op om nog dit najaar een commissie in te stellen die nog voor de zomer van 2006 voorstellen doet voor een slagvaardig bestuur, met passende bevoegdheden in de Randstad. Bij de formatie van een nieuw kabinet in 2007 dienen daarover besluiten te worden genomen. Een van de motieven: bestuursorganen werken vaak langs elkaar heen en plannen moeten langs veel verschillende bestuurslagen voordat uiteindelijk een beslissing wordt genomen, zo dit al gebeurt. Burgemeester Deetman stelt terecht in de NRC dat de Randstad zich suf vergadert. Dezelfde bezwaren hebben wij ook. Nu zijn deze inmiddels verwoord door de hoofdrolspelers, dus de ondertekenaars van het akkoord over de Wgr-plus hebben dezelfde bezwaren. De grote voorstanders van de Wgr-plus, onder wie de burgemeesters van de vier grote steden, hebben nu ook dezelfde bezwaren. Wij vinden die bezwaren terecht, maar dan is kennelijk de zo bepleite Wgr-plus in hun ogen niet langer de te verwachten oplossing. Zij willen nu ook een andere aanpak, bovendien al in 2007. Wat daarvan zij, het maakt wel de vraag relevant waarom nog een Wgr-plus zonder tijdelijkheid, als de hoofdrolspelers er kennelijk niet meer in geloven en al in de zomer van 2007 een andere fundamentele aanpak willen. Graag horen wij de opvatting van de minister daarover.

De VVD-fractie vindt dat wij bestuurders tijdig de wetgeving moeten geven waarmee een duidelijke keuze wordt gemaakt, wetgeving waarmee ontwikkelingen sneller van de grond kunnen komen, in het belang van burgers en bedrijven. De VVD-fractie zal aan die discussie meedoen en voor de oplossingsrichting heeft zij onder meer het voortreffelijke rapport van de commissie-Geelhoed in de hand en naar wij hopen de minister ook. Daarin staan namelijk goede oplossingen voor de toekomst.

Het moge duidelijk zijn dat wij er zeer aan hechten dat ten minste duidelijk wordt gemaakt dat deze wet ook als tijdelijk kan worden beschouwd. Wij hebben daar veel argumenten voor gegeven. Voorts hechten wij eraan dat de uittredingsprocedure zo wordt ingericht dat een eventueel besluit daartoe een reële kans maakt, waardoor regionaal maatwerk mogelijk wordt. Beide punten zullen leiden tot een belangrijke verbetering van dit wetsvoorstel.
*N

De heer **Van Raak** (SP): Onlangs zijn een aantal raadsleden, onder wie ook leden van mijn eigen partij, uit het Samenwerkingsorgaan Regio Eindhoven gezet. Zij waren niet bereid om in de regioraden het standpunt van de gemeenteraad uit te dragen en bleven vasthouden aan de mening van hun partij. Daarvoor onze hulde! In onze vertegenwoordigende democratie is het verwoorden van partijstandpunten immers de dure taak van volksvertegenwoordigers.

Maar hoe is dit ingewikkelde probleem ontstaan? Waarom zitten die raadsleden, die gekozen zijn voor het lokale bestuur, eigenlijk in die regioraden? Mensen wonen in een gemeente en in een provincie. Steeds meer burgers wonen echter ook in een regio. Vandaag moet deze Kamer de invoering van nieuwe plusregio's rond de steden goedkeuren, die veel taken van de gemeente en de provincie overnemen. Over het regionaal bestuur hebben diezelfde burgers echter weinig te vertellen: in tegenstelling tot de gemeenteraads- en Statenleden worden de leden van de regioraden niet direct gekozen.

Op dit moment zijn er zeven regio's rondom de grote steden. Daarin pakken lokale bestuurders problemen aan die de gemeentegrenzen overschrijden. Het algemeen bestuur van deze regio's bestaat grotendeels uit raadsleden, burgemeesters en wethouders. Lokale politici mogen in de regio echter niet hun partij vertegenwoordigen, maar moeten zich houden aan de mening van de raadsmeerderheid in hun eigen gemeente. Dat brengt deze volksvertegenwoordigers in een onmogelijk parket. Raadsleden, van de SP, maar ook van de VVD, hebben immers niet voor niets voor een bepaalde partij gekozen. Zij staan voor politieke beginselen en een politiek programma. Maar in de regio moeten die bevlogen politici hun gekleurde kleedjes afleggen, om zich vervolgens te hullen in de kleren van de keizer.

Met de invoering van plusregio's worden de bevoegdheden van de regio's uitgebreid en wordt het aantal regio's fors groter, mogelijk oplopend tot 30. De gebrekkige democratische legitimiteit van de regio's wordt

echter niet opgelost. Vorige maand nog klaagden burgemeesters en commissarissen in de Randstad over de wildgroei aan bestuurs- en overlegorganen, die een goed beleid onmogelijk zouden maken en de Randstad op achterstand zetten in vergelijking met andere Europese stedelijke regio's. In een manifest pleitten deze bestuurders voor één Randstadautoriteit. Hoe denkt de minister over dit voorstel en hoe verhoudt zich dit voorstel tot de Wgr-plus?

Niet alleen in de Randstad, maar ook in andere delen van het land is sprake van een overdaad aan bestuursorganen. De minister wil dat wij daar vandaag officieel nóg een structuur aan toevoegen: een bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking. Met het goedkeuren van deze wetswijziging zouden wij aan het einde komen van een lange weg. De discussie over wat zo mooi het verlengde lokale bestuur wordt genoemd, begon met de introductie van de Kaderwetgebieden in 1994. Zij liep
vast na het afketsen van de stadsprovincies in 1999. En moet vandaag alsnog goed eindigen met de instelling van stadsregio's die, mogelijk om associaties met de mislukte stadsprovincies te voorkomen, plusregio ' s worden genoemd. Het is nog niet zeker of wij vandaag die weg met de minister kunnen gaan. Er zitten nogal wat gaten in de weg. Constitutionele gaten, bestuurlijke gaten en democratische gaten. Graag willen wij de minister wijzen op deze oneffenheden, opdat het voertuig van staat geen lekke banden oploopt. Natuurlijk doen we ook enkele voorstellen voor verbetering.

De Grondwet spreekt van drie bestuurslagen: nationaal, provinciaal en gemeentelijk. Op elk van deze bestuurlijke niveaus is parlementaire controle verzekerd, door de directe keuze van volksvertegenwoordigers. De minister stelt dat de plusregio's prima passen binnen de bestaande Grondwet. De regio's worden zorgvuldig hulpstructuren genoemd. Toch zijn regio's naar onze opvatting veel meer dan een aanvullende structuur. Na het instellen van een regio verliest de provincie bevoegdheden. Deze regio's hebben vervolgens verregaande zeggenschap over de gemeenten. Gemeenten nemen het initiatief tot een regio, maar de provincie bepaalt vervolgens welke gemeenten wel of niet onderdeel worden van die regio. Bij ruzie, ja, wie beslist er dan? De minister? De gemeenten, die behoren tot de grondwettelijke hoofdstructuur kunnen gedwongen worden om zich te onderwerpen aan een regio, die grondwettelijk slechts een hulpstructuur mag zijn. Is de minister het met mij eens dat de plusregio meer is dan louter een hulpstructuur?

De plustegio's krijgen veel wettelijke taken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid en economische ontwikkeling. Ook worden zij verantwoordelijk voor de regionale afstemming van het grotestedenbeleid. Ziet de minister het gevaar dat vooral in het westen van het land de regio's grotendeels een bestuur worden voor de stedelijke gebieden? En dat de provincies zich vooral zullen bezighouden met het platteland? Mocht dit het geval zijn, dan kan dit ook gevolgen hebben voor deze Kamer, die immers door de leden van de Provinciale Staten wordt gekozen. Als de provincies vooral herkenbaar zijn voor burgers op het platteland en vooral zíj de moeite zullen nemen om bij verkiezingen voor de Provinciale Staten te gaan stemmen, wordt daarmee dan het evenwicht in deze helft van de Staten Generaal verstoord?

De minister is zich volgens mij bewust van de constitutionele problemen met dit voorstel. In de memorie van antwoord aan deze Kamer spreekt hij van de spanning tussen enerzijds de noodzaak van een bijzondere bestuursvorm rond de grote steden en anderzijds de instandhouding van het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur met drie volwaardige bestuurslagen. Zolang echter geen volmaakte oplossing is gevonden, stelt hij, moet maar met onvolmaakte middelen worden gediend. Is dit niet wat weinig ambitieus, zo vraag ik de minister?

De minister wil plusregio's instellen als oplossing voor de problemen rond de steden. Grootstedelijke problemen overschrijden in veel gevallen de stadsgrenzen. Hetzelfde geldt voor problemen op het gebied van de infrastructuur, woningbouw en economische ontwikkeling. Met veel van deze onderwerpen zullen de gemeenten, de regio en de provincie zich bezig gaan houden. De minister erkent het gevaar dat meerdere bestuurslagen zich met hetzelfde onderwerp gaan bemoeien en als kenner van het lokale bestuur ziet hij het gevaar van competentiestrijd. Om dat te voorkomen, moet onderscheid worden gemaakt tussen regionale en bovenregionale belangen. Dat is gemakkelijk gezegd, maar moeilijker gedaan. Wanneer is iets regionaal en wanneer bovenregionaal? Het is wijs dat de minister zich niet waagt aan definities, maar ik geloof ook niet dat deze constructie de mogelijkheid van maatwerk biedt, zoals de minister beweert.

Deelt de minister onze angst dat een vaag begrippenpaar als regionaal en bovenregionaal een knuppel is voor een competentiestrijd tussen provincies, gemeenten en regio's?

Zoals gezegd, om grondwettelijke redenen mogen de plusregio's niet meer zijn dan een hulpstructuur. Bestuurlijk moeten zij volgens de minister echter een volwaardige partner worden van provincie en gemeenten. Regio's hebben belangrijke taken, grote budgetten en echte zeggenschap. In de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer zegt de minister over de regio's: ze zijn er of ze zijn er niet. Kort daarop stelt hij echter dat de regio's vanwege hun indirecte legitimatie geenszins gelijkwaardig zijn aan provincies en gemeenten.

Ik vrees dat de minister in beide gevallen gelijk heeft. Dat is juist het probleem. Bij het ruimtelijke beleid moet de provincie vooraf aangeven welke bovenregionale aspecten de regio in acht moet nemen, maar heeft zij weinig zeggenschap over de verdere uitwerking door de regio. De regio's staan vervolgens in hiërarchie boven de individuele gemeenten. In de praktijk zullen regio's, zo zeg ik de minister na, functioneren als een volwaardige bestuurlijke structuur. Hoe verdraagt deze bestuurlijke volwaardigheid zich met de constitutionele onderschikking van de regio's? Dat kan volgens mij niet.

Hoe volwaardig de regio's worden, weten wij nog niet precies. Veel bevoegdheden van de plusregio's zijn mede afhankelijk van nog te behandelen wetsvoorstellen, zoals de Wet op de ruimtelijke ordening. Hoeveel regio's wij krijgen, weten wij ook nog niet. De minister beklemtoont in de memorie van toelichting dat het een

bijzondere vorm van samenwerking betreft die uitzonderlijk moet blijven. Maar tegelijk stelt hij dat deze samenwerking zich in beginsel kan uitbreiden tot alle dertig grote steden. Is het niet wat vreemd dat wij vandaag moeten besluiten over de invoering van regio's, terwijl er nog zoveel onduidelijk is over de precieze bevoegdheden en zelfs het aantal van die regio's?

Misschien wel het belangrijkste punt zijn de democratische gaten. Aan het begin sprak ik over de gebeurtenissen in de regio Eindhoven, waar raadsleden die hun democratische plicht deden door hun partijstandpunten te verwoorden, werden vervangen door anderen, die niet bereid waren om hun kiezers te vertegenwoordigden, maar hun oor lieten hangen naar de raadsmeerderheid. Is de minister het met ons eens dat een dergelijke vorm van coöptatie niet thuishoort in onze democratie?

De heer **Engels** (D66): Hoe onderbouwt de heer Van Raak de democratische noodzaak dat raadsleden die namens gemeenten zitting hebben in samenwerkingsverbanden, verplicht zouden zijn om partijstandpunten uit te dragen? Ik mis even de grondslag daarvoor.

De heer **Van Raak** (D66): Omdat zij volksvertegenwoordigers zijn. Een volksvertegenwoordiger wordt gekozen op basis van een programma, een bepaalde politieke cultuur, beginselen en uitgangspunten. Een raadslid is altijd raadslid namens een partij, zoals D66. Het is je dure taak om dat dan vervolgens uit te dragen.

De heer **Engels** (D66): Behoort het niet tot de verworvenheden van een vertegenwoordigende democratie dat de taak van de volksvertegenwoordiger ook is om de besluiten uit te dragen, als er op gemeentelijk niveau besluitvorming heeft plaatsgevonden op basis van daarover afgesproken regels, en niet terug te vallen op al dan niet inmiddels overgenomen partijstandpunten?

De heer **Van Raak** (D66): Ja, maar daar zijn wij het dus niet mee eens. Ik vind het geen goede zaak als mensen van mijn partij in een regioraad de gemeenteraad moeten vertegenwoordigen. Daar word ik heel ongelukkig van.

De heer **Engels** (D66): Wat anderen normaal vinden als uitvloeisel van de vertegenwoordigende democratie, wordt door de SP anders gezien, kunnen wij vaststellen.

De heer **Van Raak** (SP): Dat komt doordat de anderen soms wat raar zijn, dat klopt, dat heeft de heer Engels goed gezien. In dit geval ben ik het erg met onszelf eens.

Leden van de gemeenteraden en personen die voorkwamen op de kandidatenlijst van de gemeenteraadsverkiezingen, kunnen lid worden van het algemeen bestuur van de regio. Voor de grotere gemeenten zijn dat raadsleden en een enkele wethouder, voor de kleinere gemeenten meestal wethouders of burgemeesters, als ik het goed heb begrepen. In het kader van de dualisering moet in de provincie en de gemeente een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen bestuur en controle. Ik heb begrepen dat lokale bestuurders nu in de regio kunnen optreden als controleur van beleid dat zij vervolgens in de gemeente moeten uitvoeren. Klopt dat? Is de minister het met ons eens dat in het algemeen bestuur van de regio alleen raadsleden zitting zouden moeten hebben?

Ook de minister erkent de democratische gaten van de plusregio's. Hij heeft ons onlangs een notitie gestuurd met plannen om de democratische legitimiteit van de regio's te vergroten, maar die vielen ons wat tegen. De minister herhaalt dat de democratische legitimiteit van de regio's is gebaseerd op de lokale democratie en hecht veel belang aan een betere kadersteIIing en evaluatie door de gemeenteraden. Ook heeft hij hoge verwachtingen van een website. Dat zijn allemaal zaken op het niveau van de gemeenten. De minister biedt geen instrumenten voor democratische versterking van de regio's zelf. Graag willen wij met de minister nadenken over mogelijkheden om de democratische gaten vooral daar wat minder diep te maken.

In een aantal regio's, bijvoorbeeld rondom Amsterdam en vooral Leiden, opereren leden van het algemeen bestuur in een soort politieke fracties. De minister is hier geen voorstander van, zo maken wij op uit de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer. In datzelfde stuk zegt de minister dat het gemeenteraden vrij staat om bij de samenstelling van die besturen rekening te houden met de politieke verhoudingen binnen de gemeenten. Mogen wij deze woorden zo opvatten dat gemeenten in principe vrij zijn om de afgevaardigden naar de regio te selecteren op basis van politieke kleur? Dat zou de democratische legitimiteit van de regio's al iets kunnen vergroten.

Toch blijft er ook dan een democratisch dilemma, omdat de leden van het algemeen bestuur van de regio niet worden gekozen. Een rechtstreeks gekozen bestuur zou de formalisering van een vierde bestuurslaag betekenen en dat wil de minister niet. Misschien is er een tussenoplossing mogelijk die wij in dit huis heel goed kennen. Ook wij worden immers niet rechtstreeks gekozen, maar indirect door de leden van de Provinciale Staten. Kunnen de leden van het algemeen bestuur van de regio' s worden gekozen door de leden van de gemeenteraden, zo vragen wij de minister.

Door die regiobestuurders te laten kiezen door alle leden van gemeenteraden gunnen wij de regio's in ieder geval de democratische legitimiteit die wij ook zelf hebben, zo wil ik mijn collega-woordvoerders meegeven. Alle gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten zouden in dat geval stemrecht moeten krijgen, met een wegingsfactor waarin de omvang van de gemeente tot uitdrukking komt. De gekozen leden van de besturen vormen dan een afspiegeling van het politieke krachtenveld in de regio en treden dan niet in het strijdperk als vertegenwoordiger van een gemeente, maar van een politieke stroming. Om dit mogelijk te maken moet artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden gewijzigd, zo beseffen wij, maar het kan ook gemakkelijker. In het voorliggende wetsvoorstel Wgr-plus kan worden geregeld dat de regio's vrij zijn om deze regeling van de verkiezingen in te voeren als alternatief voor de bestaande regeling. Graag horen wij hierover de mening van de minister en van de andere woordvoerders.

Mijn partijgenoot De Wit heeft eind vorig jaar bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de overkant van het Binnenhof aangedrongen op een fundamenteel debat over het lokaal en provinciaal bestuur. De minister heeft dit toen afgewezen, maar gelukkig is hij ondertussen van gedachten veranderd en heeft hij ons voor eind 2006 een doortimmerde visie op het middenbestuur in het vooruitzicht gesteld. Wij zien daar met bijzonder veel interesse naar uit.

Als wij vandaag instemmen met de voorstellen van de minister, leggen wij een hypotheek op die discussie. Wij roepen een duurzame nieuwe bestuursstructuur in het leven en beperken daarmee de mogelijkheden om het middenbestuur in de toekomst te moderniseren. Wij denken niet dat dit wetsvoorstel een goede stap is op weg naar een efficiënt middenbestuur voor de toekomst. Het is meer het gevolg van het uitblijven van duidelijke keuzes in het verleden. Ik ondersteun dan ook van harte de oproep van mevrouw Meindertsma en de heer Van den Oosten voor een horizonbepaling.

Wij zijn niet voor de huidige provincies en wel voor regio's, maar deze moeten wel democratisch zijn. Dit voorstel draagt nog veel verleden mee. In de plusregio's, die wat ons betreft beter stadsregio's of stadsgewesten kunnen worden genoemd, zien wij nog te veel uit- of omgeklede stadsprovincies en te weinig aanzetten voor een samenhangende visie op de toekomst van het middenbestuur.
*N

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel maakt een eind aan de al jaren durende worsteling of de samenwerking rond en met grote steden binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen moet worden opgelost of door een andere vorm van een vierde bestuurslaag moet worden gerealiseerd. Het kabinet kiest voor het eerste. De CDA-fractie staat achter die keuze. Op die wijze kan de samenwerking zich op het eigen gemeentelijk niveau afspelen; als een samenwerking met een afgeleid karakter, die wordt gedragen en vorm wordt gegeven vanuit de gemeentelijke deelnemers.

Nu die keus voor een oplossing via de Wgr is gemaakt, blijft de vraag overeind of de structuur die deze wet mogelijk maakt, voldoende democratisch is gelegitimeerd. Zolang de Wgr bestaat, is deze vraag al in alle toonaarden aan de orde geweest. In ieder geval staat vast dat hieruit voortvloeit dat er sprake is van een bestuursorgaan dat niet rechtstreeks wordt gekozen en daardoor een rechtstreekse legitimatie mist. Op zichzelf zijn wij daar minder gelukkig mee. Omdat wij met het kabinet het gebouw van drie bestuurslagen prefereren, is dat een onontkoombaar gevolg binnen de huidige wetgeving. Wij zijn bereid om dat voor lief te nemen.

De heer **Van Raak** (SP): Wat vindt de heer Pastoor van mijn idee om die regio's op een soortgelijke manier te verkiezen als wij worden verkozen? Wij worden gekozen door de leden van Provinciale Staten. Kunnen er niet verkiezingen worden gehouden onder de raadsleden, waardoor wij regio's krijgen met meer politieke kleur, meer politieke smaak en meer politieke discussie?

De heer **Pastoor** (CDA): Door uw voorstel verandert er in de praktijk niet zo verschrikkelijk veel, want ook nu komen de leden van de regioraden uit de gemeenteraden. Zij worden aangewezen door die gemeenteraden. Het is alleen een verschil in werkwoord. Zij worden gekozen of aangewezen, maar dat maakt in wezen niet zoveel uit. Door dit voorstel zal de democratische legitimatie, dus het feit dat men niet door de burger gekozen is, niet veranderen.

De heer **Van Raak** (SP): Dat klopt, maar dit is ook een tussenoplossing. Stel dat wij er niet uitkomen met de minister dat zij rechtstreeks gekozen moeten worden, en dat zou kunnen gebeuren, als ik de heer Pastoor hoor, dan is dit een alternatief. Ik sta hier niet omdat ik de provincie Noord-Holland moet vertegenwoordigen, maar omdat ik de SP vertegenwoordig. Dat is toch een heel gezonde situatie? Waarom kunnen wij deze vorm van democratische legitimiteit, die verre van ideaal is, maar die wij voor onszelf voorlopig goed genoeg vinden, zolang het echt niet anders kan, niet voor de regio's introduceren?

De heer **Pastoor** (CDA): Of het nu een tussenoplossing is, een alternatief of een definitieve oplossing, in alle gevallen gelden de twee tegenargumenten die ik in antwoord op uw interruptie heb genoemd.

Ook gezien de jarenlange ervaringen, ook positieve, met gemeentelijke samenwerkingsverbanden achten wij dat acceptabel. Ik zeg uitdrukkelijk ook positieve, hoewel de notitie die het kabinet ons veertien dagen geleden heeft aangereikt over de mogelijkheden tot verbetering van de democratische legitimatie bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, niet overloopt van florissante voorbeelden van enthousiaste wisselwerking tussen gemeenteraden en besturen van gemeentelijke overkoepelende regelingen.

Ik zeg ook positief, omdat de onderzochte regelingen in overgrote meerderheid op papier een adequate oplossing bieden wat betreft het gevraagd en ongevraagd verstrekken van alle relevante informatie aan gemeenteraden en de wijze waarop een algemeenbestuurslid verantwoording moet afleggen aan de raad, die hem gekozen heeft. Wie kennis neemt van het meegestuurde jaarplan van de Regio Achterhoek over het jaar 2005, proeft daarin de betrokkenheid van de gemeenten bij de regio en omgekeerd.
Ik citeer uit het door de Raad voor het Binnenlands Bestuur in juni 2000 ongevraagd uitgebrachte advies over bestuurlijke samenwerking en democratische controle dat de kwaliteit van de democratische controle niet alleen tot uitdrukking komt in formele organisatiestructuren, maar ook in de manier waarop de besluitvormingsprocessen zijn vorm gegeven en de mate waarin sprake is van een democratische cultuur bij bestuurders en burgers.
In dat verband zien wij als een winstpunt de wijziging van het oorspronkelijke artikel 111 van wetsvoorstel 29532, die is ingebracht bij amendement van de Tweede Kamerleden Spies en Van Beek, waarbij de mogelijkheid wordt teruggedraaid om naast in de gemeente gekozen raadsleden ook leden van het algemeen bestuur te benoemen die geen raadslid zijn. Op die wijze is het

eenvoudiger om leden in het algemeen bestuur als raadslid te bevragen of ter verantwoording te roepen in het orgaan waarin ze gekozen zijn, de gemeenteraad.

Een ander belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel is de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden, met name tussen de provincies en de plusregio's. Van het merendeel van de vijf of zes taken die de plusregio's krijgen, is de afbakening van bevoegdheden met de andere overheden overwegend vrij exact geregeld. Alleen voor wat betreft de ruimtelijke ordening geeft het wetsvoorstel geen heldere afbakening. In de schriftelijke voorbereiding communiceerden wij daarover uitvoerig met de minister, met name omdat de ruimtelijke ordening toch een hoofdmoot is uit het bestuurlijke pakket en in de bestuurspraktijk voor veel werkvelden richtinggevend is. Om die reden wezen wij er in het voorlopig verslag op dat artikel 106, lid 1, van het voorliggende wetsvoorstel "de ruimtelijke afstemmingsproblematiek het primaire argument" en "bijzonder aangewezen" noemt voor de uitnodiging van het college van Gedeputeerde Staten om een plusregio in te stellen. Bovendien citeerden wij de niet mis te verstane doelstelling van de minister in dit verband uit de memorie van toelichting: "Het belang van een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen provincie en plusregio is groot: er moet sprake zijn van complementariteit en van het voorkomen van dubbel werk". Wij onderschrijven dat uitgangspunt. Juist daarom wezen wij op het niet sluitend geregeld zijn van deze materie in dit wetsvoorstel en vroegen daarop een duidelijk antwoord.

Wij moeten zeggen dat de minister zeer ruimhartig de beantwoording van onze vraag en die van andere fracties over dit onderwerp ter hand heeft genomen. Bij de memorie van antwoord bevindt zich zelfs een proeve van een tekst van de komende nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, zoals die zou kunnen luiden als de Wgr-plus rechtskracht heeft gekregen. Wij hebben waardering voor het zo serieus op de gestelde vragen ingaan, maar moeten toch constateren dat desondanks de gevraagde helderheid er nog niet of niet geheel is, terwijl ook voorbijgegaan wordt aan ons gevoelen dat deze aangelegenheid sluitend had moeten worden geregeld in dit wetsvoorstel.

