

Behandelingsvoorstel voor de commissie Bestuur en Middelen

Onderwerp: Ontwikkelingen Wgr-plus

Cie-datum : 26 januari 2004

Cie-nummer: 2004BEM16

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op:

eerdere behandeling in cie: BEM

in PS: indien gewenst

inspraak:nee

op:24-11, 8-12-2003, 5-01-2004

op:