Ter illustratie van het een en ander halen wij een uitspraak van de minister in het nader voorlopig verslag aan: "De vraag of een compleet ruimtelijk vraagstuk moet worden opgepakt op nationaal, provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau wordt nu eenmaal, afhankelijk van tijd en plaats en soms ook afhankelijk van de politieke actualiteit of inschatting, verschillend beantwoord". Met andere woorden: wij zien wel.

Ook in het licht van de in de Tweede Kamer aanvaarde motie-Spies/Van Beek op stuk nr. 9, die vroeg om recht te doen aan de positie van de plusregio's als vormen van verlengd lokaal bestuur en te voorzien in een vorm van doorwerking van provinciale plannen naar plannen op regionaal niveau, is dit geen houvastgevend antwoord. Kan de minister daarover nu eens echt duidelijkheid geven?

Tot slot kom ik -- ik zou haast zeggen: uiteraard -- bij een punt dat vrijwel elke voorgaande spreker al heeft aangeroerd, namelijk de Holland-8. Hoewel aan het wetsvoorstel een compromis van eind 2003 met de VNG en het IPO ten grondslag ligt en ook de kaderwetgebieden zich unaniem met het wetsvoorstel akkoord verklaarden -- dat laatste bevestigde de burgemeester van Rotterdam op 25 oktober 2004 schriftelijk aan de Tweede Kamer -- werd vorige maand op 12 oktober het vandaag al zo vaak besproken manifest over bestuurlijke modernisering gepresenteerd door de zogenaamde Holland-8. Ik zou ze niet eens hoeven op te sommen, maar ik herhaal ze toch maar; straks zal duidelijk worden waarom. Het gaat om de commissarissen van de Koningin van de vier Randstadprovincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, alsmede de burgemeesters van de vier grote steden in het Westen, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Die vier steden -- daarom heb ik ze nog eens opgenoemd -- zijn ook participant in de meerderheid -- vier van de zeven en na Parkstad in Limburg straks eigenlijk vier van de acht -- van de huidige kaderwetgebieden in ons land. Dat manifest spreekt over de onoverzichtelijke lappendeken in de Randstad en stelt een flinke herschikking voor van de rollen van de verschillende overheden. Men acht het de hoogste tijd om tot bestuurlijke modernisering van de Randstad te komen en om het aantal bestuursorganen drastisch te beperken. Uit de strekking en de tekst van het manifest is af te leiden dat ook de Wgr-plusregio niet meer kan rekenen op steun van de vier provincies en de vier grote gemeenten en dat deze eigenlijk al ten grave worden gedragen voordat zij echt geboren zijn. Wat betekent voor de minister deze wijziging in de gedachteontwikkeling bij deze vooraanstaande gesprekspartners in het licht van het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel?

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Al vele decennia worstelen wij in Nederland met de inrichting van het binnenlands bestuur. Regelmatig is zowel vanuit de wetenschap als vanuit het openbaar bestuur zelf betoogd dat onze bestuurlijke organisatie op een meer adequate wijze de maatschappelijke ontwikkeling zou moeten volgen. Vooral de problematiek van het regionale en het grootstedelijke bestuur ligt nu alweer vijftien jaar levensgroot op tafel, maar van structurele oplossingen kan nog allerminst worden gesproken. Intussen wordt de ruimtelijk-economische problematiek in en rond de steden alsmaar groter en is in de laatste jaren vooral het zeer indringende nieuwe probleem van de openbare veiligheid manifest geworden. Het enige terrein waarop vorderingen worden gemaakt, los van de vraag hoe men dat waardeert, is dat van de gemeentelijke schaalvergroting. Een aantal andere in gang gezette processen, zoals de instelling van stadsprovincies, is uiteindelijk op niets uitgelopen.

Waarom is het zo moeilijk om dit vreugdeloze proces, waarin velen moe worden van het niets doen, te doorbreken? Blijkbaar houden wij elkaar te zeer gevangen in een complex en paradoxaal geheel van institutionele uitgangspunten, functionele behoeften en politieke belangen. De zich al vele jaren voortslepende discussie over de bestuurlijke inrichting kenmerkt zich dan ook door veel herhalingen van zetten. Steeds weer gaat het om

vragen en opvattingen over de houdbaarheid van een bestuurlijke hoofdstructuur met Rijk, provincie en gemeenten, over de al dan niet verstorende werking van bestuurlijke hulpstructuren, over nut en noodzaak van bestuurlijke schaalvergroting, over de aard en omvang van de taken van bestuurslichamen en over de verschillen tussen stedelijk bestuur en plattelandsbestuur. Bij al deze vragen en problemen stuiten wij op normatieve uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie, zoals democratische legitimatie, integraliteit, beperking van bestuurslagen, slagvaardigheid, transparantie en kwaliteit van bestuur. Tot dusver zijn structurele en samenhangende antwoorden uitgebleven, althans zijn deze niet vertaald in beleid en wetgeving. Terwijl de politieke en bestuurlijke ambitie om dit vraagstuk nu eens fundamenteel en daadkrachtig aan te vatten verder lijkt af te nemen, blijft de noodzaak om met adequate en consistente oplossingen te komen, onverminderd aanwezig. Intussen worstelen wij voort met bestaande concepties en instrumenten.

Zo is het ook met het voorliggende wetsvoorstel Wgr-plus. Naar het oordeel van mijn fractie treft de regering hiermee allerminst een structurele voorziening voor stedelijk bestuur binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Het is in de kern een veralgemenisering van het in de Kaderwet bestuur in verandering ontwikkelde regime voor verplichtende intergemeentelijke samenwerking. Met de nieuw te vormen plusregio's wordt echter, in de terminologie van de Raad van State, geen ondubbelzinnige keuze gemaakt. Opnieuw wordt binnen de bestuurlijke hoofdstructuur immers gekozen voor een hulpstructuur, zij het een hulpstructuur in veredelde vorm. De plusregio wordt het zoveelste nieuwe lid in de aangetrouwde familie van indirect gelegitimeerde, met een gesloten huishouding werkende en onzelfstandige vormen van regionaal bestuur. Met deze constructie blijven wij echter ronddwalen in de problematiek van bestuurlijke tussenlagen, die zich nu eenmaal kenmerken door onvolmaakte vormen van democratische legitimatie, bestuurlijke verantwoordelijkheid en politieke controle. Wie dat binnen de tussenlaag zelf wil oplossen, bijvoorbeeld door een rechtstreekse verkiezing van bestuurlijke vertegenwoordigers in het samenwerkingsorgaan, komt dicht bij een nieuwe, maar ongewenste vierde bestuurslaag. Een volwaardige democratische legitimatie, die alleen ontstaat bij directe verkiezingen, indiceert staatsrechtelijk immers volwaardige en zelfstandige taken en bevoegdheden. Zolang wij binnen deze vicieuze cirkel van legitimiteit en zelfstandigheid blijven redeneren en handelen, kan in de ogen van D66 niet echt worden gesproken van structurele oplossingen voor de grootstedelijke bestuursproblematiek.

Intussen lijkt de bezorgdheid over het democratisch tekort bij met name de verplichtende vormen van bestuurlijke samenwerking toe te nemen. Blijkens de memorie van antwoord bereidt het kabinet inmiddels een notitie voor. Daarin wordt gemeenteraden een aantal instrumenten aangereikt die relevant zijn voor de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr-plus. Ik moet daaraan toevoegen dat die notitie inmiddels vanmorgen in mijn postvakje lag. Mijn fractie juicht dit voornemen toe en was benieuwd welke vorderingen intussen zijn gemaakt, maar weet intussen dus dat de notitie klaar is.

Helaas blijkt uit de memorie van antwoord dat het kabinet reeds op voorhand de stelling van de Raad voor het Openbaar Bestuur tot uitgangspunt neemt dat de kwaliteit van de democratische controle niet alleen tot uitdrukking komt in de formele organisatiestructuren en besluitvormingsprocedures, maar ook -- ik interpreteer het woord "ook" in het licht van andere publicaties van de ROB als "vooral" - in de democratische cultuur bij burgers en bestuurders. Als de probleemstelling van het democratisch tekort bij verlengd lokaal bestuur op deze manier wordt gedefinieerd, vrees ik dat wij niet veel verder komen. Uit onderzoek, met name uit SGBO-onderzoek, blijkt immers genoegzaam dat het huidige wettelijke instrumentarium ten behoeve van de informatievoorziening aan en de controle door gemeenteraden in het kader van intergemeentelijk bestuur tekortschiet. Het uitsluitend op cultuurverandering inzetten, met als onuitgesproken gedachte dat formele structuurveranderingen niet in de rede liggen, zal de gewenste verbeteringen niet teweegbrengen. Tussen cultuur en structuur bestaat immers een evidente wederkerigheid en op dat inzicht zal ons inziens verder gebouwd moeten worden.

Met de PvdA-fractie achten wij het bestaande democratische tekort bij intergemeentelijke bestuursvormen een gewichtige kwestie. Inmiddels heb ik begrepen dat dat inzicht breed leeft. Kan de minister iets meer zeggen over de in de nu aangereikte notitie verwoorde intentie om vooral te kijken naar de instrumenten die de relatie en de communicatie tussen gemeenteraad en organen van verlengd lokaal bestuur kunnen versterken? Onze eerste globale indruk van de notitie was immers dat zij zich niet in eerste instantie richt op de democratische grondslag van intergemeentelijke samenwerking, maar vooral op de democratische controle in de verhouding tussen gemeente en regio. Mijn fractie wil de minister er overigens niet van weerhouden om in zijn beantwoording krachtig vast te houden aan de opvatting dat dualisering van de verhoudingen binnen intergemeentelijke organen en andere hulpstructuren een niet voor de hand liggende oplossing is. Het zou mij ook niet slecht uitkomen als de minister in één moeite door het voorstel van de SP om de regioraden door raadsleden, dus indirect, te laten kiezen, tussen haken plaatst. Het gaat in onze ogen in deze problematiek niet om politisering, maar om democratisering.

De heer **Van Raak** (SP): D66 ziet vaak mogelijkheden om de politieke cultuur door middel van structuren te veranderen. Wij krijgen allerlei voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing, maar juist politisering, debat, elkaar aan de tand voelen en verantwoording vragen zijn toch heel belangrijk voor het bevorderen van die politieke cultuur, die de heer Engels ook in de regio wil? Is het dan niet juist heel erg belangrijk om ook de verhoudingen in zo'n regio te politiseren en om de mensen in het algemeen bestuur van zo'n regio veel meer op politieke gronden te kiezen of daar in ieder geval veel meer rekening mee te houden? Is de heer Engels dus niet wat vroeg met het tussen haakjes plaatsen van mijn voorstel?

De heer **Engels** (D66): Dat laatste in ieder geval niet. Dat kan maar beter snel gebeuren. Het biedt mij ook de kans om na enkele kritische opmerkingen de minister de hand toe te steken.

De heer **Van Raak** (SP): Ik vraag om argumenten voor de stelling dat de minister het voorstel van de SP tussen haken moet plaatsen.

De heer **Engels** (D66): Ik kan eenvoudig vaststellen dat er al geruime tijd een fundamenteel verschil van inzicht bestaat tussen SP en D66 over het vraagstuk van de modernisering van de democratie. Mijn analyse is dat de SP dat wil doen vanuit de bestaande cultuur van de partijendemocratie. D66 zoekt vooral naar wegen voor verbetering van de kiezersdemocratie, onder andere met structuurveranderingen. Dat verklaart waarom ik het voorstel tot democratische versterking van intergemeentelijke samenwerking door indirecte verkiezing van de algemene besturen van de regioraden en andere organen afwijs. De heer Pastoor heeft daar terechte opmerkingen over gemaakt. Dit voorstel brengt de beoogde democratisering niet tot stand. Daarom heb ik bewust gesproken van politisering. Ik ben op voorhand niet tegen politisering. Er moet echter begonnen worden met een volwaardige democratisering. Binnen de kaders en de structuur daarvan kan er voluit gepolitiseerd worden.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik ben er benieuwd naar hoe D66 de toekomstige bestuurlijke hoofdstructuur ziet.

De heer **Engels** (D66): Daarover kom ik nog te spreken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Welk creatief idee heeft de heer Engels om de kiezersdemocratie te introduceren in de regiogebieden?

De heer **Engels** (D66): Daarover kom ik eveneens nog te spreken.

Op grond van de twee hiervoor genoemde problemen, te weten de institutionele spanning tussen de plusregio en de bestuurlijke hoofdstructuur en de zwakke democratische grondslag daarvan, heeft mijn fractie op voorhand niet een sterke neiging om met de regering dit pad naar de plusregio's op te gaan. De regering constateert op zichzelf genomen terecht dat de regionale problematiek zich aan de bestaande bestuurlijke indeling onttrekt. Maar ligt het dan niet veeleer voor de hand om naar die bestaande indeling zelf te kijken in plaats van te vluchten in oplossingen die voor de toekomst onvoldoende perspectief bieden? Mijn fractie zou inderdaad menen dat de tijd voor een integrale en consistente visie op de toekomst van het regionale en grootstedelijke bestuur meer dan rijp is. Dit wetsvoorstel past op zichzelf genomen niet in die benadering.

Ook op andere punten heeft mijn fractie na de schriftelijke behandeling nog de nodige aarzelingen ten aanzien van dit wetsvoorstel. Gebleven is met name onze bezorgdheid over de positie van de provincie en de door velen ervaren bestuurlijke drukte in het domein tussen gemeente en provincie. Als de figuur van de plusregio zich verder verbreid over bestuurlijk Nederland zal dat in onze ogen onvermijdelijk invloed hebben op de bestuurlijke verhoudingen op het middenniveau. Wij hebben het gevoel dat provincies waar plusregio's tot stand komen verder op afstand zullen komen te staan van het regionaal beleid. Tegelijkertijd mag men verwachten dat het gevoel van bestuurlijke dichtheid, vooral in stedelijke gebieden, verder zal toenemen. Wij zien dit niet als aantrekkelijke ontwikkelingen. Bezien vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur is de provincie het eerst aangewezen orgaan voor het maken van regionale afwegingen en moeten bestuurlijke tussenvormen de in beginsel met het huis van Thorbecke beoogde transparantie niet al te zeer aantasten.

In de memorie van antwoord beklemtoont de regering op dit punt de aard en omvang van de maatschappelijke problematiek, die tot de huidige bestuurlijke oplossing van al dan niet verplichtende intergemeentelijke samenwerking heeft geleid. De bewering dat als gevolg van het loslaten van de in 1984 geïntroduceerde bundeling en integratie van intergemeentelijke samenwerking de WGR als aansprekend voorbeeld van bestuurlijk maatwerk kan gelden, kan mijn fractie zo absoluut geformuleerd niet onderschrijven. Er lijkt nog steeds sprake van een zodanig aantal en vooral ook zodanig veelvormige samenwerkingsregelingen dat de term lappendeken, en daarmee de vaststelling van een nog steeds bestaande ondoorzichtige bovenlokale bestuurslaag, gerechtvaardigd lijkt.

De interpretatie van de regering dat de overkoepelende provinciale planverantwoordelijkheid op het punt van het omgevingsbeleid het ontstaan van bestuurlijke drukte belemmert, lijkt al evenzeer weinig realistisch. Op zijn minst wordt daar in provincieland genuanceerd over gedacht. Ook mijn fractie vraagt zich af in hoeverre vooral rond de vier grootste steden met gemeenten, plusregio en provincie, nog eens verder verdicht met allerlei specifieke en sectorale bestuurlijke arrangementen en figuren, de zo nodige slagvaardigheid wordt bedreigd. Zou de minister deze kwestie nog eens nader kunnen verduidelijken? Gaarne nodig ik de minister uit, in zijn antwoord de oproep van de zogeheten Holland Acht te betrekken.

Ik kom nu toe aan de meer positieve gevoelens in de D66-fractie. Die zijn er van nature altijd en dus ook in dit debat. Zo mag en moet zelfs zonder enige terughoudendheid worden gezegd dat de regering in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord een flink aantal zorgpunten heeft weggenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag naar de precieze bevoegdheidsverdeling tussen plusregio en provincie, voorzover die bekend is. Dat geldt evenzeer voor de aanvankelijke onduidelijkheid over de aard van de afweging tussen regionale en bovenregionale belangen. Ook onze bezorgdheid over een mogelijke aantasting van de Thorbeckiaanse uniformiteit, door een al te grote mate van differentiatie tussen de verschillende plusregio's als gevolg van het al dan niet toedelen van extra sectorale bevoegdheden, is grotendeels weggenomen.

Zeer belangrijk voor mijn fractie is bovenal de

vaststelling dat de minister in de loop van het wetgevingsproces een meer open en positieve opstelling heeft gekozen ten opzichte van de vraag naar meer algemene en toekomstbestendige oplossingen voor het middenbestuur. Er komt een voorzet voor een fundamenteel debat over definitieve oplossingen voor de vele, ook door mijn fractie genoemde knelpunten in en rond het grootstedelijke en regionale bestuur. Bij eerdere gelegenheden heb ik met name onder verwijzing naar het rapport van Geelhoed met enige nadruk voor deze route gepleit. Terecht verbloemt de minister daarbij niet dat in dat kader ook de positie van de gemeenten en de provincies als zodanig aan de orde kan komen. Voorzover de regering, naar wij intussen moeten begrijpen, nadrukkelijk in dat perspectief de voorgestelde invoering van de plusregio als een structurele oplossing aanmerkt, lijkt dat in die zin gerechtvaardigd. Een discussie over daadwerkelijk structurele, dus voor een langere termijn bedoelde oplossingen, is inderdaad niet gediend met onzekerheden over bestaande figuren. Dat zou een onnodige druk leggen op de richting en uitkomst daarvan. Zolang de ultieme bestuurlijke inrichting nog niet op tafel ligt, "if ever", zullen de maatschappelijke en bestuurlijke belangen met de onvolmaakte middelen van dit moment moeten worden gediend.

Gelet op initiatieven die inmiddels door de Holland Acht en het IPO worden ontwikkeld, zie ook het fraaie essay van de Leidse hoogleraar Toonen, zou mijn fractie graag vernemen hoe ver het ministerie is gevorderd met de voorbereiding van de toegezegde notitie. Mag ik ook vernemen wanneer die notitie in mijn postvakje ligt? Uiteraard wil ik de minister, mijn fractie en ook de opstellers van een nieuw manifest bij dit alles niet al te zeer voor de voeten lopen. Toch kan ik niet nalaten enkele gedachten op tafel te leggen die ik relevant acht voor de kwaliteit en de inrichting van het binnenlands bestuur.

Het zal niet verbazen als ik zeg dat het democratisch gehalte van bestuurlijke instellingen essentieel is. Ook de integraliteit van taken en bevoegdheden in een open huishouding is een belangrijke notie. Hetzelfde geldt voor de transparantie en beperking van bestuurslagen. Als laatste element noem ik het belang van op elkaar aansluitende en samenhangende maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus. Dit alles zou wat mij betreft betekenen dat er een heldere bestuurlijke hoofdstructuur blijft van maximaal drie, bij voorkeur slagvaardige bestuurslagen, die beschikken over een integraal en open pakket van taken en bevoegdheden en een optimale democratische legitimatie in de vorm van in ieder geval een direct gekozen volksvertegenwoordiging.

Er bestaat tussen de regering en D66 geen enkel verschil van mening over het grote belang van een slagvaardig en een probleemoplossend grootstedelijk bestuur.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik hoor de heer Engels zeggen dat de toekomstige, ideale bestuurlijke hoofdstructuur in ieder geval democratisch gekozen moet zijn. Dat staat voor mij buiten kijf. Over hoeveel bestuurslagen spreekt de heer Engels? Welke lagen zijn dat?

De heer **Engels** (D66): Ik heb drie elementen genoemd: volwaardige democratische legitimatie, integraliteit van bestuur en een open huishouding met alle taken en bevoegdheden die overheidsorganen kunnen uitoefenen. In dat perspectief is er sprake van maximaal drie integraal besturende en democratisch gelegitimeerde bestuurslagen. Ik noem dat uitgangspunten die belangrijk zijn voor het verdere proces.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Wij spreken over een wet die de oplossing van de problemen in de grootstedelijke gebieden betreft. De heer Engels geeft zelf aan dat die van buitengewoon belang worden geacht. Daar moet dus sprake zijn van democratische vertegenwoordiging. Wat moet daar dan boven komen? De heer Engels vroeg aan mij ook of de provincie blijft bestaan, minder taken krijgt of juist opgeschaald wordt.

De heer **Engels** (D66): De veronderstelling dat met de komst van de plusregio's de stap moet worden gezet naar directe democratische legitimatie in de vorm van directe verkiezingen klopt niet. Die stap maak ik niet. In het perspectief van de zojuist genoemde uitgangspunten, waarbinnen deze wet niet past, ga ik ervan uit dat deze wet voor mij een tijdelijke betekenis heeft. Wij gaan door op het eerder ingeslagen pad. Dat pad moet echter verlaten worden als de door de minister aangekondigde, doortimmerde en fundamentele discussie er komt. Mijn overtuiging is dat deze tussenoplossing, met alle problemen van dien, daarin niet past. De vraag naar de betekenis voor de provincie is voor mij niet aan de orde. Ik heb echter genoteerd dat mevrouw Meindertsma vindt dat als regio's rechtstreeks moeten worden gedemocratiseerd en provincies niet meer rechtstreeks worden gekozen, dit het einde van de provincie als bestuurslaag betekent. Dat staat voor mij als een paal boven water. Het gaat om democratische legitimatie en de existentie van een bestuurslaag. Zonder het een is het ander er ook niet. Het punt van de landsdelen laat ik even liggen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Heeft de heer Engels antwoord gegeven op mijn vraag over de kiezersdemocratie?

De heer **Engels** (D66): Ja.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is dan direct de grootste open deur in dit debat. De heer Engels spreekt van drie bestuurslagen, integraal bestuur en direct gekozen bestuur. Dat kennen wij al met gemeenteraad, provincie en Tweede Kamer. Wat is dan het nieuwe inzicht van de heer Engels? Nul, niks!

De heer **Engels** (D66) Dat vraag ik mij af.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U schetst als alternatief drie bestuurslagen met integraal bestuur die direct gekozen worden. Daarmee zegt u toch niets nieuws? Dat kennen wij nu ook. Dat is juist een van de problemen.

De heer **Engels** (D66): Je hoeft ook niet altijd wat nieuws te zeggen, het gaat erom dat je wat goeds zegt. Je moet vooral niets zeggen wat niet goed is, zoals de heer Van Raak.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U hebt mij opnieuw blij gemaakt met een dode mus. Dat is nu al de tweede keer in een half jaar. Ik schrijf het erbij. Ik vind dit niet echt substantieel.

De heer **Engels** (D66): U zegt dat u mij hebt gevraagd of er een nieuwe visie zou komen. Ik heb die vraag heel anders opgevat. Ik dacht dat de vraag was of ik wilde uitweiden over de toekomst van het openbaar bestuur en de bestuurlijke organisatie in het bijzonder. Het woord nieuw hebt u zelf gebruikt. Nogmaals, niet alles wat nieuw is, is per definitie goed. Het is veel belangrijker om vast te stellen dat de oplossing van de plusregio's een aantal knelpunten heeft. Dan is het niet zo verwonderlijk dat de uitgangspunten zo worden geformuleerd dat dit soort oplossingen daar niet meer in zal passen. Ik wil een serieus antwoord geven op uw vraag. Dat u het gevoel hebt dat het niet zo zou zijn, zit mij dwars. Als wij verder gaan op dat pad, dan is het mijn fundamentele overtuiging dat wij dat zo consistent en transparant mogelijk moeten doen. Het moet aansluiten bij duidelijke uitgangspunten. De bestuurlijke organisatie is al te ingewikkeld. Er zou mij veel aan gelegen zijn als de notitie waar de regering mee komt deze transparantie en duidelijkheid zou terugbrengen in de discussie. Als u daar geen nieuws in ontdekt, dan stemt dat alleen maar tot vreugde. Het zou kunnen betekenen dat u het met mij eens bent.

De heer **Van Raak** (SP): Niet alles wat nieuw is, is goed. Dat lijkt mij een prachtig nieuw motto voor D66. In reactie op mevrouw Meindertsma hebt u gezegd dat het einde van de provinciale bestuurslaag in zicht is, als de provincies niet rechtstreeks worden gekozen. Geldt dat niet ook een beetje voor de regio's die wij nu in elkaar plakken? U maakt een prachtig onderscheid tussen partijdemocratie en kiezersdemocratie. Volgens mij hebben partijen veel met kiezers te maken. Ik ben er erg voor om de regio's rechtstreeks te laten kiezen, maar als dat vandaag niet haalbaar is, dan is mijn voorstel om het te doen op de manier waarop wij gekozen worden. Als wij dat niet doen, worden de regio's geen kiezersdemocratie maar een bestuurdersdemocratie. Ik zou toch niet graag willen dat D66 een bestuurderspartij wordt. Er zit een inconsistentie in. U hebt gezegd dat het geen echte bestuurslaag is als er niet rechtstreeks wordt gekozen. Toch moeten wij die bestuurslaag volgens u hebben, maar u wilt zelfs geen indirecte verkiezing mogelijk maken.

De heer **Engels** (D66): De inconsistentie zit in uw vraagstelling. U suggereert dat ik een voorstander ben van deze hulpstructuur en van de plusregio's. Vervolgens zegt u dat ik van alles verzin om de plusregio's zo vast mogelijk in het zadel te krijgen, maar dat is volstrekt niet het geval. Ik heb duidelijk gezegd dat ik vind dat het een tijdelijke oplossing is die past in een pad dat wij eerder zijn opgegaan. Eigenlijk zou de bestuurlijke organisatie er heel anders moeten uitzien. De tegenstelling in onze benadering van dit vraagstuk heb ik ontwaard door uw opmerking over de samenstelling van algemeen besturen c.q. regioraden. Naar mijn idee is uw oplossing geen democratisering maar een politisering. Ik herken die oplossing wel, want die wordt wel meer gepropageerd, ook met het doel van politisering. Ik heb gezegd dat ik dat niet de meest aantrekkelijke weg vind. Hoe meer verschillen van inzicht er zijn, hoe beter. Wij moeten echter wel bij een heldere probleemstelling blijven en niet van de ene naar de andere hoppen. Dan krijgen wij tegenstellingen die nergens op slaan en dat lijkt mij niet goed.

Mevrouw de voorzitter. Er bestaat tussen de regering en D66 geen verschil van mening over het grote belang om te komen tot een slagvaardig en probleemoplossend grootstedelijk en regionaal bestuur. Economische ontwikkeling, infrastructuur, leefbaarheid en veiligheid behoren vandaag de dag tot de meest indringende vraagstukken in en rond de grote steden. Daarom vindt mijn fractie ook dat er gedurende het ontwerpen van de plannen voor een toekomstgerichte renovatie van het Huis van Thorbecke moet worden doorgewerkt. Gelet op die urgentie moeten de problemen niet blijven liggen. Vooral ook in het licht van het door de minister geboden perspectief op daadwerkelijk structurele oplossingen voor het regionaal bestuur is mijn fractie bereid een groot deel van de aanvankelijke bedenkingen voor lief te nemen. Wij hebben nog nadere vragen en suggesties aangereikt, maar wij vertrouwen erop dat de minister op deze kwesties tot tevredenheid van mijn fractie zal kunnen en willen reageren.

Mijn fractie zal de eventuele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nadrukkelijk niet begroeten als een eindbeeld. Wij zetten in op de uitkomst van de fundamentele discussie over de toekomst van het regionaal bestuur en accepteren met andere woorden deze tussentijdse aanscherpingen van de samenwerkingsfiguur als een tijdelijke maatregel.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De bestuurlijke herindeling van Nederland staat nu al zo'n 35 jaar op de politieke agenda, maar erg hard gaat het tot nu toe niet, behoudens een groot aantal gemeentelijke herindelingen die overigens soms discutabel zijn. Vooral de schaal van de provincies en de positie van het verlengd lokaal bestuur tussen gemeenten en provincies staat ter discussie. Rapporten zijn geschreven, zoals dat van de commissie-Geelhoed. De ROB heeft adviezen gegeven, maar concrete wijzigingen in het huidige bestuurlijke stelsel heeft dat vooralsnog niet opgeleverd. De stadsprovincie is na enkele geruchtmakende referenda een stille dood gestorven. Het wetsvoorstel Bestuur in sterke regio's is ingetrokken.

Verschillende politieke partijen zijn veranderingsgezindheid als het gaat om de bestuurlijke herinrichting van Nederland. Ik wijs naar rapporten van de PvdA en naar het Liberaal Manifest van de VVD. GroenLinks pleit voor een goed debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland met als doel die te veranderen. Er gebeurt weinig tot nu toe. Minister Remkes heeft, ook in deze Kamer, een notitie toegezegd. De heer Engels heeft

daar wat concrete vragen over gesteld. Het antwoord van de minister zie ik met belangstelling tegemoet. Ik hoop niet dat dit de zwanenzang van deze minister wordt. Ik hoop dat het een inspirerend, creatief en in zekere zin gewaagd stuk is. Dat zal het moeten zijn, wil er iets kunnen veranderen.

Deze wetsvoorstellen borduren voort op een inmiddels historisch gegroeide situatie die alom onvrede oproept. Die onvrede heeft twee belangrijke elementen.

1. Het is en blijft bestuurlijk figuurzagen. Er wordt geen forse stap gezet in de richting van een drastisch andere indeling. Het is hier een onsje meer en daar een onsje minder, maar voor de langere termijn biedt het geen oplossing. De bestuurlijke drukte neemt toe. De regelgeving explodeert verder.
2. Het democratische gat groeit. Verlengd lokaal bestuur heeft al een uiterst gebrekkige democratische legitimatie en deze wordt bestendigd of, erger nog, neemt toe als de wetgeving die dit gat heeft geschapen in gewicht toeneemt en verder wordt verfijnd. Dat gebeurt met de Wgr-plusregeling.

De gebrekkige democratische legitimatie van de Wgr-gebieden is voor eenieder een punt van zorg, maar tegelijkertijd valt te constateren dat er in wetgevende zin niets wordt gedaan om hier iets aan te verbeteren. De angst voor het creëren van een vierde democratisch gelegitimeerde bestuurslaag, die wij overigens niet voelen, is zo groot dat van de weeromstuit niets wordt ondernomen. Ik laat nog maar even buiten beschouwing dat er de facto al nieuwe bestuurslagen zijn, zoals de deelgemeenten in Amsterdam die veel bevoegdheden van de gemeenteraad hebben overgenomen. Bovendien kiezen wij onze eigen parlementariërs in het Europees Parlement.

Een punt van kritiek op de Wgr-gebieden en het bestuur daarvan is dat wethouders en burgemeesters de dienst blijven uitmaken, waardoor -- zeker na de dualisering van het gemeentebestuur -- de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging nog verder weg komt te staan. Een ander kritiekpunt op de instelling van de Wgr-plusregio's is dat zij er substantiële bevoegdheden bij krijgen, waardoor de scheiding tussen beheer en beleid niet valt te maken. Daarmee is naar ons inzicht het onderscheid tussen hoofdstructuur -- provincie en gemeente -- en hulpstructuur op de tocht komt te staan. Voor het grondbeleid en het economische beleid zijn in deze wet bepalingen opgenomen die grote beleidsmatige consequenties hebben, zoals de bevoegdheid van de plusregio om voorschriften aan gemeenten te geven met betrekking tot de vele aspecten van het grondbeleid. Verder is er nog sectorale wetgeving in ontwikkeling voor de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, wonen en grotestedenbeleid. Deze vijf beleidsterreinen vormen zo'n belangrijk bestanddeel van het gemeentelijke politieke bestuur dat het overdragen van beleidsmatige taken en bevoegdheden aan de plusregio's een uitholling van de democratische legitimatie betekent, ook van de gemeenten.

Ook wij constateren dat er bij deze regering een gebrek aan visie en daadkracht is met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur. De laatste loot aan deze stam is natuurlijk het pleidooi voor een Hollandwet van de Deltametropool en daarna de opvatting van de Holland Acht over de manier waarop het anders zou kunnen. Terecht leggen zij de vinger op de zere plek, namelijk geen slagvaardige bestuursstructuur: vier provincies, vier grootstedelijke regio's, vier grote steden, 140 gemeenten en natuurlijk de departementen. In tien gremia moet over een bestuurlijke oplossing worden gesproken. Nu zijn er veel kritische kanttekeningen te plaatsen bij deze beweging die vanuit de Deltrametropool is gestart. Als je goed leest wat er allemaal in de congresbundel staat, dan kun je veel tegenstrijdige opvattingen vinden. Dat kan natuurlijk leiden tot een superverstedelijking in de Randstad. De schaalverdeling tussen een herindeling in de Randstad en de overige provincies is natuurlijk ook een punt van zorg. Duidelijk is wel dat er iets moet gebeuren. Dat leeft zo breed dat de minister daar niet meer aan kan ontsnappen.

In de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of er een deugdelijk onderzoek heeft plaatsgevonden als grondslag voor deze wet. Ik heb daar geen bevredigend antwoord op gekregen. Enerzijds schrijft de minister dat een Wgr-gebied ten principale verlengd lokaal bestuur is, dus provincievrij. Anderzijds kun je echter constateren dat de praktijk heel anders is. Het ROA-gebied, waar ik toevallig wat inzicht in heb, heeft de facto de taken en bevoegdheden van de provincie overgenomen. Kan de minister daar zijn licht over laten schijnen? Er is niet onderzocht hoe efficiënt de voorlopers van de Wgr-plusregio's functioneren in vergelijking met de provincies of de grootste centrumgemeente. Ook is niet onderzocht hoe gemeenteraden die deel uitmaken van de Wgr-gebieden aankijken tegen deze vorm van verlengd lokaal bestuur en hoe zij het nut daarvan afwegen tegen dat van een provincie of een andere vorm van direct gekozen middenbestuur. Al die gegevens ontbreken en dat vind ik erg zwaar wegen.

Er is al het nodige gezegd over de gebrekkige legitimatie van de algemene besturen van de Wgr-gebieden, de gebrekkig geregelde informatieoverdracht van de Wgr-gebieden naar de deelnemende gemeenteraden en de gebrekkige controle- en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden. De ontkenning van de politieke diversiteit binnen de algemene besturen van de Wgr-gebieden is een te belangrijk punt om niet bij stil te staan. In de tweede schriftelijke ronde heb ik hierover veel vragen gesteld, ook naar aanleiding van het geval in Eindhoven. Uit de antwoorden op deze vragen blijkt dat de minister op twee gedachten hinkt. Hij schrijft dat het niet de bedoeling is dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking kunnen komen. Blijkbaar ziet ook hij in dat het van belang is dat die opvattingen tot uitdrukking komen.

Tegelijkertijd antwoordt hij dat de vorming van politieke fracties niet past binnen een regio. Ik neem aan dat hij bedoeld: binnen een regiobestuur. Meent de minister dat werkelijk? Zo ja, dan wijs ik hem erop dat er nu al regiobesturen zijn die politieke fractievorming kennen. Ik ben zelf in een diep verleden betrokken geweest

bij één van de eerste Wgr-gebieden, de Gooi en Vechtstreek. In dit gebied werkten wij ook met politieke fracties. Hoe kan de minister toch staande houden dat het niet zou passen? Welke consequenties heeft zijn opvatting voor Wgr-gebieden waar op dit moment al sprake is van fractievorming?

Ik ben van mening dat het logisch is dat de algemene besturen van Wgr-gebieden louter en alleen bestaan uit gemeenteraadsleden. Ik durf zelfs nog een stap verder te gaan, want de logica van mijn redenering impliceert dat ook de leden van het dagelijks bestuur van een Wgr-gebied uit gemeenteraadsleden moet bestaan. Dat is namelijk de zuiverste vorm van verlengd lokaal bestuur. Want wat vormt het hart van het verlengd lokaal bestuur? Dat is de gemeenteraad. Volgens de Grondwet is dat immers nog steeds het belangrijkste orgaan. Een dergelijke logische redenering mis ik in de wet en in de opvatting van de minister. Dat is onbegrijpelijk, omdat de minister vasthoudt aan de definitie van de Wgr als verlengd lokaal bestuur.

De wet laat vrij hoe gemeenteraden de leden van het algemeen bestuur kiezen. Het is dus denkbaar om een model te gebruiken analoog aan het model dat in de Gooi- en Vechtstreek is gehanteerd, namelijk een model dat is gebaseerd op de politieke krachtsverhoudingen binnen alle gemeenten. Daarop wordt de zetelverdeling van het algemeen bestuur gebaseerd. De afzonderlijke gemeenten besloten dan gezamenlijk hoe zo te stemmen dat het dagelijks bestuur een weerspiegeling werd van die krachtsverhoudingen.

Een dergelijk model is heel wel mogelijk en ik begrijp dan ook niet waarop de minister zijn redenering baseert dat dit moet worden voorkomen. Het kan toch zeker niet zo zijn dat een heel grote minderheidsopvatting in het algemeen bestuur van een Wgr-gebied niet tot uitdrukking kan komen? Dat is echter wel het gevaar als je het zo regelt dat vertegenwoordigers van de gemeente alleen maar de opvatting van de meerderheid van het algemeen bestuur mogen vertegenwoordigen. Een en ander zou kunnen betekenen dat de mening van 49% van alle deelnemende gemeenteraden niet wordt gehoord, omdat een meerderheid van de helft plus één een andere mening is toegedaan. Ik denk dat wij dit allemaal een ongewenste consequentie vinden.

De minister heeft vorige maand een notitie het licht doen zien over de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze notitie is een verdienstelijke poging om een en ander in kaart te brengen. De conclusies en de aanbevelingen in deze notitie zijn echter niet erg doortastend. Al met al is dat een teleurstellende conclusie, omdat de democratische controle van de Wgr-gebieden door de deelnemende gemeenteraden bedroevend is. Uit de inventarisatie blijkt namelijk dat het veel werk is; er grote ondeskundigheid is en ambtelijke ondersteuning ontbreekt. Bovendien blijkt ook dat de algemene besturen van de Wgr-gebieden een depolitiserend karakter hebben. Met deze bevindingen wordt in de aanbevelingen helemaal niets gedaan.

De dualisering, die de gemeenteraadsleden op hun dak hebben gekregen, is een duidelijke taakverzwaring voor de gemeenteraadsleden. Ook dat gegeven had moeten leiden tot de aanbeveling om de raadsgriffie uit te breiden en de raadsleden beter te belonen. Verder dient natuurlijk de politieke diversiteit te worden erkend.

Voor goede controle is het noodzakelijk dat een Wgr-gebied de deelnemende gemeenten tijdig informeert. Daar schort op dit moment echter veel aan. De informatie is vaak gebrekkig en komt bovendien vaak veel te laat. Het is dan ook teleurstellend dat de aanbevelingen van de minister op dit punt zo weinig substantieel zijn.

In de begeleidende brief bij de notitie stelt de minister over de mogelijkheid van uittreding uit een Wgr-gebied dat echte democratische controle moet kunnen resulteren in het trekken van consequenties, met als ultieme mogelijkheid: uittreding. Op dit moment is dit vaak nog niet geregeld of zijn er, zoals de minister schrijft, exorbitante uittredingsbedragen. Dat is een goed punt, maar waarom stelt de minister dan geen stringentere regelgeving voor de uittreding in het vooruitzicht?

De invloed van de bevolking is in dit verband een populair thema, zeker ook bij D66. D66 is immers naar eigen zeggen een groot voorstander van kiezersdemocratie. Helaas heb ik nog geen enkel substantieel voorstel van de fractie van D66 onder ogen gehad. Ook de minister zegt in zijn begeleidende brief bij de notitie dat de burgers zo veel mogelijk bij de Wgr-besluitvorming moeten worden betrokken. De notitie overziend blijkt dat een wel heel erg plichtmatige opmerking te zijn, want in de notitie wordt hieraan geen enkel woord gewijd. Gemeenteraadsleden zijn weinig betrokken bij en hebben weinig inzicht in de Wgr. Dat geldt voor de burger echter in het kwadraat.

Er zijn gelukkig ook uitzonderingen. Zo heb ik een brief ontvangen van de Stichting tot het behoud van het huidige Rijnmondgebied. Deze stichting is bepaald niet van vandaag of gisteren, aangezien zij al in 1995 is opgericht. In haar felle en geestige brief beklaagt deze stichting zich over de voorliggende wetten. Hoewel mijn fractie niet alle argumenten van deze stichting deelt, zijn wij het wel eens met de strekking van de kritiek, namelijk: de grote bestuurlijke drukte, de sterkere positie van burgemeester en wethouders, de noodzaak van meer overleg, de toename van de bureaucratie en minder politiek-op-maat. Omdat wij deze kritiek delen, staat mijn fractie kritisch tegenover deze wetten. Ook wij vinden dat er een horizonbepaling moet komen om duidelijk te maken dat deze wet niet het eeuwige leven heeft en dat het middenbestuur anders moet worden ingericht.

De heer **Engels** (D66): De heer Platvoet stelt dat ik mij heb beperkt tot mooie opmerkingen over de kiezersdemocratie en niets heb gezegd over de betrokkenheid van burgers bij de regiobesturen. Dat moet wel een misverstand zijn, want zoals ik al tegen de heer Van Raak heb gezegd, is het de opvatting van mijn fractie dat de plus-regio's en andere vormen van intergemeentelijk bestuur hulpstructuren zijn. De ruimte voor directe betrokkenheid van burgers bij dergelijke hulpstructuren is veel kleiner, omdat je een extra bestuurslaag creëert als je deze structuren voorziet van een directe legitimatie. Dat past niet bij de visie van D66. Directe en volledige legitimatie door kiezersdemocratie is in onze ogen dus alleen gepast voor onderdelen van de bestuurlijke hoofdstructuur. Vanuit het perspectief van de

kiezersdemocratie reageer ik natuurlijk wel op oplossingen die binnen de tussenlaag worden gecreëerd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Engels spreekt over een hulpstructuur. Ik denk echter dat je met kracht van argumenten kunt zeggen dat de Wgr-gebieden geen hulpstructuur zijn. Zij krijgen immers substantiële bevoegdheden overgedragen van de gemeenten. Ik houd dan ook vast aan mijn stelling dat democratische legitimatie ook voor dit type bestuur noodzakelijk is. Een en ander laat natuurlijk onverlet dat wij op enig moment verder moeten spreken over de inrichting van het middenbestuur. Ik ben overigens geen gelovige in het huis van Thorbecke, die een beetje dommig blijft volhouden dat de drie verdiepingen van zijn huis zaligmakend zijn. Ten eerste zijn er inmiddels meer verdiepingen en ten tweede leven wij niet meer in 1848.
*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ook het IPO, dat verder toch niet erg gecharmeerd lijkt te zijn van het wetsvoorstel voor de plusregio's, concludeerde in zijn reactie aan de tweede kamer van 9 juni 2004 dat continuering van de intergemeentelijke samenwerking in de grootstedelijke gebieden noodzakelijk is. Die conclusie wordt door bijna iedereen, en natuurlijk ook door mij, min of meer onderschreven. De vraag is alleen of het op deze manier moet.

Bijna iedereen constateert dat de plusregio, deze vorm van wat officieel verlengd lokaal bestuur heet, een gemeenschappelijke regeling, maar dan wel een bijzondere, in feite naar boven afbreuk doet aan de positie van de provincies en naar beneden tekort doet aan de autonomie van in ieder geval de kleinere van de betrokken gemeenten. En het belangrijkste is dat het feitelijk een nieuwe vorm van middenbestuur schept, een vierde bestuurslaag maar dan wel zonder democratische legitimatie.

De positie van de provincies wordt er niet makkelijker op. Het is moeilijk op het terrein van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening regionaal en bovenregionaal beleid van elkaar te scheiden. Dus ook al geeft in principe de provincie aan wat zij als bovenregionaal wil beschouwen, competentiegeschillen tussen plusregio en provincie zullen zich vast voordoen. In ieder geval ligt dit probleem op het bordje van de provincie.

De plusregio krijgt een geheel eigen positie boven de gemeenten, maar per saldo toch meer naast dan onder de provincie, wanneer gekeken wordt naar het terrein van verkeer en vervoer, en straks in de nieuwe WRO naar de planning van de ruimte in de vorm van structuurvisies. Voor Zuid-Holland betekent dat dat de helft van het provinciaal grondgebied afgescheiden wordt van grote delen van de provinciale zeggenschap. In Utrecht is het naast elkaar bestaan van een provincie Utrecht en een regio Utrecht natuurlijk nog moeilijker.

Aan de andere kant van de plusregio staan de gemeenten. En hoe noodzakelijk intergemeentelijke samenwerking in de grootstedelijke gebieden ook moge zijn, voor de kleinere gemeenten die daarbij betrokken zijn, betekent het vaak dat zij overgeleverd zijn aan hogere machten. Je autonomie delen in een samenwerking van gelijken is gemakkelijker dan je autonomie inleveren bij degenen die als grootsten de macht hebben, zie Eindhoven en Twente. Misschien dat daar wat te redden is met de instelling van een regionale commissie. Daardoor krijgt een deel van de plusregio er namelijk nog een afzonderlijk regime bij, waarvan het andere deel dan verlost is. Maar echt oplosbaar zal dit probleem waarschijnlijk niet zijn. Gelet op de huidige hoofdstructuur met de autonome gemeenten voor het lokaal bestuur, is dat toch wel zuur.

Geen wonder de vraag naar het democratisch gehalte gesteld wordt wanneer een lichaam dat zo veel invloed kan hebben als een plusregio, niet meer alleen als verlengd lokaal bestuur gezien kan worden dat niet echt in de bestuurlijke hoofdstructuur past. Dat geldt zeker als het zo veel bevoegdheden krijgt, zonder dat er sprake is van een direct gekozen controlerend lichaam. Maar helaas, niet alleen bij de plusregio's maar bij alle gemeenschappelijke regelingen wordt door de betrokken gemeenteraden geconstateerd dat de democratische controle ver te zoeken is. Daar kan de minister wel een notitie over schrijven met suggesties voor verbetering, die op zich nuttig kunnen zijn, maar het blijven uiteindelijk lapmiddelen. Het gevoel van gemeenteraden dat zij geen greep te hebben op het verschijnsel, zal daarmee ook niet weggenomen worden. Dat geldt waarschijnlijk in nog hogere mate voor de burger.
Mevrouw Meindertsma suggereerde dat het een oplossing zou kunnen zijn om wel in plusregio's maar niet in provincies te laten stemmen, is volgens mij een ad-hocoplossing. De oplossing van de heer Van Raak om de raadsleden de leden van het regiobestuur te laten kiezen zou een oplossing kunnen zijn, ware het niet dat het karakter van de regio's hierdoor volkomen verandert. Op dit moment geef ik er dan ook de voorkeur aan om eerst maar alle haast te zetten achter een discussie over de hoofdstructuur.

De regering wekt de indruk -- dat is wat ook de Raad van State het meest lijkt te storen -- dat hiermee een definitieve oplossing van het probleem van de grootstedelijke regio's wordt gegeven. Dat is storend omdat de gekozen oplossing inderdaad in veel opzichten niet voldoet, in ieder geval slecht combineert met het bestaande Huis van Thorbecke en samen met allerlei andere regelingen en gebiedsindelingen een ondoorzichtig geheel van in en over elkaar schuivende bevoegdheden en verantwoordelijkheden geeft. De grootstedelijke regio's zijn vooral in het westen te vinden, dus geen wonder dat daar de "Holland Acht" nog eens hard op de trommel slaat om duidelijk te maken dat er iets anders moet gebeuren dan het aannemen van een Wgr-pluswet. Een "Hollandwet" zou natuurlijk heel andere koek zijn. Ook daar staat trouwens niet iedereen direct om te springen.

Intussen heeft de minister wel een notitie beloofd over de bestuurlijke structuur, wat doet hopen dat de Wgr-plusregio's als zodanig straks niet meer nodig zullen zijn in een totaalstructuur waar ook de grootstedelijke regio's in ingebed zijn. Zeker is dat natuurlijk niet, want het is nog allerminst duidelijk wat die notitie zal inhouden en nog helemaal niet waar ze toe zal leiden. In ieder geval zal het nog lang duren voor alternatieve bestuursstructuren zijn ontworpen en geïmplementeerd. Voor zolang blijft dus de

vraag of wij de Kaderwet bestuur in verandering willen continueren of in plaats daarvan de Wgr-plus aannemen en daarmee de stadsregio's toch definitiever vormen, meer mogelijkheden voor uitbreiding van bevoegdheid geven en uitbreiding van het aantal stadsregio's mogelijk maken. De vraag is: hoe noodzakelijk is die opschaling als wij toch eigenlijk wat anders willen?

Een discussie over de bestuurlijke structuur is zeer gewenst, zoals vanmiddag aan alle kanten is geconstateerd. Zonder echt vooruit te willen lopen op die discussie -- die ongetwijfeld door de ministeriële notitie zal worden geëntameerd -- toch twee opmerkingen. Ten eerste hoeft niet alles overal precies hetzelfde geregeld te worden; ook mevrouw Meindertsma heeft dat nadrukkelijk gezegd. De mogelijkheid van differentiatie tussen provincies is ook door de minister aangegeven. Het kabinet gaat zelf die kant op in het antwoord op de opmerking van de Raad van State over de in de toekomst te verwachten twee typen van Wgr-plusregio's. De zeven Wgr-plusregio's die in de plaats komen van de kaderwetregio's en de eventueel te vormen nieuwe Wgr-plusregio's krijgen een afwijkend takenpakket. Door de delegatie van taken door de provincies kunnen nog wel meer verschillen ontstaan. Geen probleem, zegt het kabinet, want "Uit 'Haags' oogpunt mag het wellicht ondoorzichtig lijken, vanuit gemeentelijk perspectief springt vooral de flexibiliteit in het oog". Dat kan ik volgen, maar het is toch vreemd dat het kabinet tegelijkertijd ook meldt gekant te zijn tegen de vorming van grootstedelijke gemeenten in de randstad, want "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". Kom, kom, zou niet juist een flexibele benadering van de bestuurlijke behoeften en de bereidheid om waar dat nodig is verschillende oplossingen in verschillende delen van het land toe te passen, kunnen bijdragen aan een werkbare structuur? Zonder direct voor grootstedelijke gemeenten te pleiten, lijkt mij wel meer diversiteit mogelijk en waarschijnlijk wenselijk dan Thorbecke mogelijk heeft gemaakt. Vóór Thorbecke was er ook veel meer diversiteit; een kleine plattelandsgemeente beslist gelijk te willen stellen aan een grote stad, hoeft niet de ultieme oplossing te zijn. Misschien moeten wij toe naar een systeem met landgemeenten, steden en agglomeratiegemeenten met interne decentralisatie.

Ik kom bij mijn tweede opmerking. Het kabinet constateert met de Raad van State "dat Nederland geen regionaal bestuur kent dat een zelfstandige positie heeft in de formele Europese beleids- en besluitvormingscircuits". Het kabinet wil dat graag zo houden en "acht de Europese dimensie niet richtinggevend voor discussie over de schaalgrootte in het binnenlands bestuur". Dat gaat mij wat te vlug. Het kon wel eens wezen dat Europa én Nederland beide op termijn meer gediend zijn met regio's binnen Nederland die directe verbindingen met Brussel onderhouden. Waarom wil de minister dat alleen het Rijk functioneert als Europese regio, één en ongedeeld? In een veel sterker gedecentraliseerd Nederland hoeft dat toch niet? Er zou meer de nadruk kunnen worden gelegd op decentralisatie en minder op de eenheidsstaat. Hoe denkt de minister eigenlijk over een subsidiariteitstoets voor binnenlands gebruik?

De conclusie blijft staan dat de intergemeentelijke samenwerking in de grootstedelijke gebieden inderdaad door zal moeten gaan. De vraag blijft echter ook hoe dat gerealiseerd moet worden als wij niet willen dat iets tijdelijks uitgroeit tot iets definitiefs. Misschien moeten wij toch die horizonbepaling in de wet opnemen?

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Wat de beide voorliggende wetsvoorstellen betreft, hebben de SGP- en de ChristenUnie-fractie geen moeite met wetsvoorstel 27008, de wijziging van de Wgr in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden. Het aannemen van dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat gemeenten in beginsel vrij zijn om te bepalen met welke andere gemeenten (of andere partners) zij wensen samen te werken. Uiteraard kunnen zij ook in de toekomst hun samenwerking bundelen en integreren. Dit is dan echter hun vrije keuze. Wij beschouwen het als een positief element van het wetsvoorstel dat een weliswaar geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid van de provincie is gehandhaafd om te voorzien in situaties waarbij een of meerdere gemeenten worden buitengesloten, of omgekeerd een of meerdere gemeenten zich aan hun verplichtingen onttrekken door medewerking te weigeren. Het huidige aanwijzings- en opleggingsinstrumentarium in de Wgr blijft gehandhaafd, met dien verstande dat de toepassing van het instrumentarium aan restricties wordt gebonden. De bevoegdheid van het provinciebestuur kan worden geplaatst in het kader van de regionale en arbitragefunctie van de provincie. Positief is ook dat de bevoegdheden van de provincie tot verplichte uitvoering van een regeling niet, en de geschilbeslechtende rol van gedeputeerde staten wél, is gehandhaafd. Dat de oorspronkelijk in het wetsvoorstel vervallen verklaarde verplichting tot het inzenden van de regeling bij de provincie en tot registratie door de provincie is teruggedraaid, valt te billijken vanuit het perspectief dat het financiële toezicht in alle gevallen blijft bestaan.

Uit de bijdrage van onze fracties aan het voorlopig verslag moge evenwel reeds zijn gebleken dat zij over wetsvoorstel 29532, dat de instelling van Wgr-plusregio's -- dit blijft een akelig technocratische term -- mogelijk wil maken, aanmerkelijk gereserveerder oordelen. Gezien de uitgebreide behandeling die het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft genoten, is het nauwelijks mogelijk om nog nieuwe gezichtspunten en argumenten voor de discussie aan te dragen, hoe boeiend het vraagstuk op zichzelf ook is. Ik wil mijn tijd in deze termijn dan ook gebruiken om in beknopte vorm ons standpunt en onze bedenkingen nog eens naar voren te brengen.

Andere woordvoerders hebben het al gezegd, de geschiedenis bewijst dat de samenwerking tussen gemeenten in stedelijke gebieden de bestuurlijke gemoederen al lange tijd bezighoudt. De afgelopen vijftien jaar zijn verschillende pogingen ondernomen om een beter

wettelijk kader te bieden voor de vaak moeizame samenwerking in de sterk verstedelijkte gebieden van Nederland. De BoN-gebieden, de stadsprovincies met als wegbereider de zogenaamde kaderwetgebieden en de wet op de stedelijke regio's hebben de eindstreep niet gehaald. Niet ontkend kan echter worden dat de verstedelijking van Nederland en de daarmee gepaard gaande verdichting de verhouding tussen grote stadsgemeenten onderling -- althans die in elkaar nabijheid zijn gelegen -- en die met de omliggende plattelandsgemeenten onder druk zet. De grens tussen stad en platteland vervaagt en verschuift, ook in bestuurlijke termen gesproken.

Onze fracties onderschrijven nolens volens het standpunt dat bij de aanpak van de grootstedelijke problemen niet te ontkomen valt aan een verplichte vorm van samenwerking tussen de gemeenten. Daarover verschillen wij niet van mening met de regering. Dit standpunt neemt echter niet weg dat wij een aantal fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel hebben. Wij onderschrijven het uitgangspunt dat de samenwerkingsvorm moet passen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur van harte, maar met de Raad van State en een aantal provincies constateren wij dat als gevolg van de pragmatische opzet van het wetsvoorstel en de mogelijkheid om door middel van sectorale wetgeving het taken- en bevoegdhedenpakket van de plusregio's uit te breiden -- ik citeer nu de Raad van State -- "er nog steeds spanning lijkt te bestaan tussen de wens van de regering een structurele voorziening te treffen voor het bestuur in de stedelijke gebieden binnen de bestuurlijke hoofdstructuur en de werkelijkheid van een taken- en bevoegdhedenpakket dat buiten die structuur lijkt te treden".

Wij vrezen en verwachten dat de Wgr-plus zal leiden tot een onduidelijke taakverdeling tussen Rijk, provincie en Wgr-plusgebied, met als consequentie bestuurlijke dichtheid en onduidelijkheid voor de burgers. Wgr-plusregio's krijgen zware bevoegdheden en een expliciete hiërarchische positie boven de gemeenten. Deze positie wordt de provincies ontnomen. Hiermee ontstaat de merkwaardige situatie dat kiezers niet kunnen kiezen voor het bestuur van de Wgr-plusregio dat verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, de infrastructuur en de ruimtelijke ordening. Zij kunnen wel kiezen voor provinciale staten die daar niet meer over gaan. In de woorden van de heer Sietsma in de Staatscourant van 1 september 2004 is dit een merkwaardige democratische knoop die de vervreemding van de kiezer zal bevorderen.

Het wetsvoorstel loopt, deels noodgedwongen, vooruit op de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Zoals het zich laat aanzien, krijgen de Wgr-plusgebieden vergaande bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Wij vinden het (gedwongen) overdragen van plannende, verdelende en coördinerende, alsmede van (door middel van strafbepalingen te handhaven) verordenende bevoegdheden aan een niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerd orgaan principieel aanvechtbaar en niet in overeenstemming met het eerdergenoemde uitgangspunt van inpassing in de bestaande grondwettelijke bestuurlijke hoofdstructuur. Dit klemt temeer gezien de reeds gememoreerde aspecten van bestuurlijke dichtheid. Als logisch gevolg van de uitgangspunten van de Wgr-plus zou in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening de kaderstellende en toetsende rol van de provincie gewaarborgd moeten worden door middel van een toetsingsbevoegdheid van gedeputeerde staten voor de regionale structuurvisie. De bestemmingsplan-, projectplan- en coördinatiebevoegdheid zou uitsluitend toegekend moeten worden aan organen die deel uitmaken van de democratisch gelegitimeerde structuur.

Voor de Planwet verkeer en vervoer gelden overeenkomstige overwegingen. De voorlopige continuering van de huidige (nevengeschikte) rolverdeling tussen de provincie en de Wgr-plusregio op het terrein van verkeer en vervoer leidt, als gevolg van de aangekondigde aanpassing van de planwet, tot een onzekere verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en Wgr-plusregio.
Analoog aan onze opvatting op het terrein van de ruimtelijke ordening, zou ook het regionale verkeers- en vervoersplan ter toetsing aan Gedeputeerde Staten moeten worden voorgelegd.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid aangebracht tussen binnen- en bovenregionale belangen. Wij ervaren dit als een hoogst theoretisch onderscheid dat in de dagelijkse bestuurlijke praktijk bijna onvermijdelijk zal leiden tot veel, vertragend, ambtelijk en bestuurlijk overleg. Bovendien doet het onderscheid geen recht aan de provinciale bijdrage aan talrijke regionale beleidsvelden en initiatieven. Wij onderschrijven de algemene wens tot verheldering van de bestuurlijke verhoudingen, maar wij zien het nieuw geïntroduceerde onderscheid tussen binnen- en bovenregionale belangen daarbij niet als een handzaam hulpmiddel.

Ik heb ook nog een opmerking over artikel 110, eerste, lid van het wetsvoorstel waarover het IPO een brief heeft geschreven waarop in de nadere memorie van antwoord door de regering is gereageerd. De heer Van den Oosten heeft daar in zijn bijdrage ook over gesproken. Het is ons uit het antwoord van de regering niet duidelijk geworden waarom besluiten tot aanpassing of opheffing van een plusregio geblokkeerd moeten kunnen worden, althans tijdelijk, door onthouding van een verklaring van geen bezwaar van de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat. Het is ons ook niet duidelijk waarom de regering er kennelijk geen vertrouwen in heeft dat Gedeputeerde Staten, gehoord de sectorministers, bij hun besluit over aanpassing van een plusregio rekening zullen houden met het belang van continuïteit in de taakvervulling door de huidige zeven kaderwetgebieden. Mutatis mutandis laat zich dezelfde vraag stellen indien de eindverantwoordelijkheid voor de eventuele opheffing van een plusregio bij de minister van BZK zou worden gelegd.

Er zijn fracties die ervoor pleiten om het tijdelijke karakter van de wet te benadrukken als het wetsvoorstel zou worden aanvaard. Er is een horizonbepaling genoemd. Het opnemen daarvan lijkt mij niet realistisch in een wetsvoorstel dat in deze fase van behandeling verkeert. Er is gezegd dat wanneer dit wetsvoorstel toch zou worden aanvaard een voorwaarde zou moeten zijn dat toch duidelijk het tijdelijke karakter wordt benadrukt, net als bij de kaderwetgebieden. Ondanks onze kritische houding, zullen wij met belangstelling naar het antwoord van de regering luisteren.

De vergadering wordt van 16.34 uur tot 17.30 uur geschorst.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik wil twee opmerkingen vooraf maken. Er is door verschillende woordvoerders gerefereerd aan het huis van Thorbecke en de suggestie is gewekt dat dit een soort starre blauwdruk is. Ik denk dat dit niet het geval is. Ik denk dat het huis van Thorbecke op zich ruimte biedt voor pluriformiteit en voor een flexibele benadering. Dat zal ik de komende maanden bij de discussie over het middenbestuur goed in mijn achterhoofd houden. Iets anders is de vraag of het huis van Thorbecke een vierde bestuurslaag toelaat of niet. Ik vind die vraag op zich minder interessant. De vraag of het wenselijk is om een vierde bestuurslaag toe te voegen gezien de bestuurlijke ontwikkelingen die er binnenslands aan de orde zijn geweest, de ontwikkelingen binnen de bestuurlijke laag die Europa heet en het rapport van de commissie-De Grave waarin een grote bestuurlijke drukte wordt gesignaleerd, vind ik wel interessant. Ik wil die vraag, vooruitlopend op de discussie die nog gevoerd gaat worden, nu wel van een helder antwoord voorzien. Dat antwoord is wat mij betreft nee. Ik geef dat niet vanuit de invalshoek van het huis van Thorbecke, maar vanuit die van bestuurlijke drukte.

Een andere opmerking heeft betrekking op de volgorde der dingen. Er is door verschillende woordvoerders geconstateerd dat de naoorlogse discussie die in verschillende rondes is gevoerd wel enkele producten heeft opgeleverd, maar niet echt tot een afdoende en adequaat antwoord heeft geleid met betrekking tot de stad-regioproblematiek. Juist gelet op die voorgeschiedenis, heb ik er bewust voor gekozen om eerst deze problematiek op basis van hetgeen is afgesproken in het regeerakkoord tot een oplossing te brengen. Dat is een heel pragmatische benadering. Ik had er ook voor kunnen kiezen om bij het begin van deze kabinetsperiode een aantal fraaie theoretische modellen op papier te zetten en de problematiek die het meeste klemt voorlopig te parkeren. Ik heb de pragmatische keuze gemaakt om eerst de genoemde problemen op te lossen en vervolgens de discussie te starten over het middenbestuur. Die discussie is, ook naar mijn stellige overtuiging, namelijk wel nodig. Wij weten echter het een moeizame discussie zal zijn en dat het nog wel enige tijd zal duren voordat die daadwerkelijk tot en met deze Kamer heeft geresulteerd in wetgeving. Er moest met name op het punt van de stedelijke problematiek voor die tijd iets gebeuren.

De stelling dat de naoorlogse discussie waar het gaat om de bestuurlijke organisatie niet heeft opgeleverd wat ervan werd verwacht, is een understatement. De kathedraal die sommigen bij die discussie in gedachten hadden, is inderdaad niet gebouwd. In tegendeel, volgens sommige zwartkijkers is er slechts een bouwput overgebleven met de weinig verheffende aanduiding "het regionale gat". Hoewel die laatste waarneming absoluut te somber is, nopen de opgedane ervaringen tot zorgvuldigheid en realisme. Ik heb mij voorgenomen om deze goede zaken optimaal te benutten bij het regisseren van de inmiddels gestarte discussie over het middenbestuur, waarbij wat mij betreft ook het manifest van de Holland Acht hoort. Wij moeten goed analyseren wat er aan de hand is en vervolgens goed nadenken over daarop toegesneden remedies.

Gelukkig staan wij niet met lege handen. Dat de naoorlogse discussie over de bestuurlijke organisatie ons slechts een regionaal gat zou hebben opgeleverd en luchtkastelen in plaats van kathedralen, is natuurlijk klinkklare onzin. Sinds 1950 beschikken wij over een op zichzelf goedwerkende, praktijkgerichte en keurig onderhouden Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet biedt een fraai publiekrechtelijk kader voor de intergemeentelijke bestuursproblematiek en deze stimuleert daarmee sinds jaar en dag gemeentebestuurders om ook over de grenzen van hun gemeente te kijken bij het zoeken naar bestuurlijke antwoorden op maatschappelijke ontwikkelingen. De kaderwetgebieden en straks de plusregio's vormen een noodzakelijke aanscherping van de Wgr met het oog op de intergemeentelijke grootstedelijke problematiek, die een slag intensiever dan die in de rest van Nederland.

De vraag is of er een ideale oplossing voorligt. Dat is niet het geval, daar wil ik geen enkel misverstand over laten bestaan. Ik heb dat in de Tweede Kamer benadrukt en het staat ook in de schriftelijke stukken. Er is wel eindeloos over gepolderd, zowel met het IPO en de VNG als met de kaderwetgebieden en de provincies. Dat heeft tot overeenstemming geleid en dat is mij in het proces, juist gelet op de ervaringen in het verleden, heel veel waard geweest. Het is belangrijk dat er over deze oplossingsrichting in ieder geval draagvlak bestaat. Als dat niet het geval was geweest, had ik het verloop van het proces en de afloop ervan niet helemaal durven voorspellen.

Ik heb er geen probleem mee om te erkennen dat ik voor een wat pragmatische benadering heb gekozen. Ik heb dat echter wel gedaan vanuit het gevoel van urgentie van de stedelijke problematiek. Daar heb ik niet alle woordvoerders over gehoord. Ik zeg dat anno 2005 rondkijkend in onze grote steden en in de context van de actuele ontwikkelingen waar men op dit moment in het nabije buitenland mee wordt geconfronteerd. Niet alles wat steden moeten doen en niet alles waarmee zij worden geconfronteerd gegeven een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, kan naar mijn waarneming nog op het grondgebied van die steden zelf worden opgelost. Ik doel bijvoorbeeld op bereikbaarheid en mobiliteitsbehoefte, woningbouw, herstructurering en sociale menging, economische ontwikkeling en recreatie.

Mevrouw Meindersma vroeg wat er zou gebeuren als deze Kamer deze wet niet zou aannemen. Ik wil vooral onderstrepen dat het bij dit wetsvoorstel niet alleen gaat om de overheveling van provinciale bevoegdheden. Het gaat in de eerste plaats om de noodzaak van een meer verplichtende samenwerking tussen gemeenten.
Dat is juist in deze grootstedelijke regio's van belang, omdat deze niet vanzelf tot stand komt. Het blijkt nu eenmaal erg verleidelijk voor randgemeenten om met de rug naar de stedelijke problemen te gaan staan en bij voorbeeld alleen duurdere woningen te blijven bouwen en probleemgroepen naar de stad te verwijzen.

Dit wetsvoorstel biedt vooral het instrumentarium en de continuïteit die nodig is om het belang van de regio als totaal te laten prevaleren boven de kortetermijnbelangen van elke individuele gemeente. Wat gebeurt er concreet als dit wetsvoorstel niet doorgaat? In het kort: het openbaar vervoer in de regio wordt niet in samenhang uitgevoerd, de afspraken om gezamenlijk eens een flink aantal woningen te bouwen en daarbij te zorgen voor een betere spreiding van inkomensgroepen tussen stad en rand komen in de lucht te hangen en regionale besluitvorming en afstemming van ruimtelijke projecten, zoals geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening, komt onder grote druk te staan, waardoor de projecten inzake infrastructuur, groen en bedrijventerreinen niet meer slagvaardig uitgevoerd kunnen worden. De wettelijke taken en bevoegdheden geven hier de instrumenten voor. Nog belangrijker is dat de bereidheid van randgemeenten om ook een bijdrage te leveren aan het aanpakken van grootstedelijke problemen, aangetast wordt.

De Wgr-plus mag daarom niet worden afgeserveerd als een vorm van bestuurlijke drukte. Er wordt juist beoogd om binnen de marges van de bestuurlijke hoofdstructuur een adequate oplossing te vinden voor de maatschappelijke opgaven in de grootstedelijke gebieden. Als er al sprake is van bestuurlijke drukte, gaat het om functionele drukte. Immers, aan bestuurders die stil zitten, bestaat in de grootstedelijke gebieden met al hun dynamiek, geen behoefte.

Om de discussie goed te kunnen voeren, wordt het tijd om het begrip "bestuurlijke drukte" eens nader te analyseren. Zoals bekend – er is ook aan gerefereerd – roep ik daarvoor de commissie-De Grave te hulp, die in juli jongstleden het rapport "Je gaat er over of niet" heeft uitgebracht. Bij bestuurlijke drukte gaat het volgens die commissie om een interbestuurlijke constellatie die 1. ingewikkeld en onoverzichtelijk is 2. een gebrek aan beleidsmatige samenhang vertoont door een versnippering van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen 3. een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming vereist, terwijl de resultaten niet navenant zijn.

De commissie formuleert vervolgens drie aangrijpingspunten om bestuurlijke drukte tegen te gaan, te weten: is de inhoud van de ambitie adequaat, is de organisatie van het bestuurlijke systeem adequaat en is het vermogen tot sturing adequaat? Deze drie punten vormen de kern van de zogeheten IOS-toets van de commissie. Belangrijke vuistregels daarbij zijn dat het maatschappelijk probleem centraal moet staan, dat er voldoende doorzettingsmacht aanwezig moet zijn, dat er voldoende uitvoeringsmacht moet zijn en dat een samenwerkingsverband herkenbaar moet zijn voor burgers en bedrijven.

De plusregio's slagen op drie van deze vier punten met vlag en wimpel voor de IOS-toets van de commissie-De Grave. De grootstedelijke bestuursproblematiek is immers de bestaansreden voor de plusregio's, de doorzettingsmacht is aanwezig, omdat het algemeen bestuur meerderheidsbesluiten kan nemen en de uitvoeringsmacht is er, omdat onwillige gemeenten door het algemeen bestuur tot medewerking aan de uitvoering van meerderheidsbesluiten gedwongen kunnen worden, desnoods door de uitvoering op kosten van die gemeenten over te nemen. Bovendien zijn er specifieke instrumenten beschikbaar op het terrein van het regionale grondbeleid, het regionale huisvestingsbeleid en het ruimtelijke-ordeningsbeleid. Het vierde punt van de IOS-toets, de herkenbaarheid van de plusregio voor burgers en bedrijven, is evenwel problematischer. Die herkenbaarheid zal, gelet op de ervaringen met de huidige kaderwetgebieden, waarschijnlijk niet overhouden.

In beide Kamers is de democratische legitimatie van de plusregio's een belangrijk discussiepunt geweest. In de notitie Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die ik op 13 oktober naar beide Kamers heb gestuurd, staat de verhouding tussen de gemeenteraden en de samenwerkingsverbanden centraal. Het uitgangspunt van deze notitie is dat samenwerkingsverbanden hun taakopdracht en hun democratische legitimatie primair aan de gemeenten ontlenen. In mijn begeleidende brief bij de notitie kondig ik daarom maatregelen aan om de gemeenteraden te stimuleren, meer werk te maken van hun verantwoordelijkheid in dit opzicht. In samenwerking met VNG wordt er op dit moment gewerkt aan een website met informatie over de bestaande wettelijke instrumenten aangaande democratische controle en verantwoording. Ook zullen er op de website voorbeelden komen te staan, want goed voorbeeld doet goed volgen. Het voorbeeld moet dan wel bekend zijn.

Tevens is het van belang dat gemeenten en samenwerkingsverbanden proberen, de burger zo veel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken. Ik ben het ten zeerste en van harte eens met de woordvoerders die daarvoor gepleit hebben. Het is echter duidelijk dat de laatstgenoemde ambitie, het vierde punt op de schaal van De Grave, soms wel erg hoog gegrepen is. Dit betekent dat de intergemeentelijke samenwerking op de schaal van De Grave nooit hoger zal scoren dan het rapportcijfer 7.5. Dit is weliswaar een dikke voldoende, maar het is voldoende aanleiding om bij de discussie over het middenbestuur ook de intergemeentelijke samenwerking te betrekken. Ik kom daar straks nog even op terug. In feite heb ik al gezegd dat wij de plusregio's natuurlijk niet moeten laten wachten op de uitkomsten van die discussie.

Er is onder andere door mevrouw Meindertsma gevraagd hoe ik denk over het manifest van de Holland Acht. Ware het niet dat deze Kamer deze behandeling op deze dag en op deze avond had gehouden, dan zou ik vanavond een gesprek gevoerd hebben met de desbetreffende CdK's en de desbetreffende burgemeesters. De desbetreffende bestuurders hadden dan vanzelfsprekend van mij te horen gekregen hoe ik globaal tegen dat manifest, dat overigens de charme van de beknoptheid van één A4 heeft, aankijk. Ik maak er enkele opmerkingen in terughoudendheid over. Ik meen namelijk dat men het recht heeft om in de eerste plaats rechtstreeks van mij te vernemen hoe ik daar tegenaan kijk. Ik vind dat deze discussie in ieder geval gevoerd moet worden op basis van een stevige inhoudelijke analyse. Het gaat om de vraag waar het precies over gaat. Mijn beeld op dit moment is dat het niet in de eerste plaats gaat om de oplossing van de stad-regioproblematiek, maar om de vraag of men er op stedelijk niveau wel voldoende in

slaagt om op het niveau van de Randstad in alle scherpte tot prioriteitenstelling en tot de juiste keuzes te komen. Daar vloeit weer de vraag uit voort welke bestuurlijke configuratie daar bij hoort.

Als er ook in deze Kamer wordt gezegd “probeer niet in het kader van de discussie over het middenbestuur alles over één kam te scheren”, ben ik het daar gaarne mee eens. De problematiek in Noord-Nederland is inderdaad een andere dan die in de Randstad. Dat hoort ook een heel centrale notie in het debat te zijn.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Over de opvatting dat u eerst rechtstreeks met de desbetreffende bestuurders over het manifest Holland Acht wilt spreken, kan nog wel gediscussieerd worden. Dat manifest kan nu best hier aan de orde gesteld worden. U zegt ook dat er eerst een inhoudelijke analyse hoort te zijn, maar laten wij er alsjeblieft voor zorgen dat er niet almaar onderzoeken worden uitgevoerd. Immers, de minister denkt ook dat de reden is dat het niet mogelijk is om de prioriteiten aan te geven. In het manifest staat ook heel helder dat dit de hoofdoorzaak is. Zij geven aan dat zij dat niet kunnen en dat daarvoor een ander type autoriteit nodig is.

Minister **Remkes**: Wat mij betreft zal het gesprek in eerste instantie meer een bevragend element hebben. Het zal ook mevrouw Meindertsma zijn opgevallen, dat het manifest allerminst duidelijk is in de oplossingsrichtingen. Dat zeggen de opstellers zelf ook. Voordat de minister daarover allerlei stellige uitspraken doet, vind ik dat dit in alle scherpte op het netvlies van alle betrokkenen moet komen. Het is bepaald niet de bedoeling dat er weer uitvoerige studies komen. Daarover ben ik het met mevrouw Meindertsma eens. Er liggen namelijk al stapels rapporten in de kast. Ik ben echter wel van mening dat een discussie over oplossingsrichtingen voor de bestuurlijke structuur uitsluitend tot een goed einde gebracht kan worden, als er een breed draagvlak is voor de inhoudelijke analyse. Die analyse is namelijk bepalend voor het gevoel voor urgentie. Dat gevoel voor urgentie is bij mij aanwezig. Ik voeg hieraan toe dat het bepleite tijdschema (zomer 2006 en besluitvorming in het najaar van 2006, gevolgd door het regeerakkoord in 2007) ook mijn tijdschema is.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Deze toezegging is fantastisch. Inderdaad liggen er al een behoorlijk aantal rapporten in de kast. Zo heeft de VROM-raad hierover al eens een advies uitgebracht. Dat betrof de Holland-wet, wat overigens wat anders is dan het manifest Holland Acht. Op zich is de Holland-wet interessant. Iedereen, ook het bedrijfsleven en zondag de president-directeur van Schiphol in het televisieprogramma het Buitenhof, roept dat het de hoogste tijd is. De president-directeur van Schiphol ging zondag zelfs zo ver door te zeggen dat er leiderschap getoond moet worden. Inderdaad moet er aangegeven worden dat er op basis van een visie gewerkt wordt. Welnu, iemand zal die visie moeten maken.

Minister **Remkes**: Het is mij ook opgevallen wat de president-directeur van Schiphol toen zei. Hij zei dat er op basis van leiderschap allereerst gewerkt moest worden aan inhoudelijke oplossingen en niet op basis van een discussie over de bestuurlijke structuur. Ik kan zeggen dat dit en het gevoel voor urgentie voor mij de reden is dat ik nu nog niet gecharmeerd ben van de instelling van een staatscommissie. Als uw tijdschema gehaald moet worden, lukt dat niet langs deze lijn. Eerlijk gezegd, heb ik geen behoefte aan allerlei nieuwe commissies, gezien het feit dat er in het verleden zo veel commissies zijn geweest. Het is echt de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet om in dat opzicht knopen door te hakken. Commissies zijn volgens mij soms schuilkelders voor de politieke besluitvorming.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Waarom kan de staatscommissie niet heel snel ingesteld worden en snel aan het werk gaan? De reden dat ik voorstel om een staatscommissie in te stellen, is dat een aantal mensen met groot gezag voorstellen doet die gedragen worden vanwege het gezag dat die mensen hebben.

Minister **Remkes**: Ik heb zojuist aangegeven dat ik dat niet nodig vind. Ik acht het de verantwoordelijkheid van het kabinet om in dezen zelf knopen door te hakken.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Heb ik de minister goed begrepen dat het bij de Holland Acht niet zozeer gaat over de Wgr-plus? In het manifest staat echter: de Randstad is een onoverzichtelijk bestuurlijke lappendeken. U hebt het mij vanmiddag ook horen zeggen: vier provincies en vier grootstedelijke regio’s. Die worden dus wel degelijk in het manifest genoemd in de wetenschap dat de Wgr-plus eraan komt.

Minister **Remkes**: De bestuurlijke drukte speelt daar zeker een rol bij.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Het gaat niet alleen om de bestuurlijke drukte, maar ook om de vier grootstedelijke regio's in hun volle omvang, zeker als je de argumenten in aanmerking neemt. De minister zegt geen staatscommissie nodig te hebben, maar mij lijkt dat hij meer haast heeft dan wij. Dat stel ik zeer op prijs. Wat gebeurt er alleen in de tussentijd? Ik ben benieuwd naar een aantal aspecten van dit wetsvoorstel, maar daar komt de minister zeker op terug. Als dit wetsvoorstel op deze wijze wordt aanvaard, zijn de extra bevoegdheden van de Wgr-plusregio's nog niet geregeld. Dat gebeurt immers via sectorale wetgeving. Het is nooit verkeerd om er eens goed over na te denken, want dan concludeer je dat de Kaderwet in feite nog even doorloopt. De minister zegt dat hij ontzettend veel haast heeft en dit wetsvoorstel eigenlijk al in 2007 ingevoerd wil zien. Dat is precies wat wij willen!

Minister **Remkes**: Nu worden enkele dingen mij iets te gemakkelijk aan elkaar geregen. Ik ben net ingegaan op de urgentie en op de IOS-toets waaraan de heer Van den Oosten refereerde. Naast de centrale invalshoek van bestuurlijke drukte is nog een aantal discussies aan de orde, bijvoorbeeld over de toekomst van het deelgemeentebestel in Amsterdam en Rotterdam en over de bestuurlijke, gemeentelijke schaal in de Randstad. Die

kan grondiger worden bestudeerd. Die discussies worden er wat mij betreft zeer nadrukkelijk bij betrokken. Ik heb onlangs nog opgemerkt dat je het in het verlengde daarvan over de toekomst van de provincies en allerlei andere verbanden hebt. Het gaat dus niet alleen om de centrale invalshoek, maar ook om een aantal andere kwesties. Die horen daarbij. Ook een heel andere benadering is voorstelbaar. Daar zal ik nu niet al te zeer over uitweiden, maar redenerend langs de inhoudelijke lijn, kom ik uit bij de benadering van de president-directeur van Schiphol dat je je projectmatig, dus los van de bestuurlijke structuur, richt op het tot stand brengen van dingen. Het hangt ervan af hoe je ernaar kijkt. Ik constateer dat wij -- ik ook -- heel gemakkelijk vervallen in de aloude discussie over de bestuurlijke structuur, terwijl dat niet altijd zo voor de hand ligt als sommigen wel eens denken, zeker niet gezien de inhoudelijke analyse. Wat mij betreft, staat het maken van een diagnose zonder uitvoerige rapporten voorop. Vervolgens moeten wij ons buigen over de vraag welk probleem wij eigenlijk wilden oplossen. Aan de hand daarvan ontstaat een oplossingsrichting. Die kàn iets te maken hebben met de bestuurlijke structuur.

Aan deze discussie raakt de vraag of dit wetsvoorstel een horizonbepaling moet bevatten. Die hebben vrijwel alle woordvoerders gesteld. Formeel kan dit niet meer. Geen enkele woordvoerder heeft hier dan ook voor gepleit. Ik heb net tegen mevrouw Meindertsma gezegd waar je dit bestuurlijke voertuig in ieder geval nú voor nodig hebt. Betrouwbaarheid en duurzaamheid spelen daarbij een rol. Inhoudelijk gaat het soms namelijk ook om samenwerking met private partijen, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw en openbaar vervoer. Die mag niet betwijfelen of het automatisch afloopt. Die uitstraling moet dit wetsvoorstel niet krijgen.

Ik wijs op twee omstandigheden waarin er sprake is van misverstanden. Allereerst staat er een evaluatiebepaling in de wet. Die is meer dan een papieren tijger. De evaluatiebepaling zoomt tezijnertijd in op de democratische legitimatie en op het probleemoplossende vermogen. Beide Kamers kunnen de evaluatiebepaling ook amenderen. Ik ben bereid, dat toe te zeggen. Dat is de eerste omstandigheid. De tweede omstandigheid is de discussie over het middenbestuur. Ik heb zojuist uiteengezet wat het tijdschema is. De heer Van den Oosten vindt dat het geen open discussie is, omdat de Wgr+ er buiten wordt gehouden. Zes miljoen mensen en 108 gemeenten zouden niet meedoen, maar dat berust allemaal op een misverstand. In de discussie over het middenbestuur staan geen vaste piketpaaltjes die onbespreekbaar zijn. Ook deze bestuursvorm is dus onderwerp van beschouwing in het traject dat wij in gaan. Dat spreekt van zelf. Volgens mij is daarmee materieel bereikt wat een groot deel van de Kamer wilde. De heer Van den Oosten heeft nog gezegd dat er in de tussentijd wel allerlei apparaten worden opgebouwd, maar die apparaten zijn op zichzelf van redelijk bescheiden omvang. Bovendien zijn zij in belangrijke mate al opgebouwd sinds de Kaderwet functioneert.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. Het kan zijn dat ik de minister niet goed heb begrepen. Daarom wil ik dat hij iets helderder is. Bijna alle fracties hebben gesproken over het feit dat deze wet een einde moet hebben, zoals besproken. Nu zegt de minister dat dit in de evaluatiebepaling kan worden opgenomen. Hoe moet ik mij dat voorstellen?

Minister **Remkes**: Deze Kamer kan hier op twee momenten over praten, namelijk in het kader van de evaluatie van het middenbestuur -- dat is betrekkelijk aanstonds -- en in het kader van de formele evaluatie, dus na vijf jaar. Op grond daarvan kan de Kamer de minister verzoeken om de zaak af te schaffen, mocht ik zelf niet tot die conclusie zijn gekomen. Ik hoop dat ik duidelijk genoeg ben geweest.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Het is mij natuurlijk duidelijk dat wij daarover op twee momenten kunnen spreken. Daar ging alleen de vraag van mijn fractie niet over. De vraag was of de minister deze wet ook als tijdelijk beschouwde, gegeven die twee momenten en lettend op het tijdschema dat hij net noemde. Daarvoor prijs ik hem overigens.

Minister **Remkes**: Nee, zoals ik net zei is die conclusie mij te kort door de bocht. Als ik dat zeg, zaai ik namelijk gigantische twijfel bij de partijen waar ik het net over had. Ik wil op basis van de discussie die volgend jaar wordt gevoerd, er zelf van overtuigd zijn dat er een ander volwaardig bestuurlijk voertuig voor is.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Voorzitter. De Kamer krijgt uiteraard nog een termijn, maar ik wil nu toch al twee opmerkingen maken.

De minister gaf het voorbeeld van een regio die overeenkomsten sluit met private partijen. Hij zei dat het lastig was als die partijen de indruk kregen een overeenkomst te sluiten met een tijdelijke partner. De Kaderwet was toch ook tijdelijk? De Kaderwetgebieden hebben wel verschillende overeenkomsten gesloten met private partijen, gelukkig. Ik heb niet gemerkt dat dit tot problemen heeft geleid. Het vooruitzicht dat er een opvolger is, bestaat altijd, dus nu ook. De minister zegt namelijk zelf dat hij in 2007 oplossingen zal aandragen. Dat argument deel ik niet, eerlijk gezegd.

Verder zegt de minister iets toe wat al bestaat. Hij zegt namelijk dat er over tijdelijkheid kan worden gesproken zodra er andere voorstellen zijn of zodra het evaluatiemoment aanbreekt.

Minister **Remkes**: Voorzitter. De heer Van den Oosten vraagt mij om vooruit te lopen op de discussie over het middenbestuur, maar dat doe ik niet. Hij zal echt nog even geduld moeten hebben.

De heer **Van Raak** (SP): De minister zegt dat duurzaamheid van belang is omdat er met private partijen afspraken moeten worden gemaakt, hetgeen zou betekenen dat die private partijen ook zekerheid moeten hebben. Wij regelen de Wgr-plus nu niet formeel om die medio volgend jaar af te schaffen. Mij lijkt niet dat dit gebeurt. De bepaling dat de Wgr-plus over vijf jaar formeel wordt geëvalueerd, biedt ook maar voor vijf jaar zekerheid. Daarna kan er weer van alles gebeuren. Dan kun je toch

net zo goed zeggen dat het een tijdelijke wet is, tenzij de evaluatie volgens de minister materieel niet zo veel voorstelt?

Minister **Remkes**: Ik heb het tegenovergestelde gezegd. Die evaluatie stelt mijns inziens wel wat voor. Dat is geen wassen neus. Ook bij de heer Van Raak bestaat een misvatting. Wij gaan volgend jaar natuurlijk nog niets afschaffen. Ik heb net duidelijk proberen te maken dat over het middenbestuur bij het regeerakkoord van 2007 definitief knopen worden doorgehakt. Dat is het tijdschema. Ik kan de heer Van Raak verzekeren dat het na 2007 nog een paar jaar kost voordat dit echt in wetgeving is omgezet. Dit zeg ik even met een geheel nuchtere kijk op de zaken. Als de Kamer besluit om het rapport over het middenbestuur volgend jaar op de agenda van een plenaire of commissievergadering te zetten, heeft zij de gelegenheid om een afweging te maken over de bestuurlijke route -- dus niet over de effectuering.

De heer **Van Raak** (SP): Wat is het verschil tussen het bepalen dat de wet voor vijf jaar geldt, dus tijdelijk is of het bepalen dat die over vijf jaar kan worden geëvalueerd, waarbij moet worden bedacht dat de uitkomst kan zijn dat zij moet worden afgeschaft? Voor de duurzaamheid van de wet voor bijvoorbeeld private partijen is dat toch ongeveer hetzelfde, namelijk dat het voor vijf jaar vaststaat en niet voor langer?

Minister **Remkes**: Nee, dat is niet hetzelfde, omdat ik ervan uitga dat dit een zinnig bestuurlijk voertuig is totdat de Kamer andere berichten bereiken. Hier ben ik net op ingegaan. Ik wil niet de indruk wekken dat wij nu over krakkemikkige voertuigen aan het praten zijn, want dat is niet aan de orde. Ik zeg alleen dat de discussie volgend jaar tot nadere conclusies kan leiden en dat daarbij niets is uitgesloten. Dat heb ik net tegen de heer Van den Oosten gezegd.

Mevrouw Meindertsma, de heer Van den Oosten en de heer Holdijk hebben vragen gesteld over het amendement-Van Beek/Spies inzake de uittreding. In een recent verleden is de omvang van de gebieden met betrokkenen uitvoerig besproken. In die gesprekken is in geen van de gevallen een evidente wens tot uittreding aan de orde geweest. Een gemeente die nu de wens tot uittreding kenbaar maakt, zal de vraag in bestuurlijke zin moeten beantwoorden wat er veranderd is en waarom zij niet langer deel wenst uit te maken van het samenwerkingsgebied. Ik schets de volgende gang van zaken. Een gemeente meldt zich bij de provincie met de wens om uit te treden. Dan moet de provincie zich een oordeel vormen over deze wens. Dan zijn er drie mogelijkheden. De provincie kan het geen goed idee vinden en de gemeente kan daarin berusten. Dan is het einde verhaal. De provincie kan het geen goed idee vinden, maar de gemeente volhardt. Dan is er een geschil en beslist de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of er een procedure wordt gevoerd over de wens tot uittreding. De provincie kan geen overwegend bezwaar tegen het voornemen hebben en brengt het verzoek dan verder in procedure.

Het primaire beoordelingscriterium ligt besloten in de definitie van de plusregio: een gebied met stedelijke kenmerken waar de regionale afstemmingsproblematiek moet worden opgelost. De reactie daarop van de provincie en voor zover hij aan zet is, ook die van de minister van BZK zal dus bepaald worden door de visie op de samenhang van het gebied en op de kans dat de regionale afstemmingsproblematiek in een kleiner gebied kan worden opgelost. Het oordeel van de andere gemeenten in de regio is hierbij zeker ook relevant.

In het vervolg van de procedure verzoekt de provincie de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM om een verklaring van geen bezwaar. Die is nodig omdat deze ministers hierbij een bijzonder belang hebben, zij hebben immers taken neergelegd bij een regio van een bepaalde omvang. Desondanks is het niet ondenkbaar dat de omvang van de regio kan worden aangepast. Vanuit het perspectief van het Rijk is het allesbepalend of de gemeente die uit het regioverband wil treden, daarin gemist kan worden. Er is geen reden om bezwaar te hebben tegen een gemeente die wil uittreden, bijvoorbeeld een gemeente die aan de rand van het gebied is gelegen, indien de taken die de ministers aan de regio hebben gegeven, ook zonder deze gemeente adequaat kunnen worden uitgevoerd. Anders zal de betrokken minister de noodzakelijke verklaring van geen bezwaar niet afgeven, althans niet direct. Maar ook als een sectorminister wil meewerken aan de wens tot verkleining van de regio, kan hij van oordeel zijn dat een taak van de regio aan een andere instantie moet worden overgedragen of dat bepaalde financiële arrangementen moeten worden veranderd. Dit zal enige tijd kosten, maar op termijn kan de gemeente die dit wenst, toch uit de regio stappen.

Dit geheel is een proces van bestuurlijke afweging dat consequenties voor andere gemeenten in de betrokken regio heeft, maar niemand is gebaat bij een samenwerkingsgebied waarin de wens om samen te werken ontbreekt. Anderzijds geldt dat de samenwerkingsgebieden een zekere samenhang en een zekere omvang nodig hebben om hun regionale plus waar te kunnen maken. Een voornemen van een minister om een verklaring van geen bezwaar te weigeren of het verlenen ervan afhankelijk te maken van het weghalen van een taak zal dus ook met de regio moeten worden besproken. Dit alles is niet wettelijk uitgeschreven, het heeft te maken met bestuurlijk fatsoen. De minister van BZK kan hierbij een bemiddelende rol spelen. Het belang van de ministers van V&W en VROM bij een bepaalde omvang van plusregio's brengt met zich mee dat een beslissing over uittreden niet als een bevoegdheid van uitsluitend de provincie kan worden beschouwd. Daarom meen ik dat de oplossing die het IPO heeft voorgesteld, niet kan worden gebruikt.

Al met al vind ik dat er sprake is van een goed afgewogen procedure en ik ben graag bereid om zo nodig met mijn collega's te overleggen als er gemeenten uit een regio willen treden en de vakministers daarvoor een barrière zouden opwerpen. Ik zeg dit graag toe, mede omdat ik verwacht dat er zich slechts een zeer beperkt aantal gemeenten zal melden. Ik weet dat er op dit moment discussie op dit vlak is in Utrecht en in Twente, overigens zonder dat er al uitgesproken meningen naar voren zijn gebracht. Ik zeg er meteen bij dat ik in het afgelopen

weekend in het blad van de VNG een artikel van de burgemeesters van de gemeenten Wierden en Hellendoorn heb gelezen. Zij hebben ook wel eens met mij om de tafel gezeten, maar daarbij hebben zij nooit de wens tot uiting gebracht om hun gemeente uit de regio te laten treden. Laat ik eens een ruimhartig gebaar maken, als deze burgemeesters de behoefte hebben om aan hun college en aan hun gemeenteraad voor te stellen om een uittredingsprocedure te starten, dan zie ik daarbij op voorhand niet gigantisch veel beren op de weg. Daarnaast weet ik dat er in Utrecht als gevolg van een gemeentelijke herindeling sprake was van automatische niet-toetreding van de gemeente Driebergen-Rijssenburg. Voor zover mij bekend is, zijn er in Utrecht geen andere initiatieven op dit vlak, waarbij natuurlijk ook een rol speelt dat het BRU al aanzienlijk verkleind is.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): U noemde zelf al Wierden en Nijverdal als voorbeeld, ik wil even ingaan op de plannen van Wierden. Stel dat de gemeente Enschede van mening is dat Wierden in het regionale verband eigenlijk nodig is om haar grootstedelijke problematiek te kunnen oplossen; ik denk dan aan gespiegeld bouwen en aan afspraken over woningtoewijzing. U zegt nu wel heel gemakkelijk dat u zich kunt voorstellen dat u de vakministers zult adviseren om met uittreding van de genoemde gemeenten akkoord te gaan. Graag wat meer helderheid op dit punt, want u sprak zojuist ook van betrouwbaarheid en duurzaamheid. Ik kom er in tweede instantie nog wel op terug, maar als private partijen nu al afspraken hebben gemaakt – het is immers al een kaderwetregio – dan zijn die factoren ook daar van belang.

Minister **Remkes**: Er was mij gevraagd in hoeverre de bepaling die door de Tweede Kamer bij amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, een wassen neus is. Ik probeer duidelijk te maken dat het geen wassen neus is, maar dat er wel altijd een fatsoenlijke bestuurlijke procedure bij nodig is, en dat ik van plan ben om de minister van Binnenlandse Zaken hierin een vrij stevige positie te laten innemen. Ik zoom nu alleen even in op het enige voorbeeld van een discussie op dit vlak dat ik op dit moment ken, en ik geef de te volgen procedure aan. Ik kom natuurlijk nog niet tot een bestuurlijk eindoordeel, dat moge duidelijk zijn. Dan zou ik ook niet voldoen aan de norm van bestuurlijk fatsoen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het zit niet in mijn genen, maar ik wil toch even opkomen voor deze twee burgemeesters, want volgens mij hebt u een ander artikel gelezen in het blad van de VNG dan ik. Het ging helemaal niet om uittreding, hun kritiek is gericht op de ondoorzichtige vierde bestuurslaag, die een gedegen democratische legitimatie ontbeert en de relatie tussen kiezer en gekozene verder uitholt, juist op de voor de kiezer relevante beleidsvelden. Aldus het artikel. Dit is eigenlijk in een notendop de strekking van wat ik naar voren heb gebracht. Deze burgemeesters roepen de Eerste Kamer eigenlijk op, dit wetsvoorstel te verwerpen. Het gaat dus om iets heel anders en ik ben eigenlijk wel benieuwd naar uw reactie op dit soort kritiek die een aantal woordvoerders naar voren hebben gebracht.

Minister **Remkes**: Ik heb natuurlijk wel enige voorkennis, ik weet dat er in beide gemeenten discussie is over uittreding uit de regio; daarom durf ik deze gemeenten ook als voorbeeld te noemen. Je kunt zeggen dat dit een lakmoesproef is voor alles wat in het paasakkoord over bestuurlijke vernieuwing is opgenomen, en dat het om vergunningen gaat. Volgens mij gaat het inderdaad om de vraag of er sprake is van een bouwvergunning, want de stelling van beide schrijvers van het artikel was dat er geen sprake zou zijn van een vergunningplicht.

Dit brengt mij dan meteen bij een van de inhoudelijke zaken, de democratische legitimatie. Terecht maakt de Kamer zich hierover zorgen. Wij worstelen allen met het dilemma van de blijvende urgentie van het oplossen van grootstedelijke problemen die zich voordoen op een schaal waarvoor wij geen volwaardige bestuurslaag hebben. Bovendien is het glashelder dat wij vooral de gemeenten nodig hebben voor een goede aanpak van de beleidsopgaven op dit vlak. Het regionale bestuur mag dus niet te ver wegdrijven van de gemeenten. Hierbij komt dat wij niet kunnen wachten op de uitkomst van de discussie over het middenbestuur, het bestuurlijke handwerk moet doorgaan. Maar wij moeten ook niet in paniek raken door het democratische déficit van de plusregio's, want die opereren voor de gemeenten en die vormen ook het bestuur ervan. Bovendien hebben de provincies belangrijke bevoegdheden aan de bovenkant van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Planwet verkeer en vervoer. De miljoenen kiezers moeten dus vooral gaan stemmen, zo zeg ik tegen de heer Van den Oosten.

De heer Van den Oosten heeft ook nog artikel 4 van de Grondwet genoemd. Nu is een wet in overeenstemming met de Grondwet of niet, je kunt niet zeggen dat een met de Grondwet strijdige wet dit karakter verliest omdat ze slechts tijdelijk is. Ik wijs erop dat zowel het advies van de Raad van State over de ontwerp-kaderwet als zijn advies over dit wetsvoorstel geen aanknopingspunt voor deze opvatting biedt, noch voor de opvatting dat het takenpakket van de huidige kaderwetbesturen resp. van de plusregio's ingevolge artikel 4 van de Grondwet noodzaken tot rechtstreekse verkiezingen. De opvatting dat een horizonbepaling nodig is om dit wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met artikel 4 van de Grondwet, deel ik dus niet.

Nu is er een wetsvoorstel geweest waarmee op dit wetsvoorstel vooruit werd gelopen, nog ingediend door het tweede paarse kabinet. De discussie over dat wetsvoorstel ging vooral over de vraag of het daarin gepresenteerde model gelet op de verhouding met de provincie wel houdbaar zou zijn, want er was in dat ontwerp eigenlijk sprake van provincievrijdom. Ik weet dat de VVD-fractie hier altijd grote bezwaren tegen heeft gehad en afwijzing van provincievrijdom is voor het kabinet ook altijd een kernpunt in de discussie geweest. Ik besef dat dit ook weer discussie oproept, maar wij hebben geprobeerd om er toch in de normale bestuurlijke hiërarchie een oplossing voor te vinden: Wgr-plus.

Er is ook nog aandacht besteed aan de rolverdeling tussen provincie en regio op het gebied van ruimtelijke ordening en van verkeer en vervoer. Het uitgangspunt voor deze rolverdeling is geweest: een

heldere verdeling van bevoegdheden en het voorkomen van dubbel werk, de regio is verantwoordelijk voor de regionale ruimtelijke vraagstukken op zijn grondgebied voor zover er geen regio-overstijgende effecten zijn, en de provincie is verantwoordelijk voor de bovenregionale samenhang en zij heeft voor dat doel bevoegdheden om kaders te stellen of anderszins te interveniëren, ook op het grondgebied van de regio. Onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening verandert er niets: de regio maakt een regionaal structuurplan dat de goedkeuring van de provincie nodig heeft. Daarmee kan de provincie de regio binden aan bovenregionale kaders. Het voorstel voor een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening kent een andere systematiek, maar ook daarin heeft de provincie de instrumenten om het beleid in de regio met het oog op bovenregionale belangen bij te sturen of er kaders aan te stellen. Met deze instrumenten in de nieuwe wet – aanwijzingen en verordeningen – kan zelfs actiever gestuurd worden dan met het huidige instrumentarium. Hoe dit bij een bepaald onderwerp uitpakt, hangt van vele zaken af. De heer Pastoor kwalificeert dit met de term "wij zien wel", ik noem het een politiek-bestuurlijke afweging in een concreet geval. Overigens is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening ook niet geregeld wat er tot een rijksverantwoordelijkheid gerekend wordt.
Over het onderscheid tussen regionaal en bovenregionaal is in de stukken duidelijk gesteld, dat de provincie als hoger bestuursorgaan bepaalt welke vraagstukken zij van bovenregionaal belang acht en daarmee voor zichzelf houdt. Dat laat niets aan duidelijkheid te wensen over. Ik kan de heer Holdijk blij maken: met een nota van wijziging heb ik geregeld dat ook in de Planwet verkeer en vervoer een dergelijke bovengeschikte rol van de provincie is vastgelegd.

Illustratief is te noemen een voorbeeld dat de gemoederen in het Utrechtse behoorlijk bezighoudt. Wellicht duidde ook de heer Van den Oosten daarop. Het betreft een geschil tussen de provincie en de regio over een bouwlocatie in Bunnik. Zonder mij over de inhoud van dit blijkbaar slepende geschil uit te spreken, zeg ik dat het wetsvoorstel glashelder is. De provincie dient het regionale structuurplan goed te keuren en heeft dus de simpele mogelijkheid om een RSP waarin een bouwlocatie op een ongewenste plek is opgenomen, goedkeuring te onthouden. Ook in het voorstel voor een nieuwe wet ruimtelijke ordening heeft de provincie doorzettingsmacht, mits zij deugdelijk motiveert dat de bovenregionale samenhang hierom vraagt. De provincie kan een aanwijzing geven of eventueel zelfs een bestemmingsplan vaststellen. Ik hoop dat met de duidelijkheid die de Wgr-plus verschaft, dit soort bestuurlijke spierballengevechten snel tot het verleden behoren en het daar tot een constructieve samenwerking komt. Dat kan elders; dus mijns inziens moet dit ook in het Utrechtse kunnen.

Vervolgens suggereerden enkele geachte afgevaardigden dat het voor burgers volstrekt niet meer interessant is om te gaan stemmen voor de staten. Ik hoop ook op basis van dit voorstel voldoende duidelijk gemaakt te hebben dat dit terdege wel interessant blijft.

De heer **Van den Oosten** (VVD): De minister noemt een voorbeeld waarvan ik vaststel dat het zich nu al voordoet onder de figuur van de kaderwet. Als straks via de Wet op de ruimtelijke ordening de afweging moet worden gemaakt tussen regionaal en bovenregionaal, denk dan even aan de lengte van de discussies erover en het vergadercircuit dat dit meebrengt. Als men het niet eens wordt, is er een geschillenregeling. Het kan zomaar anderhalf jaar gaan duren, juist in de regio's waar het gaat om woningbouw en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ik ben er dus helemaal niet gerust op.

Minister **Remkes**: Ik probeer aan te geven hoe het bestuurlijk is geregeld in het wetsvoorstel dat hier besproken wordt. Het moet formeel bestuurlijk goed geregeld zijn, maar in de praktijk gaat het erom of men op provinciaal niveau het lef heeft om die duidelijkheid te verschaffen. In de praktijk zie ik om mij heen dat het daaraan nog wel eens ontbreekt. Dat is geen kwestie van politiek-bestuurlijke onduidelijkheid of wettelijke onduidelijkheid; het heeft te maken met politieke ruggengraat.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Het laatste zal ik zal niet ontkennen. De minister gaat er toch aan voorbij dat heel lastig is te definiëren wat regionaal en wat bovenregionaal is. Denk aan het voorbeeld van de groenstructuur, dat in de schriftelijke gedachtewisseling is genoemd. Men zal er dus lang mee bezig zijn. Dat gebeurt nu al. Ik vrees dat het straks ook gebeurt. Zodra de Wet op de ruimtelijke ordening zover is dat dit manifest wordt, komt er een geschillenregeling. Mijn zorg is dat het eindeloos gaat duren. En lef of geen lef, als de regio het niet bovenregionaal vindt, komt het uiteindelijk via de lange procedure bij de minister terecht.

Minister **Remkes**: Uw vraag spitste zich op twee zaken toe. Op uw eerste vraag of straks duidelijk is hoe het zit, is het antwoord ja. Uw tweede vraag, die ik mij wel kan voorstellen omdat ik mijzelf in de voorbereidingsprocedure dat soort vragen ook heb gesteld, is wat de positie van de provincie is. De positie van de provincie in dit verhaal is glashelder. Of vervolgens een bestuurlijk circus en een bestuurlijk gepolder ontstaat, ligt los van de vraag hoe de bevoegdheden precies zijn geregeld, aan de mensen op de werkvloer, want zij laten het gebeuren.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister hinkt vrij behendig van het vraagstuk van het gebrek aan democratische legitimatie naar de relatie tussen de provincie en de Wgr-regio. Het gaat om het feit dat de Wgr-plusregio's bevoegdheden van de gemeenten krijgen overgeheveld en de gebrekkige legitimatie op dat punt. Ik vind de reactie van de minister niet bevredigend. Bijna alle sprekers hebben het naar voren gebracht, maar de minister wuift het heel makkelijk weg. Hij zegt dat de soep niet zo heet wordt gegeten als ze wordt opgediend.

Minister **Remkes**: Ik ben er nog niet over uitgesproken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan gun ik u nog even de gelegenheid om op een meer adequate manier te reageren op het breed levende gevoel dat er iets niet in de haak is

met de democratische legitimatie. Misschien moet u dit meenemen in uw visie op het andere middenbestuur.

Minister **Remkes**: Mevrouw Meindertsma heeft nog een opmerking gemaakt over de bevoegdhedenverdeling in het kader van de nieuwe wet ruimtelijke ordening. Zij heeft gezegd dat zij de discussie bij die gelegenheid wil voeren. Dat lijkt mij juist.

De heer Van Raak schetste een soort van doemscenario en zei dat het er wel dertig kunnen worden. Dat lijkt mij buitengewoon onwaarschijnlijk. Mij is op dit moment van één regio bekend dat de discussie daar wordt gevoerd. Ik heb ook begrepen dat hedenavond wordt vergaderd over de vraag of zeven Parkstadgemeenten de Wgr-plusstatus aanvragen. De provincie Limburg schijnt dat initiatief te ondersteunen. Ik verwacht naast een Parkstad op korte termijn geen nieuwe regio's. Mogelijk dient zich op lange termijn nog een enkele gegadigde aan. Het is wel van belang dat deze nieuwe regio's een ander karakter hebben dan de bestaande zeven kaderwetgebieden. Het takenpakket bestaat alleen uit opgepluste gemeentelijke taken. Zij nemen geen taken van provincies over, tenzij een provincie zelf taken wil delegeren. Er moet dus niet het beeld ontstaan dat er binnen de kortst mogelijke keren tien, elf, twaalf of dertien zijn. De grens ligt bij die zeven.

Ik kom vervolgens te spreken over de notitie democratische legitimatie. De heer Platvoet ging in op mijn opmerking dat het vormen van politieke fracties niet past binnen een regio of, zoals hij terecht zei, binnen een regiobestuur. Ook de heer Van Raak heeft de politisering aan de orde gesteld. Ik blijf bij mijn opvatting omdat anders de gemeenteraad, waarin vele partijen zitting hebben, niet goed vertegenwoordigd kan worden. Het mag daarbij niet uitmaken of de vertegenwoordiger deel uitmaakt van een meerderheid of een minderheid in de raad. Hij moet de gehele raad vertegenwoordigen. Uiteindelijk zal hij het meerderheidsstandpunt van zijn raad bij de stemming moeten inbrengen. Als vertegenwoordigers van een gemeente elkaar opzoeken langs politieke lijnen, komt de vertegenwoordigende functie in het gedrang. Dat vind ik geen goede zaak vanuit de gedachte van verlengd lokaal bestuur.

De heer **Van Raak** (SP): Het lokale bestuur is natuurlijk wel gepolitiseerd. Daarin is sprake van fracties, gebaseerd op partijen. In sommige regio's wordt bij de benoeming van de mensen in de regio's, die de gemeenteraad moeten vertegenwoordigen, al rekening gehouden met de politieke kleur en is er een redelijke afspiegeling. Ik merk dat de minister niet voor een politisering van de regio's is. Ik vind dat heel erg jammer. Ik ben benieuwd wat de andere woordvoerders ervan vinden. Is de minister het met mij eens dat deze wet de mogelijkheid laat aan gemeenten om het wel op die manier te doen, om bij de benoeming van vertegenwoordigers in de regio's rekening te houden met de politieke kleur?

Minister **Remkes**: Ik gaf zojuist mijn algemene invalshoek aan. Er zijn ook situaties denkbaar, bijvoorbeeld bij grotere gemeenten, waarin een gemeente in de gelegenheid is om een paar vertegenwoordigers uit de raad aan te wijzen als lid van het algemeen bestuur. De praktijk laat zien dat dan wordt gezocht naar een zekere politieke spreiding en dat dan praktische afspraken worden gemaakt. Daarmee heb ik ook geen enkel probleem. De kern is echter het meerderheidsbesluit. Anders gaat het gigantisch wringen met het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Ik kan mij best voostellen dat sommige gemeenteraadsleden van een bepaalde politieke kleur het soms wat ongemakkelijk vinden. Ik kan echter niet anders zeggen dat dan de enige remedie is om het niet te doen.

De heer **Van Raak** (SP): Dat wordt ingewikkeld, zeker voor mensen van mijn partij. Zij kunnen niet met goed politiek fatsoen een gemeenteraad vertegenwoordigen. Als de wet wordt aangenomen, is het misschien vooral voor mijn partij een probleem. Ik kan mij ook voorstellen dat het voor veel andere partijen een probleem kan zijn.

Een andere vraag is of de minister het met mij eens is dat er eigenlijk alleen maar raadsleden in de regioraad moeten zitten en geen wethouders en burgemeesters, omdat die er met twee petten op zitten?

Minister **Remkes**: Dat zie ik niet in. Ik laat de gemeenten graag de vrijheid om daarin zelf een keuze te maken. Ik vind dat wij dit niet centraal hoeven voor te schrijven.

Nog één opmerking in de richting van de heer Van Raak. De normale democratische spelregels voorzien erin dat je vanuit je eigen politieke overtuiging probeert een meerderheid te krijgen. Als je dan als vertegenwoordiger van dezelfde politieke overtuiging in de gemeenteraad zit, doet dit conflict zich niet voor.

De heer Van Raak heeft ook gevraagd of de leden van het algemeen bestuur van de regio 's via een verkiezing door leden van de gemeenteraden gekozen kunnen worden. De heer Van Raak stelt daarmee voor het vormen van politieke fracties in het bestuur van het samenwerkingsverband via getrapte verkiezingen. Daarvan ben ik geen voorstander.

Coöptatie is een term waarvan ik afstand wil nemen.

Op de vraag van mevrouw Meindertsma en de heren Platvoet en Engels over de burger in de intergemeentelijke samenwerking heb ik zojuist een antwoord gegeven. Met de beperkingen die per definitie bij deze bestuursvorm aanwezig zijn, vind ik dat stelselmatig moet worden nagegaan over welke onderwerpen het zinnig is om te spreken van een nauwe burgerbetrokkenheid. Bij heel belangrijke onderwerpen die formeel tot de bevoegdheid van het samenwerkingsverband behoren, maar die bijvoorbeeld een tamelijk grote impact hebben op het gemeentelijke grondgebied en waarover de gemeenteraad een bepaald besluitvormingstraject ingaat, kan ik mij echter ook voorstellen dat het de verantwoordlelijkheid van de gemeenteraad of van het college van B en W is om in die fase van het besluitvormingstraject de burgers er heel nauw bij te betrekken. In dat opzicht is er dus niet één remedie, maar moet elke keer weer worden nagegaan wat de beste weg is. Qua intentie verschillen wij echter niet van mening.

Ik kom toe aan de bedoeling van de notitie die de Kamer heeft ontvangen, een notitie die ik aan de overzijde

en ook hier heb toegezegd. Ik wil daarin nog eens even ingaan op de bestaande praktijk en de mogelijkheden. Van alle mogelijkheden wordt overigens lang niet altijd gebruik gemaakt. Ik acht het dus ook mijn verantwoordelijkheid om stelselmatig bij gemeentebesturen onder de aandacht te brengen, welke mogelijkheden er zijn. Het is dus niet per definitie allemaal heel slecht, nee, er wordt in heel veel situaties niet optimaal van de mogelijkheden gebruik gemaakt. Nogmaals, wij laten het niet uitsluitend bij publicatie van deze notitie, nee, het is wat mij betreft een kwestie van frappez, frappez toujours, daarmee bevorderend dat daaraan in de gemeentelijke bestuurslaag voldoende aandacht wordt geschonken.

Tegen mevrouw Meindertsma nog het volgende. Zij verwees naar de voornemens van collega Dekker om de raad van toezicht op de corporaties de laan uit te sturen. Soms droom ik er wel eens van dat ik die mogelijkheid zou hebben voor de gemeenteraden, maar het blijft bij dromen!

De vergadering wordt van 18.45 uur tot 19.55 uur geschorst.
*N

De heer **Van den Oosten** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van onze vragen.

Aan het eind van onze bijdrage hebben wij gesteld dat er voor ons twee belangrijke punten zijn waarover wij indringend met de minister willen spreken, waarover wij graag toezeggingen krijgen. Dat betreft om te beginnen de horizonbepaling. Wij vragen in ieder geval om een manier om aan te geven dat wij het ook hier hebben over tijdelijke wetgeving. Wij hebben dat nodig, omdat het vraagstuk van de democratische legitimatie in dit wetsvoorstel onvoldoende aan bod komt. Als ook dit wetsvoorstel als tijdelijk kan worden beschouwd, hebben wij in feite dezelfde situatie terug als bij de Kaderwet, namelijk dat vanwege de tijdelijkheid de democratische legitimatie kan worden geaccepteerd. Lettend op de opvattingen van de Raad van State en andere instanties kan dat door de vingers worden gezien.

Verder vinden wij tijdelijkheid van belang vanwege het meedoen van de burgers in de Wgr-plusregio's. Zij mogen niet de indruk hebben dat, als het straks gaat over oplossingen voor het middenbestuur, in de Wgr-plusregio's de zaak is dichtgetimmerd en dat in feite een situatie ontstaat, ook vanuit de besturen, van handen af van onze regio. Inmiddels is na enkele jaren een organisatie opgetuigd en de indruk mag niet ontstaan dat betrokkenen eigenlijk niet meedoen aan de discussie.

De minister heeft aangekondigd, te komen met een goed doortimmerde visie op het middenbestuur. Als je aan de ene kant spreekt over definitieve wetgeving en aan de andere kant komt met een goed doortimmerde visie op het middenbestuur, dan staan die twee zaken haaks op elkaar. Om die reden vinden wij het van belang dat er in deze wet een vorm van tijdelijkheid wordt ingebracht.

De minister heeft daarvan gezegd dat er een evaluatiemoment in de wet is opgenomen, op welk moment de tijdelijkheid natuurlijk aan de orde kan komen. Dat antwoord vinden wij onvoldoende, want wat de minister stelt is vanzelfsprekend. Maar wij hebben ook tot onze vreugde van de minister gehoord dat hij al in 2007 met voorstellen wil komen. Wij hebben ook gehoord dat de minister eigenlijk geen staatscommissie zegt nodig te hebben, iets waarvoor "Geelhoed" pleit. De minister heeft haast en wij waarderen dat. Wij vinden het belangrijk om te horen dat wij het goed zien dat er in mei 2007 sprake is van een mogelijk nieuwe situatie, zodat het tijdelijke karakter in die zin in de wet manifest wordt.

Een volgend punt dat wij belangrijk vinden, is de uittredingsregeling. De minister heeft daarvan gezegd: eigenlijk hebben de sectorministers geen vetorecht, een punt dat onze zorg had en heeft. De minister heeft vanmiddag toegezegd dat hij zijn verantwoordelijkheid pakt. Hij zal nadrukkelijk naar geschillen kijken, daarbij duidelijk makend dat onze zorg dat de uittredingsregeling een wassen neus zou zijn als elke sectorminister een soort vetorecht zou hebben, niet hoeft te bestaan. De rol van de minister van BZK zal op dat punt worden versterkt. Dat vinden wij een belangrijk winstpunt van dit debat, want dat was voor ons een belangrijk punt.

De minister is uitgebreid ingegaan op de democratische legitimatie. Hij heeft onder meer gewezen op het recent uitgekomen rapport op dat punt. Wij zien daarin dat het rapport vooral ziet op betere procedures die het mogelijk maken dat de democratische controle vanuit de gemeenteraden naar de Wgr-plusregio's wordt verbeterd. Alles wat daarin staat, vinden wij een verbetering, maar om dat democratische legitimatie te noemen, gaat ons te ver. Nogmaals, het is een waardevol rapport, dat kan leiden tot verbeteringen.

Wij hebben verder gesproken over de verplichte toets van bestuurlijke drukte, de IBO-toets. De minister heeft aangegeven dat er naar vier criteria wordt gekeken. Voor dit wetsvoorstel geldt volgens hem een 7,5. Als ik terughaal wat wij daarover vanmiddag hebben gezegd en als ik kijk hoe anderen reageren op bestuurlijke drukte, waarvan wij de nadelen breeduit hebben kunnen neerzetten, moet ik zeggen dat de Wgr-plus dat niet opheft en dat de verplichte toets de toets der kritiek eigenlijk niet kan doorstaan.

Ik hoop een nadere toezegging te krijgen op het punt van de horizonbepaling, op de manier waarop ik dat formuleerde. Dit zou de democratische legitimatie zeer ten goede komen. Op het punt van de uittredingsregeling heeft de minister een heel duidelijke toezegging gedaan, waarvoor onze dank. Kijken wij naar het eindresultaat van dit debat, dan zie ik dat als volgt. Wij kunnen straks een Wgr-plus hebben die per 1 januari aanstaande ingaat, waarbij in feite alle extra bevoegdheden die via sectorwetgeving naar de Wgr-plusregio's moeten komen er nog niet zijn. Dat zit in het traject van de ruimtelijke ordening, evenals de kwestie van bovenregionale of regionale bouwlocaties, iets wat nog wel even zal duren. Op 1 januari hebben wij dan eigenlijk nog steeds een soort Kaderwet, als wij kijken naar de omvang van de bevoegdheden, zij het met dit verschil dat wij dan wel een uittredingsregeling hebben die wij in de Kaderwet niet hebben. Als ik daarnaar kijk, is dat mede gelet op die ene toezegging die ik hoop te krijgen een verbetering.
*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Mijn oprechte excuses dat ik te laat hier was. Ik was zo uitgegaan van 20.00 uur dat dat in mijn hoofd zat en vervolgens ontrolde zich op het Plein een fantastische film, waardoor ik er niet meer langs kon en nog later was.

Ik dank de minister voor zijn antwoorden op onze vragen in eerste termijn. Hij heeft aangegeven dat de vraag of het Huis van Thorbecke het nu wel of niet van bestuurslagen moet hebben, voor hem minder relevant is.

Een relevanter argument bij de vraag of de vierde bestuurslaag gewenst is, is voor hem de bestuurlijke drukte, waarover alom werd gesproken in eerste termijn. Daarom zegt hij: nee, geen vierde bestuurslaag. De Partij van de Arbeid is het eens met de minister dat er met het oog op de bestuurlijke drukte niet nog een vierde bestuurslaag moet komen.

Ik wil niet de geschiedenis ingaan als degene die geen rechtstreekse verkiezingen meer wil voor de provinciale staten, maar hierover is in eerste termijn mogelijkerwijs een misverstand ontstaan. Misschien kunnen wij er een terminologische kwestie van maken. Theoretisch is het mogelijk om te spreken over gemeenten, provincies, landsdelen en rijk. Dan hebben wij het gewoon over de gemeenten, zoals zij nu zijn, die hier en daar misschien een beetje worden heringedeeld. Als wij het over provincies hebben, bedoelen wij daarmee niet de huidige provincies, maar er kunnen er een paar bij komen. Dat zouden de Wgr-plusgebieden kunnen zijn. Dan zou je kunnen zeggen dat Groningen, Friesland en Drenthe hun eigen provincie houden, maar dat er in Overijssel bijvoorbeeld twee of drie ontstaan. Zo kun je over het middenbestuur spreken en dan krijg je vervolgens de landsdelen zoals bij Geelhoed. Dat is nu ook al zo. Er is een samenwerkingsverband Noord-Nederland. Een aantal jaren geleden was er een zeer intensief samenwerkingsverband tussen Gelderland en Overijssel. Dat is overleg op het niveau van de landsdelen waarvoor in dit perspectief geen directe verkiezingen nodig zijn, maar de noodzaak van rechtstreekse verkiezingen is wel degelijk aanwezig.

Waarom kleinere provincies? Bij de samenwerking tussen regio's gaat het niet alleen om de grootstedelijke problematiek. Ook voor het landelijk gebied is het af en toe nodig om op regionale schaal tot niet-vrijblijvende samenwerking te komen. Dat heeft een hoge urgentie. Wij hebben de afgelopen jaren de ervaring opgedaan dat wij deze problematiek niet via grootstedelijke herindeling moeten willen oplossen. Dat is democratisch afgestemd, dus dat moeten wij niet herhalen. Een herindeling van provincies kan op dit moment wel degelijk aan de orde zijn, omdat daarmee aan de noodzaak van verplichtende samenwerking wordt voldaan, maar dan wel vanuit een democratisch gelegitimeerde situatie.

Een democratisch gelegitimeerde situatie is ook een gepolitiseerde situatie. Er was een interessant debat tussen de heer Van Raak en de heer Engels, waarbij de heer Engels zei dat het hem om democratisering gaat, terwijl de heer Van Raak zei dat het hem om politisering gaat. Wanneer wij het hebben over die drie bestuurslagen, is daarbij natuurlijk politisering aan de orde, omdat het gaat om bevoegdheden van dermate ingrijpende aard dat politisering van belang is.

Wij ontkennen niet dat de discussie over het middenbestuur immer moeizaam verlopen is, zoals de minister zei. Dat hebben wij ook gezien, maar het kan zijn dat meer dan ooit het moment aanwezig is om de discussie over het middenbestuur daadwerkelijk snel te voeren en daarmee resultaten te behalen.

Deze Wgr-plus is nodig, maar niet zonder uitzicht op een echte verandering op afzienbare termijn. Ik begrijp dat de heer Van den Oosten hierover ook heeft gesproken. Als wij onvoldoende hebben begrepen wat de minister hierover in eerste termijn heeft gezegd, moet hij dat nog een keer herhalen, want dan zijn wij dom, of hij moet duidelijker zeggen dat hij met ons van mening is dat er een tijd in moet zitten. Dat heeft de hele Kamer uitdrukkelijk gezegd, met uitzondering van de CDA-fractie. Natuurlijk kan de minister die tijd niet aanbrengen in deze wet, want wij kunnen die wet niet ophouden. Dat weten wij ook. Hij moet wel duidelijk maken dat die urgentie wordt gevoeld, en niet dat beide Kamers volgend jaar mee kunnen praten over de evaluatiebepalingen, want dat wisten wij al. Wij willen net iets meer toezeggingen op dit punt.

De minister zegt dat hij nu geen horizonbepaling kan maken, omdat dat met principes van betrouwbaarheid en duurzaamheid te maken heeft, en dan noemt hij als voorbeeld de afspraken tussen publiekprivate partijen in de woningbouw. Deze afspraken tussen publiekprivate partijen over de woningbouw leggen wij altijd planologisch vast, nadat de intenties zijn vastgelegd. Dan geldt niet meer de Wgr-plusregio, maar dan hebben wij planologisch geregeld dat er ergens woningen worden gebouwd.

Hebben betrouwbaarheid en duurzaamheid niet meer te maken met het aangeven van het uitzicht op langere termijn? Zijn wij niet eerlijker met elkaar wanneer wij zeggen dat wij op termijn een einde willen hebben aan zoals het nu gaat en dat wij een nieuw begin willen hebben? Het moet op een andere manier dan nu. Ik vond het wel mooi dat wij in eerste termijn hebben gesproken over 2012. Wat de minister zei over hoe het moet gaan met de discussie en de vaststelling van de wetgeving over het middenbestuur, komt aardig in die richting, want dan zitten wij al bijna in 2012. Ik wil graag van de minister horen dat hij 2012 als termijn voor het beëindigen van deze Wgr-plus zo gek nog niet vindt, om het op z'n Gronings te zeggen.

Nu is er één gebied dat erbij wil komen, maar het is niet ondenkbaar dat er de komende jaren ook andere gebieden zijn die op deze manier willen toetreden. De wet maakt dat mogelijk. Wanneer min of meer wordt gezegd dat daar op termijn een einde aan komt, gebeurt dat misschien toch op een andere manier. De minister heeft de noodzaak van niet-vrijblijvende samenwerking overtuigend uiteengezet. Het verplichtende karakter van de afspraken staat voorop. Dat houdt in dat er toch feitelijk sprake is van een nieuwe bestuurslaag, zonder democratische legitimatie, al zal hij dat niet zo kunnen zeggen, want dan krijg je die discussies weer. Die democratische legitimatie zal naar ons idee op twee

manieren moeten gebeuren; op langere termijn via politisering en op korte termijn via democratisering.

Wij hebben in eerste termijn gezegd dat wij geschokt zijn door de resultaten van het onderzoek, waaruit blijkt dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de controle die de huidige gemeenteraden op dit gebied kunnen uitvoeren. Wij zijn blij dat de minister zegt dat hij het er niet bij laat zitten. Hij zei dat hij het interessant zou vinden, wanneer hij meer instrumenten had om de gemeenten dan wel de gemeenteraadsleden ertoe te bewegen om hun controlerende bevoegdheden op te pakken, zoals ik als voorbeeld noemde. Het lijkt mij dat deze minister en zijn collega, die belast is met bestuurlijke vernieuwing en het project Andere Overheid, niet na moeten laten om daar samen met VNG en IPO ijverig op te wijzen.

Ik ben blij dat de minister het gevoel van urgentie met ons deelt wat betreft het manifest van de Holland Acht over de Randstad, maar ik ben bang dat wij wel eens verschillend zouden kunnen denken over de wijze waarop dit probleem moet worden aangepakt. Ik denk dat het niet anders kan dan dat mensen die gezaghebbend zijn, op korte termijn met een advies komen over de rol van de Randstad in de Europese regio's. Dan gaat het niet over hoe het zit met de deelraden, maar over het sociale en economische belang van de Randstad in de Europese regio's. Verder zal duidelijk zijn dat wij in eerste termijn onvoldoende gerustgesteld zijn door de minister over de horizonbepaling.
*N

De heer **Van Raak** (SP): De minister spreekt ferm over de doorzettingskracht van de provincies. Naar aanleiding van het gedoe tussen het BRU en de provincie Utrecht over bouwlocaties zei hij dat dit eigenlijk helemaal niet ingewikkeld is, omdat de provincie kan aangeven dat er een bovenregionaal belang is.
Als de provincie dat goed aangeeft, heeft zij de mogelijkheid om dat door te drukken. Maar ja, geef maar eens aan waarom iets bovenregionaal is. Dan zul je zien dat de competentiestrijd verwordt tot een woordenstrijd. Ik weet niet of dat nou zo'n verbetering is. Het blijft wat dat betreft allemaal een beetje modderig.

Alle woordvoerders, op één na, hebben gesproken over de horizonbepaling. Eigenlijk willen wij allemaal, op één na, dat deze wet een tijdelijk karakter krijgt. De minister zegt dat de wet een duurzaam karakter moet hebben. Volgens mij heeft de wet een duurzaam karakter als er zekerheid is over de vraag of de wet blijft bestaan. De minister zegt dat het niet nodig is om een horizonbepaling te hebben, omdat wij halverwege volgend jaar al kunnen evalueren en dat wij over vijf jaar formeel kunnen evalueren. Wij kunnen natuurlijk altijd evalueren. Deze wet is niet tijdelijk, zoals de heer Van den Oosten en mevrouw Meindertsma al opmerkten. De heer Van den Oosten wees erop dat ook de Kaderwet tijdelijk is; waarom kunnen wij dat nu niet opnieuw doen door de tekortkomingen te accepteren? Wat is nou eigenlijk het verschil tussen nu zeggen dat deze wet tijdelijk, voor vijf jaar, geldt en zeggen dat wij over vijf jaar kunnen evalueren, waarna wij er wel of niet mee kunnen doorgaan? Praktisch gezien maakt dat helemaal niets uit voor de zekerheid en duurzaamheid van de wet. Mijn fractie wil die horizonbepaling dus wel. De minister wil die bepaling niet, maar volgens mij willen de meeste fracties in deze Kamer haar wel.

Eensgezind waren de woordvoerders in hun klacht over de gebrekkige democratische legitimatie. De minister zegt toe dat het de gemeenten eigenlijk vrijstaat om wethouders, burgemeesters of raadsleden in zo'n regio te benoemen. Dat is mooi, want dan is er in ieder geval een mogelijkheid om daar raadsleden in te zetten en om te voorkomen dat wethouders en burgemeesters daar met een dubbele pet gaan zitten. Dat is heel belangrijk. Wij kunnen vanavond dus vaststellen dat gemeenten in principe de vrijheid hebben om een verkiezing te houden langs politieke lijnen en om hun vertegenwoordigers in de regio op die manier aan te wijzen. Die vrijheid is er. De minister zegt dat hij dat niet wil gaan regelen, maar die vrijheid is er wel. De minister heeft gelijk: onze fractie kan daarin een rol gaan spelen. In maart 2006 zullen wij in veel meer gemeenteraden met veel meer mensen vertegenwoordigd zijn. Ik zal proberen om mijn mensen ertoe aan te zetten om ervoor te zorgen dat die politisering in de regio's plaatsvindt. Politisering en democratie staan niet tegenover elkaar, maar hebben met elkaar te maken. Politisering is altijd de basis voor democratisering. Dat kunnen wij doen. Na maart 2006 zal in het functioneren van de raadsleden in de regio duidelijker worden of zij zich iets gelegen laten liggen aan de meerderheid van de raad of vooral aan hun partij. Dan zal duidelijk worden wat voor soort regio's wij eigenlijk krijgen.

Ik wil ook iets aan de andere woordvoerders vragen. Wat is er nou eigenlijk mis met een getrapte verkiezing van die regio's, zoals ook wijzelf getrapt gekozen zijn? Wij zitten niet namens een provincie, maar namens een partij in deze Kamer. Volgens mij is dat een heel goede situatie. De democratische legitimiteit van deze Kamer is veel minder, maar dat is een nood- of tussenoplossing. Waarom niet hetzelfde doen bij de regio? Waarom die mensen daar namens een gemeenteraad laten zitten en waarom niet namens een partij?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Een antwoord daarop kan zijn dat de Eerste Kamer geen taken overgeheveld heeft gekregen van de provincie, maar dat gemeenten wel taken overdragen aan het Wgr-gebied. Als dat gebeurt op de door u voorgestelde wijze, althans zoals ik die begrijp, zou het kunnen gebeuren dat een gemeenteraad niet vertegenwoordigd is in de Wgr. In uw optiek stellen politieke partijen, net als bij de Eerste Kamer, lijsten samen met kandidaten uit de gemeenteraden, waarbij het aan de politieke partijen wordt overgelaten of alle gemeenteraden daarin zijn vertegenwoordigd. Het zou dus kunnen dat een gemeenteraad niet vertegenwoordigd is in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dat vind ik onwenselijk.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, maar dat is een kwestie van uitwerking. Alle raadsleden zullen een gewogen stem hebben, net als bij ons. Je kunt natuurlijk best een zodanige uitwerking regelen dat elke gemeente in ieder geval vertegenwoordigd zou moeten zijn. Dat is een praktisch ding. Misschien ook niet, maar het lijkt mij best

een goed punt om dat wel te doen. Dat zijn echter vooral praktische zaken voor de uitwerking. Wij kunnen hier nu het principe uitspreken dat wij die getrapte verkiezing wenselijker vinden dan de huidige indirecte benoeming.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik wil graag antwoord geven op uw vraag. Ik vind dat u geen twee systemen door elkaar moet gooien. Ik sluit mij dus aan bij de opmerkingen van de heer Platvoet. Ofwel je hebt verlengd lokaal bestuur -- dat betekent dat de gemeenteraden primair bepalen wat er in het verlengde van het lokale bestuur gebeurt; daar moet je dan democratisering op toepassen in lijn met uw debat met de heer Engels -- ofwel je hebt directe verkiezingen; dan heb je de gepolitiseerde kant. Dat is op termijn zeker noodzakelijk, maar op de korte termijn moet je de democratisering doen. Dat betekent: niet die getrapte verkiezing.

De heer **Van Raak** (SP): Onze wens is dezelfde, namelijk dat er regio's komen. Wij zijn ook zeer bereid om na te denken over de vraag of de provincies in de toekomst in de huidige vorm moeten blijven bestaan. Wij zijn voor kleinere provincies of regio's. Dat moeten echte democratische regio's worden, met een directe verkiezing. Wij kunnen de huidige slechtere situatie, met een heel geringe democratische legitimiteit, laten bestaan of wij kunnen ervoor kiezen om de situatie iets beter te maken. Mijn voorstel is een mogelijkheid om het iets beter te maken, iets meer te politiseren en iets meer partijpolitiek in die regio's te brengen. Volgens mij is dat vooral op theoretisch niveau strijdig met de positie van de gemeenteraad. Praktisch gezien lijkt mij dat echter helemaal niet het geval en lijkt het mij een democratische verbetering.

Ik kom bij mijn eindoordeel. Wij komen niet tot een 7,5. Daar gaan minimaal twee punten af. Met deze aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden de bestaande kaderwetgebieden uitgebreid en opgerekt tot een niveau dat ver uitgaat boven de oorspronkelijke bedoeling, een bestuurlijke hulpconstructie voor betrekkelijk ondergeschikte beleidsarme activiteiten van lokale overheden, die efficiënter collectief te regelen zijn. De plusregio's worden verantwoordelijk gemaakt voor overheidstaken met een hoge politieke lading. Daarom wil ik ze politiseren. Ik noem bijvoorbeeld de aanbesteding van het regionaal openbaar vervoer, regionale investeringen in de infrastructuur, het regionale structuurplan, het verkeers- en vervoersplan, de regionale woonruimteverordening et cetera. Wij zien een nieuwe bestuurslaag ontstaan zonder afdoende democratische controle. Daar kunnen wij niet mee instemmen.

*N

De heer **Pastoor** (CDA): Voorzitter. Ik kan en zal kort zijn. Ik zal korte opmerkingen maken over vier punten. In de eerste plaats: wat de democratische legitimatie betreft, zit er geen lucht tussen de opvattingen van de minister en onze stellingname. In de tweede plaats: wat de Holland-8 betreft, hebben wij voorshands vrede met de behoedzame beantwoording door de minister. In de derde plaats is er de "Wij zien wel"-opmerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Wij blijven als fractie van oordeel dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in dit wetsvoorstel had moeten worden verwoord. Dat neemt niet weg dat de minister vandaag duidelijker over dat onderwerp is geweest dan tot nu is verwoord in de aangeboden stukken. Wij geven hem graag het voordeel van de twijfel. In de vierde plaats: terecht hebben verschillende woordvoerders, net als de minister, opgemerkt dat vrijwel alle fracties om een horizonbepaling hebben gevraagd. Wij hebben daar bewust niet om gevraagd en zullen daar ook niet alsnog om vragen. Wij achten de vastgelegde evaluatie, die bovendien in de behandeling is teruggebracht van zeven naar vijf jaar, voldoende. Daarbij komt dat die evaluatie vandaag nog wat meer inhoud heeft gekregen, nu de minister ruimhartig mogelijkheden voor beide Kamers in het vooruitzicht heeft gesteld. Concluderend: wij stemmen in met beide wetsvoorstellen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De evaluatie is voor u het moment, maar de minister heeft gezegd dat hij voor die evaluatie met een visie komt. Zou het in het kader van die visie voor u geen mogelijkheid zijn om de tijdelijkheid van de Wgr-plusgebieden daarbij toch mee te nemen? Is dat voor u bespreekbaar?

De heer **Pastoor** (CDA): Dat is heel wel mogelijk. Hetzelfde geldt voor de evaluatie. Ik heb dat in mijn formulering impliciet weergegeven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De evaluatie is dus niet noodzakelijkerwijs het eerste moment. Er kan een eerder moment zijn.

De heer **Pastoor** (CDA): Ja. Ik spreek echter over de wet en hetgeen bij wet is geregeld. Wij hebben niet om een horizonbepaling gevraagd omdat de evaluatie al tot stand is gekomen tijdens de behandeling van deze wet. Dat standpunt namen wij al in voordat de minister aan het woord kwam.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Mijn fractie heeft in eerste termijn twee hoofdzaken aangeroerd die ten grondslag liggen aan de aarzelende houding bij de figuur van verplichte stedelijke samenwerking. De democratische grondslag van deze hulpstructuur is in de kern problematisch. Hetzelfde geldt voor de positie van deze specifieke hulpstructuur in de bestuurlijke hoofdstructuur. Dat geeft spanningen in het huis van Thorbecke. Ik ben de eerste om met de minister te zeggen dat het huis van Thorbecke daarmee geen statisch geheel is. Het bevat echter een aantal transparante zaken.

Ik heb enkele bezorgdheden van mijn fractie geuit over de toekomstige positie van de provincie bij dit alles. Het aspect van de bestuurlijke drukte heb ik genoemd. Ik heb nadrukkelijk gezegd dat wij de Wgr-plus niet als eindbeeld beschouwen.

Ik stel vast dat de minister met zijn antwoorden onze aarzelingen niet geheel heeft weggenomen. De minister blijft, hoezeer hij inmiddels bereid is tot een toekomstgerichte notitie, de Wgr-plusformule ronduit verdedigen. Hij kan daarvoor overigens geprezen worden. Hij markeert daarmee enige verschillen in nuance met mijn fractie. Ik kan dus niet zeggen dat wij in alle opzichten zijn overtuigd.

De Wgr-plus is een adequate oplossing binnen de bestuurlijke hoofdstructuur, gelet op de bestuurlijke configuratie van nu. Mijn fractie kan die stelling onderschrijven. Wat de bestuurlijke drukte betreft hebben wij een probleem. De minister heeft het rapport van de commissie-De Grave erbij gehaald en is de criteria langsgelopen. Hij kwam uit op een waardering van 7,5. Iedereen die een tentamen nakijkt, kan echter tot een verschillend oordeel komen. Als ik, met of zonder het rapport van de commissie-De Grave, kijk naar de huidige democratische grondslag en de bijdrage van hulpstructuren aan de bestuurlijke drukte, geef ik de Wgr-plus en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking en hulpstructuren een 5-.

Mijn fractie heeft in eerste termijn niet gesproken over een horizonbepaling. Wij hebben wel duidelijk gezegd dat dit voor ons geen eindbeeld is. Gelet op het traject voor een fundamentele discussie over de toekomst van het middenbestuur, zal de figuur van de Wgr-plus niet een structurele figuur voor het grootstedelijke bestuur blijken. Dat kan niet anders. Die discussie zal overigens nog bezig zijn na 2007. Voordat er wetgeving is, zijn wij een eind verder.

De verwachting dat het geen structurele figuur wordt, maakt voor mijn fractie het volgende oordeel acceptabel. Zolang er geen andere oplossingen zijn in de huidige configuratie en wij niet beschikken over een wettelijke voorziening die als alternatief kan dienen, heeft mijn fractie geen behoefte aan een horizonbepaling of een duidelijke toezegging dat de wet tot een bepaalde datum geldt. Ik heb benadrukt dat, terwijl wij bezig zijn om tot betere oplossingen te komen, er doorgewerkt moet worden aan de grootstedelijke problematiek. In de memorie van antwoord wordt het woord "onvolmaakt" gebruikt. De inhoud van de problematiek is indringend genoeg. Stel dat de minister zich royaal opstelt en een datum noemt voor intrekking. Stel dat de discussie nog niet afgerond is en dat er nog geen wetgeving is op die datum. Dan hebben wij op dat moment geen enkele voorziening meer voor het grootstedelijk bestuur. Dat is geen goede benadering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kan mij iets voorstellen bij de kritiek op een horizonbepaling of fatale datum. De minister gaat een visie ontwikkelen op het middenbestuur. Hij kan daarbij de tijdelijkheid van de Wgr-gebieden als uitgangspunt nemen. Dat bepleit de heer Engels toch ook?

De heer **Engels** (D66): Ik interpreteer de minister als volgt. Hij is zich er volledig van bewust dat de uitkomst van de discussie over de door het kabinet toegezegde notitie tot andere oplossingen zal leiden voor grootstedelijk bestuur dan de Wgr-plus. Ik zie daarbij even af van vragen over tempo en uitkomsten van het vervolgtraject. Materieel is met dit antwoord de tijdelijkheid van deze voorziening voor mijn fractie genoegzaam door de minister over het voetlicht gebracht.

De minister zegt over de positie van de provincie klip en klaar dat de provincie de bovenregionale doorzettingsmacht behoudt. Hij zei bovendien dat als de provincies bestuurlijke "guts" zouden tonen om die doorzettingsmacht te effectueren er geen vuiltje aan de lucht zou zijn. De discussie over regionaal of bovenregionaal wordt dan op een heldere manier beslist. Ik schat in dat de provincies dan aangeven wat een bovenregionaal belang is en wat niet. Ik ben het daarmee eens. Mijn vraag aan de minister is of die bereid is om achter de provincies te gaan staan als zij "guts" tonen en als zij hun competentie markeren zonder de stroperigheid van geschillenprocedures.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Zo is het niet. Na wijziging van de Wet ruimtelijke ordening zal er een discussie ontstaan tussen het regiobestuur en het provinciebestuur over de vraag of een woningbouwlocatie regionaal of bovenregionaal is. Er zullen dan geschillen optreden die uiteindelijk door de minister moeten worden beslecht. Dat wordt de situatie. De provincie kan dan doorzettingsmacht tonen. De provincie moet echter eerst door deze situatie heen. Onze zorg is dat daardoor een geweldige vertraging zal worden opgelopen in de woningproductie.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Als ik het goed heb begrepen, geldt de doorzettingsmacht van de provincie, ook volgens de teksten voor de herziening van de WRO, voor de nieuwe Wgr-plusregio's en niet voor de kaderwetregio's. Er blijft dus sprake van verregaande bevoegdheden.

De heer **Engels** (D66): Ik kan alleen maar zeggen gemeend te hebben de minister goed te hebben verstaan. Die stelt dat in alle constellaties waarin regionale en bovenregionale verschillen aan de orde zijn, de provincies winst kunnen behalen in termen van slagvaardigheid door bestuurlijke moed te tonen, los gezien van formele arrangementen. Dat sprak mij aan. Ik vraag de minister echter of hij bereid is, de provincies daarbij rugdekking te geven. Anders vallen wij terug in de situatie van de heer Van den Oosten met heel lang durende competentiegeschillen.

Over de notitie zegt de minister al een aantal maanden lang dingen die mijn fractie bijzonder aanspreken. Hij heeft iets concreets gezegd over het tijdpad. Dat lijkt mijn fractie prima.
Ik heb ook het gevoel dat het instellen van een staatscommissie op dit moment niet zal bijdragen aan het halen van het tijdpad, hoewel ik geen principieel tegenstander van een staatscommissie ben. Ik heb met belangstelling kennis genomen van een aantal exercities van de minister. Hij zei dat wij misschien wat verder van de bestuurlijke organisatie af zouden komen te staan in de eindoplossing door bijvoorbeeld wat meer projectmatig te denken. Dat mag de minister zeggen, maar ik kan mij daar niet al te veel bij voorstellen. Het aardige is echter dat daar nog een notitie over komt en die wachten wij af. Als die

slagvaardigheid erin blijft, is het goed. Volgend jaar zullen wij wel zien of het voldoet aan een aantal zaken.

De minister heeft een aantal opmerkingen gemaakt over het democratisch tekort. Ik sluit aan bij eerdere opmerkingen over de kwestie van de democratische controle en het gebrek daaraan. De notitie daarover en het pad dat daarin is opgesteld, spreekt mijn fractie niet aan. Ook zonder dat onderzoek wisten wij al jaren dat gemeenteraden op een veel te grote afstand staan van alles wat er gebeurt in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een van de problemen is dat hun eigen bestuurders, die in die verbanden samenwerken, tot unanimiteit zijn veroordeeld en dat het voor hen heel moeilijk is om daar invloed op uit te oefenen. Het is prima dat wij daar wat meer structuur in aanbrengen, maar het zal naar het oordeel van mijn fractie niet leiden tot een verkleining van het democratisch tekort.

Ik ben wel blij met de reactie van de minister op de voorstellen van de fractie van de SP. Wij zijn het daarmee eens. Onze visie is: eerst democratiseren en dan politiseren. Wij blijven daar verschillend over denken, ook na de interruptie.

De heer **Van Raak** (SP): Democratiseren is politiseren. Op dat punt lopen onze meningen uiteen.

De heer **Engels** (D66): U vertrekt consistent, maar natuurlijk fout, steeds alleen vanuit de partijdemocratie. Daar lopen onze wegen inderdaad uiteen. Uw mooie plannetjes zullen bij ons in ieder geval niet in goede aarde vallen, zoals overigens wel vaker gebeurt.

Voorzitter. De minister heeft gezegd dat hij het democratische deficit eigenlijk niet zo ziet, omdat wij volwaardige gemeenten en volwaardige provincies hebben. Dat is precies het punt. Een volwaardige democratie doet zich inderdaad voor bij volwaardige bestuurslagen met integraal bestuur. Dat is voor mijn fractie juist de invalshoek. Wij willen de Wgr-regio's niet zodanig veredelen dat de democratie verbetert, wij vinden ten principale dat wij die kant niet moeten opgaan. Wij vinden dat wij terug moeten naar de bestuurlijke hoofdstructuur, zodat wij per definitie tot een volwaardige democratische legitimatie komen.

Wij blijven de discussie aangaan met de minister over het feit dat op dit moment alleen hulpstructuren mogelijk zijn om iets te doen aan specifieke problemen. De urgentie daarvan is duidelijk, maar in het vervolg van de discussie, die wij gelukkig nog zullen voeren, zal blijken dat het toch wat meer is dan een gradueel verschil. Het is ons er niet om te doen dit tegen te houden, maar wij hopen dat er op termijn betere figuren komen waar wij meer achter kunnen staan dan achter dit wetsvoorstel.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Wij hebben gesproken over kathedralen, bouwputten en luchtkastelen. Het is wel duidelijk dat wij het hebben over de architectuur van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Ik heb vandaag begrepen dat het Huis van Thorbecke transparant moet zijn, dus blijkbaar een glazen huis.

Voor ons staan enkele punten centraal in dit debat. De democratische legitimatie is niet aanwezig. Dat is iets anders dan democratische controle of controle vanuit de gemeenteraden. Dat zijn twee verschillende zaken. Ik vind dat de minister die kritiek in eerste termijn niet echt heeft kunnen pareren en dat kan ook eigenlijk niet. Hij heeft zelf ook moeten toegeven, misschien meer impliciet dan expliciet, dat de Wgr-plusgebieden concrete taken krijgen die het beheer overschrijden. Zij krijgen dus beleidstaken. Daarmee erodeert de hulpstructuur. Je kunt dan niet langer spreken van een Wgr-plusgebied als hulpstructuur. Dan hoort er eigenlijk ook een volwaardige democratische legitimatie te zijn. Dan hoort zo'n bestuur gekozen te worden. Wij hebben gediscussieerd over de horizonbepaling. Ik ben het wel eens met de heer Engels dat het niet verstandig is om een fataal jaartal te noemen, maar ik vind wel dat de minister moet toezeggen dat de tijdelijkheid een van de vertrekpunten is in zijn visie en in de voorstellen die hij zal formuleren.

Ik heb met veel plezier kennisgenomen van de opvatting van de minister over de commissies. Hij zei dat hij niet langer commissies wil opzadelen met vraagstukken die de politiek, de regering in eerste instantie, moet oplossen. De opvattingen van collega Duyvendak over de slechte ontwikkeling van de schaduwmacht maken dus school, in ieder geval bij deze minister. Ik steun hem in die opvatting. Ik hoop dat hij daaraan blijft vasthouden en dat de regering de koe bij de horens gaat vatten.

Ik ben het eens met de opvatting van de SP-fractie over de politieke pluriformiteit. Er zit niet veel licht tussen politiseren en democratiseren. Dat zijn volgens mij twee kanten van dezelfde medaille. Uit het interruptiedebat is alleen gebleken dat de heer Van Raak zijn pijlen richt op het verkeerde lichaam. Naar mijn interpretatie is het met deze wet heel goed mogelijk dat gemeenten in een Wgr-gebied afspreken dat zij op een politiek pluriforme wijze invulling geven aan de samenstelling van het algemeen bestuur. Vervolgens staat het de deelnemende gemeenten in het Wgr-gebied vrij om af te spreken dat het algemeen bestuur langs de scheidslijnen van politieke fracties opereert. Dat gebeurt al en dat kan heel goed. De vraag is dus of men dat zelf wil op regionaal niveau.

De heer **Engels** (D66): Ik ben verheugd over deze opmerkingen. Democratie en politisering hebben zeker met elkaar te maken. In mijn visie gaat de democratie alleen vooraf aan de politisering. Dat het daar niet bij blijft, daar zijn wij het wel over eens. Met uw analyse van de manier waarop dat vanuit de gemeenten moet worden vormgegeven om het democratisch te laten verlopen, kan ik ook wel leven. Ik ben het er ook mee eens dat die mogelijkheden er zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind het heel mooi dat wij op dit punt eensgezind zijn. Ik denk dat zelfs de woordvoerder van de SP daarmee zou kunnen leven.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. De minister heeft heel adequaat gereageerd, hoewel niet zozeer op de ideeën over de situatie op de langere termijn. Het is misschien

maar goed ook dat hij daar niet al te veel over gezegd heeft. Mevrouw Meindertsma is daar wat verder in gegaan, maar daar trek ik onmiddellijk de conclusie uit dat wij daar een enorme discussie over kunnen beginnen. Als het erop aankomt, zou ik dat toch net weer iets anders willen regelen dan haar momenteel voor ogen staat.

De minister heeft wel adequaat gereageerd op de opmerkingen die door de Kamer over het eigenlijke onderwerp zijn gemaakt, namelijk de plusregio's en de wet die wij vanavond bespreken. Hij ziet de plusregio's als een duurzamer fenomeen dan ik dat doe. Ik zou namelijk graag zien dat het een tijdelijke constructie was. De benadering van de minister is echter begrijpelijk, omdat hij een wetsvoorstel verdedigt dat er nooit zo zou hebben uitgezien als de tijdelijkheid voorop zou hebben gestaan. In dat geval had men in de wet immers niet veel meer geregeld dan in de kaderwet. Het feit dat de wet wel veel meer regelt, wijst erop dat duurzaamheid één van de uitgangspunten van de wet is. De minister verdedigt dat uitgangspunt, hetgeen niet nodig was geweest als wij met elkaar hadden geconstateerd dat de wet beperkt moet blijven in de tijd omdat de wet niet de echte oplossing biedt.

De pragmatische opstelling van de minister spreekt mij aan. Ik kan mij dan ook vinden in zijn opmerking dat wij dit eerst moeten regelen en pas daarna de lastige discussie over het middenbestuur moeten voeren. Voordat die discussie iets oplevert, zijn wij jaren verder en daarom moeten wij dit eerst regelen. Ik denk dat dat een correcte redenering is. De manier waarop het is geregeld, is en blijft echter iets te uitgebreid.

De minister is blij dat er na eindeloos polderen overeenstemming is over de manier waarop de zaak opgezet kan worden. Ik kan mij die blijdschap voorstellen, maar dat neemt niet weg dat daarbij wel de vraag een rol speelt hoe duurzaam deze oplossing in onze ogen is.

Hij wil haast maken met de discussie over het middenbestuur. Hij vindt dit een urgent thema en daar zij wij allemaal bijzonder blij mee. Overigens schrijft hij de plusregio's niet af, omdat hij niet op voorhand de conclusie wil trekken dat dat het resultaat is van deze discussie. Dat is een terechte opmerking, want je kunt die conclusie niet op voorhand trekken. Ook hier is de minister echter bereid om toe te zeggen dat dit onderwerp in de discussie betrokken zal worden. Uit de discussie van vanmiddag en vanavond is duidelijk geworden dat dit een belangrijk element in de structuurdiscussie zal worden. Het moet immers eigenlijk anders geregeld worden.

De minister stelt een strak tijdschema voor. Laten wij dat inderdaad maar proberen.

Ik ben tevreden met het feit dat de minister nadrukkelijk heeft aangegeven dat de provincie hoger bestuur is dan het bestuur van de regio. Dat wordt gematerialiseerd in de goedkeurings- en doorzettingsbevoegdheid op het gebied van de WRO, de structuurplanning en de Planwet verkeer en vervoer. Mevrouw Meindertsma kijkt iets anders tegen deze problematiek aan. Ik hoor graag een reactie van de minister op haar bijdrage, want als zij gelijk heeft, ligt het toch een tikkeltje anders.

Ik ben het ook eens met het uitgangspunt van de minister dat wij de plusregio uitdrukkelijk moeten zien als het verlengstuk van het gemeentelijk bestuur. Dat betekent dat wij de vertegenwoordiging daar op dit moment niet anders kunnen regelen. De opvatting van de heer Van Raak hierover is op zichzelf de moeite waard, maar zijn opvatting komt er wel op neer dat wij een heel ander type lichaam zouden krijgen. Dat moeten wij op dit moment niet willen, zeker niet omdat wij het willen inbedden in een totaalstructuur.

Voorzitter. De plusregio blijft een onding, een monster met tentakels naar de gemeente en de provincie, zonder democratische legitimatie. Ik volg de minister echter toch in zijn pragmatische opstelling. Dit moet namelijk inderdaad eerst maar eens geregeld worden. Ik stel echter nadrukkelijk dat het in mijn ogen een tijdelijke oplossing is, die fundamenteel aan de orde zal komen in de discussie over het middenbestuur. De plusregio's dienen daarmee rekening te houden. Als zij dat doen, is hun positie even duidelijk als bij een horizonbepaling. De vraag hoe wij het beter op kunnen lossen, komt bij een andere gelegenheid wel weer aan de orde. Want die gelegenheid komt er vast.
*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik bedank de minister namens onze beide fracties voor zijn adequate beantwoording. Het woord "adequaat" werd zo-even door mijn voorganger gebruikt en ik neem dat woord graag over. De beantwoording van de minister heeft in ieder geval enkele van onze bezwaren zo niet weggenomen dan toch gemitigeerd. Laat ik dat voorop stellen. Tegelijkertijd moet ik ook zeggen dat zijn beantwoording niet het effect heeft gehad dat onze positie 180 graden gedraaid is. Dat was natuurlijk ook niet echt te verwachten

De minister erkent dat de voorgestelde Wgr-plusregio berust op een pragmatische keuze die voortkomt uit de behoefte een oplossing te vinden voor de stedelijke problematiek. Deze problematiek wordt deels doorgeschoven naar de omliggende gemeenten, die daartoe een stuk van hun autonomie moeten inleveren.

Vanmiddag is ook gesproken over het platteland. Er is gezegd dat tussen de plattelandsgemeenten sprake zou moeten zijn van regiovorming. Dat gebeurt natuurlijk al, maar ik zie niet -- waarschijnlijk met de minister -- dat er op het platteland behoefte bestaat aan Wgr-plusregio's. Wij kunnen daar immers met de traditionele Wgr-regio's volstaan.

Ondanks mijn voorliefde voor dogmatiek kan ik ten principale onder omstandigheden leven met een pragmatische aanpak. Ik vergelijk het maar met het verschijnsel gedogen. Daar valt mee te leven, mits het van tijdelijk aard is en er zicht bestaat op een duurzame gelegaliseerde situatie. De minister wil de wet echter niet als een tijdelijke zaak bestempelen, ook al stelt hij een meer definitieve oplossing in het vooruitzicht. Die oplossing zal echter pas een x-aantal jaren na 2007 van kracht kunnen worden. Met andere woordvoerders achten wij dat toch wat betreurenswaardig. Wij zouden toch wel nadrukkelijk gestipuleerd willen zien dat een pragmatische oplossing per definitie een tijdelijke oplossing is.

Al met al blijft de Wgr-plusregio in onze ogen een wat schimmige, hybride en onvolmaakte figuur. Het heet verlengd lokaal bestuur. Het heeft een structurele voorziening maar wil tegelijkertijd toch een soort hulpstructuur blijven. Hij is niet gelijkwaardig aan de provincie en de gemeente, maar is wat zijn taken en bevoegdheden betreft wel weer een volwaardige partner van de gemeenten en de provincie. Kortom, het is een figuur die geen lang leven beschoren zou moeten zijn.

De minister heeft helder geantwoord op de vragen over de mogelijkheid van uittreding. Wij zagen hier aanvankelijk vooral een rol weggelegd voor de provincie. Hij stelt daartegenover dat het nooit uitsluitend een zaak van de provincie kan zijn. Dat hebben wij ook nooit betoogd. Dat zou ook niet echt logisch zijn. Gezien de belangrijke rol die de provincie speelt bij het ontstaan van Wgr-regio's leek ons, mits rekening wordt gehouden met belangen van het Rijk c.q. de sectorministers, de provincie de eerst aangewezene om bij uittreding of ontheffing een rol te spelen.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik kan op zichzelf betrekkelijk kort zijn. Er zijn namelijk nog maar een paar centrale vragen blijven liggen.
Ik begin met de vragen van de heer Van den Oosten. Men kan mij niet vragen of er sprake is van tijdelijke wetgeving. Als dat de bedoeling was geweest, had ik het wetsvoorstel immers totaal anders gepresenteerd.
Er zijn weliswaar opmerkingen gemaakt over de Holland Acht en de toekomstige discussie over het middenbestuur, maar vanuit deze Kamer heb ik geen enkele duiding van de richting gekregen: welke alternatieven zijn er om de problemen in de verhouding tussen de stad en de regio op te lossen? Het is een misverstand om te denken dat dit probleem kan worden opgelost langs de lijn van het pamflet van de Holland Acht. Deze zaken zullen goed moeten worden bekeken in de discussie over het middenbestuur. Uiteraard zal er worden gekeken naar varianten, ook naar alternatieven voor de huidige constellatie. Op dit moment kan ik echter niet zeggen dat het per definitie gaat om tijdelijke wetgeving. Op de vraag van de heer Van den Oosten of er in 2007 sprake is van een nieuwe situatie waarin een nieuwe weging kan worden gemaakt, kan ik echter met ja antwoorden. In eerste termijn heb ik dat al aangegeven; dat onderstreep ik nu gaarne. De heer Engels heeft een soortgelijke vraag gesteld: kan er in 2007 een andere oplossingsrichting worden ingeslagen? Ook het antwoord op die vraag is: ja, dat is bepaald niet uitgesloten. Het zou echter oneigenlijk zijn om op dit moment een van de elementen uit de discussie te lichten en daarop een voorschot nemen. Daarvoor is de discussie te gecompliceerd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): De minister zegt dat hij niet uitsluit dat in 2007 allerlei mogelijkheden op tafel liggen. Ik hoor hem echter niet zeggen dat dit per definitie betekent dat wij niet ontzettend lang kunnen doorgaan met die Wgr-plus, en dat is wel de uitspraak die wij wensen te horen. Wat er ook aan voorstellen ligt, het kan niet zo zijn dat wij met deze wetgeving heel lang doorgaan. Zelf heb ik het jaartal 2012 genoemd, maar het maakt mij niet zo heel veel uit welk jaartal de minister neemt. Hij hoeft niet eens een precies jaartal te geven. De heer Holdijk heeft zonet nog eens heel treffend getypeerd wat voor type wetgeving dit is; daarmee kunnen wij niet tot in lengte van jaren doorgaan. Daarover moet de minister helderheid scheppen. Overigens bestrijd ik zijn bewering dat de Kamer geen enkele richting heeft aangegeven; in mijn inbreng heb ik wel degelijk een begin van een richting aangegeven.

Minister **Remkes**: Daarvan kan ik op dit moment echter nog onvoldoende chocola maken. Mevrouw Meindertsma mag mij vragen om serieus te kijken naar de alternatieven om de grootstedelijke problematiek op te lossen, waarbij het nodig is dat de regio helpt om een aantal stedelijk problemen aan te pakken. Ik zal daar zeker heel goed naar kijken, maar indien wij kiezen voor een andere aanpak, dan wil ik er zeker van zijn dat dit een oplossing is die het probleem effectiever en beter oplost. Zolang ik die overtuiging nog niet heb, kan de Kamer mij niet vragen om hierover een uitspraak te doen.

De heer **Van Raak** (SP): Chocolade maken dat moet de minister doen, en dan bepalen wij of die te drinken is of niet.

Minister **Remkes**: Zo is het.

De heer **Van Raak** (SP): Wij wachten met veel plezier af waarmee de minister komt. In 2007 zal er een nieuwe situatie ontstaan; de minister komt dan met voorstellen. Ik heb een heel simpele en wellicht overbodige vraag: zal hij nog voor de verkiezingen met die voorstellen komen?

Minister **Remkes**: Op het tijdschema ben ik al uitvoerig ingegaan. Ik hoop over een jaar hier weer te staan; misschien kunnen wij daarover al een afspraak maken. Op dat moment zal ik full-dressed het debat met deze Kamer voeren. Er is dus geen enkel probleem. Dit komt eerder aan bod dan de heer Van Raak vannacht nog had gedroomd.

De heer Van den Oosten heeft ook nog gevraagd: is dit eigenlijk niet een soort kaderwet? Die vraag had ik natuurlijk verwacht: kan het probleem niet worden opgelost langs de weg van de verlenging? De kaderwet was altijd bedoeld als voorloper van de stadsprovincies. Dat perspectief is nu echter weggevallen. Het zou dus wetgevingstechnische buitengewoon oneigenlijk zijn om verder te operen langs de lijn van de kaderwet. Dat argument lijkt mij juist voor deze Kamer van groot belang. De heer Van den Oosten vraagt mij ook: staat het niet haaks op elkaar? Nee, dat is niet het geval. Dit wetsvoorstel kan worden gezien als een ontwikkelmodel. Tegen de achtergrond van de discussie zoals wij die nu voeren, is het logisch om het zo te kwalificeren.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Er dreigt er een misverstand te ontstaan. Ik heb niet gezegd dat de kaderwet eigenlijk blijft bestaan. Op het moment dat deze wet in werking kan treden, 1 januari aanstaande, zijn die extra bevoegdheden er nog niet omdat die via

sectorwetgeving moeten worden vastgelegd. Dan is het alsof de huidige kaderwet doorloopt, met het voor ons buitengewoon belangrijke voordeel dat er wel een uittredingsregeling is.

Minister **Remkes**: Ik heb begrepen dat deze Kamer zeer binnenkort komt te spreken over de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Dat onderstreept het karakter van het wetsvoorstel als ontwikkelmodel. Ik heb geprobeerd om de onduidelijkheid op dit vlak die bleek uit de eerste inbreng van de Kamer, zo veel mogelijk weg te nemen.

Ik wil nog eens duidelijk vaststellen -- onverlet de beoordeling van de Kamer in haar wetgevende rol -- dat het draagvlak voor deze operatie nog steeds breed is. In eerste termijn is gevraagd: hoe moeten wij dat manifest van de Holland Acht zien? Doet dit afbreuk aan wat nu voorligt? Mij heeft geen daarover enkel signaal bereikt, ook niet in het toelichtende gesprek dat ik heb gehad met een aantal van de initiatiefnemers. Het draagvlak is dus nog onverminderd groot, even daargelaten een paar signalen uit de gemeentelijke kring, die ik al heb benoemd. Ik kan in ieder geval bepaald niet de conclusie trekken dat de afgelopen maanden iets fundamenteel is veranderd in negatieve zin.

Mevrouw Meindertsma vroeg naar de betekenis van het wetsvoorstel voor de andere partijen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het is een misvatting om te denken dat het daarbij alleen gaat om de planologie. Het gaat met name om een aantal financiële en andere afspraken die daarbij horen om zaken gerealiseerd te krijgen. Daarvan heb ik in eerste termijn een aantal voorbeelden gegeven. Als het alleen maar planologische vraagstukken betrof, zou het wat anders liggen. Het gaat daar echter niet alleen om.

Mevrouw Meindersma maakte ook een opmerking over de schok die haar fractie heeft gekregen met betrekking tot de controle die de huidige gemeenten kunnen uitoefenen. Het gaat niet om beperking van de mogelijkheden die er zijn. In die notitie staat dat de mogelijkheden ruim zijn, maar dat het gebruik ervan te beperkt is. Dat is overigens een autonome gemeentelijke keuze. Er moet een activerend beleid op worden gezet en ik ben ook van plan om dat te doen.

De PvdA-fractie merkte ook op dat het niet over de deelraden gaat. Daar gaat het inderdaad niet primair over. Met het oog op de concurrentiepositie van de Randstad binnen Europa is snelheid van besluitvorming echter soms een buitengewoon belangrijke asset. Ik ben ook maar een oppervlakkige waarnemer. In Amsterdam heeft een deelraad bij de besluitvorming rond de onderdoorgang van het Rijksmuseum -- wij spreken ook over het culturele klimaat -- een beetje geopereerd als hindermacht. Dat komt de besluitvorming niet ten goede. De deelraad Centrum heeft onlangs verordonneerd dat in de toekomst de binnenstad van Amsterdam autovrij zal zijn. Dat is niet in het belang van de wervingskracht van de binnenstad van Amsterdam, want het heeft effect op het wervende culturele en toeristische klimaat in Amsterdam. Daar gaat het dus wel over. Wij kunnen de discussie heel abstract voeren, maar het gaat soms ook om dit soort heel basale dingen. Ik probeer u niet uit te lokken, mijnheer Platvoet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik moet iets zeggen, dat kan niet anders. Ik wil eerst de politieke constatering doen dat zowel de deelraad Zuid als de deelraad Centrum gedomineerd worden door VVD'ers en dat de stadsdeelvoorzitters beide lid zijn van uw partij. Dat is natuurlijk slechts een zijdelingse opmerking. U kunt echter niet staande houden dat het vertrekpunt van de Holland Acht met betrekking tot het opstoten van de deltametropool in de vaart der volkeren, de fietstunnel bij het Rijksmuseum is. Dat is echt appels met peren vergelijken. De dingen die er in Amsterdam echt toe doen, zoals de ontwikkeling van de Zuidas en de ontwikkeling van het havengebied, zijn grootstedelijke projecten waar de gemeenteraad over gaat. Ik vind het echt met een kanon op mug schieten, letterlijk en figuurlijk, om de deelraden te noemen als hindermacht voor de deltametropool. Dat slaat echt helemaal nergens op.

Minister **Remkes**: Wij kwamen hierop in verband met de discussie over bestuurlijke drukte. Daar is snelheid van besluitvorming een onderdeel van. Als hier een analyse van wordt gemaakt, komt men te spreken over dit soort voorbeelden. Die voorbeelden worden ook door het bedrijfsleven genoemd. Ik praat daar wel eens mee omdat er steun van het bedrijfsleven is ingeroepen omdat er echt iets moet gebeuren. Ik zeg niet dat dit de enige voorbeelden zijn, dat ben ik met u eens. Het gaat echter ook hierover. De heren Van Raak en Pastoor hebben mij eigenlijk geen nadere vragen gesteld.

Ik heb al iets gezegd over het eindbeeld dat de heer Engels noemde. Er komt een nader moment van heroverweging. De Raad van State, waar de heer Engels zich op beroept, heeft inderdaad gezegd dat er geen sprake is van een ondubbelzinnige keuze. Dat heb ik mij zeer aangetrokken. Ik heb mijzelf de vraag gesteld wat wij zouden moeten doen als er wel sprake moest zijn van een ondubbelzinnige keuze. Een grootschalige gemeentelijke herindeling is één mogelijkheid van een ondubbelzinnige keuze. Een andere mogelijkheid is het oude model van de stadsprovincies. Dat model is overigens mogelijk zonder dat de centrale stad wordt opgedeeld. Dat zijn de opties die er dan zijn. Ik herinner mij nog goed, ook als Kamerlid, hoe de discussies hierover verliepen en hoe moeizaam die waren. Ik weet ook nog heel goed hoe het voorstel over de stadsprovincie Rotterdam, mede op basis van de uitslag van het referendum, in de Tweede Kamer werd afgeschoten. Ik probeer hiermee aan te geven dat het nog niet zo eenvoudig is om tot een ondubbelzinnige keuze te komen.

Ik heb met belangstelling geluisterd naar de bijdrage in eerste termijn van de heer Engels waarin hij sprak over de transparantie en de criteria die hij stelde. Ik heb daar op zich geen commentaar op, want op dit type criteria komt men natuurlijk uit. Ik vroeg mij af wat daar nu precies bij hoort. Als die vier criteria worden losgelaten op de discussie van vandaag, is het mogelijk dat wij toch weer uitkomen bij een soort stadsprovincieachtige discussie. Ik heb destijds in de Tweede Kamer met een partijgenoot van de heer Engels en een partijgenoot mevrouw Meindertsma, die overigens thans lijsttrekker is van de PvdA in Rotterdam, een boeiende discussie

gevoerd. Ik weet nog wel hoe dat ging. Dat soort ervaringen maken dat ik er niet al te gemakkelijk over praat. Ik weet hoe moeilijk die discussie is. Het is geen tekentafeldiscussie. De fout die toen misschien is gemaakt, is dat de discussie over structuren ging en niet over mensen.

De heer **Engels** (D66): Wat de minister nu zegt, is uiteraard allemaal buitengewoon zinnig. Hij probeert mij ook een beetje te prikkelen en dat is terecht. Ik wil nog even duidelijk maken vanuit welk vertrekpunt ik al die opmerkingen heb gemaakt. De heer Van Raak heeft gezegd dat de minister eerst aan zet is. Daarmee sta ik aan zijn zijde. Wij begonnen de discussie vanuit de gedachte dat de regering bij het begin van wetgevingsproces nogal sterkt benadrukte dat wij hier een structurele oplossing bij de kop hadden. Met die term in gedachten, heb ik dus de opmerking van de Raad van State over de ondubbelzinnigheid geïnterpreteerd. Uiteraard zijn mij daarbij grootschalige herindelingen rondom steden en de stadsprovincie door het hoofd geschoten. Nu de term "structurele oplossing" in de loop van het proces in een wat ander licht is komen te staan, onder andere gezien de opstelling van de minister ten aanzien van het maken van een notitie, denk ik dat wij niet zo veel van elkaar afstaan. Het lijkt mij ook verstandig om vandaag niet meer te hebben genoemd dan wat algemene uitgangspunten. De effecten die deze teweeg zouden kunnen brengen, kunnen wij volgend jaar als de notitie er is wellicht nader bespreken. Ik kijk daar wel naar uit.

Minister **Remkes**: Daar ben ik blij om. Dat heb ik in dit debat bij alle woordvoerders gemerkt. Ik heb net ook gezegd dat ik dit niet als tijdelijke wetgeving beschouw. Ik heb de redenen aangegeven. U vraagt dat ook niet van mij. Wel heb ik nog gezegd dat er in 2007 opnieuw een moment is van weging en beoordeling.

Voorzitter. De heer Engels heeft de volgende vraag aan mij voorgelegd. Als de provincie de guts heeft om dat te doen op grond van de bestaande provinciale bevoegdheden, staat de minister daar dan achter? Vanzelfsprekend. Ook aan het adres van de heer Van den Oosten merk ik nog op dat ik er in het algemeen soms niet goed van word dat het binnenlands bestuur zich bezig houdt met navelstaarderij. Ik kan mij dan ook niet helemaal aan de indruk onttrekken dat dit heel soms ook in de provincie Utrecht aan de orde is. Er worden in het binnenlands bestuur soms voorbeelden gebruikt om aan te tonen dat deze discussie niet deugt. Dat is oneigenlijk gebruik. De burger heeft daar echter geen boodschap aan. Deze opmerking moest mij wel even van het hart. De heer Van den Oosten zal dit gezien zijn provinciale ervaring begrijpen. Hij zal ongetwijfeld ook dit soort gevoelens hebben gehad.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): In het debat waaraan de minister nu refereert, heb ik gezegd dat ook met het oog op de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening in de toekomstige Wgr-plusgebieden, de doorzettingsmacht van de provincie echt een andere is. Is dat juist?

Minister **Remkes**: Ik heb zojuist in verband met de uitbreidingsmogelijkheid van een aantal gebieden gezegd dat dat wezenlijk anders is, omdat het daarbij primair gaat om de samenvoeging van gemeentelijke bevoegdheden. In de bestuurlijke context ligt dat dus ook wat anders.

Voorzitter. De heer Platvoet heeft gezegd dat er in feite niet langer gesproken kan worden van hulpstructuren, maar dat bestrijd ik. Naar mijn wezenlijke overtuiging gaat het hierbij nog steeds om hulpstructuren die passen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Laat hier geen misverstand over bestaan. Ik zie de discussie over de democratische legitimatie heel goed. Eveneens zie ik aanleiding om een discussie te voeren over het democratische deficit, zoals dat genoemd wordt. Toch wil ik geen bevestiging van het beeld dat er helemaal niets mogelijk is. Dit is ook een onderdeel in onze notitie. Het hele parlement moet dan ook naar de mede-overheden uitstralen dat die gebruik maken van hun bevoegdheden. Dit straalt ook de minister van Binnenlandse Zaken uit. Ik hoop tevens dat dit debat dat uitstraalt.

Mijn opvatting over staatscommissies spreekt de heer Platvoet aan. Hij heeft opgemerkt dat zijn fractie aan de overzijde dit ook al heeft bepleit. Ik heb al vaker iets gezegd over commissies. De heer Platvoet zal het mij overigens niet euvel duiden, als ik zeg dat zijn opmerking mij deed denken aan de haan die dacht dat door zijn gekraai de zon opging. Dat is dus niet helemaal aan de orde.

Aan het adres van de heer Ten Hoeve merk ik op dat het mij inderdaad nog te vroeg is om de regio's af te schrijven. Dat doen wij nu dus nog niet.

De heer Ten Hoeve heeft nog geïnformeerd naar de planwet inzake verkeer en vervoer. Zijn vraag was: heeft de minister gelijk? Het antwoord daarop is: ja, de minister heeft gelijk.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Dit antwoord is voor mij toch nog niet helemaal duidelijk. Hoe zit het met de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie ten opzichte van de oorspronkelijke kaderwetgebieden en de eventueel nieuwe Wgr-plusregio's? Is er sprake van verschil of niet?

Minister **Remkes**: Ik doe het nu even uit mijn hoofd: volgens mij is daar in de kern geen verschil tussen. Ik kijk nu even naar mijn medewerkers. Uit hun reactie leid ik af dat ik het goede antwoord heb gegeven.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Over de wetsvoorstellen zal volgende week gestemd worden.
**

Sluiting 21.20 uur.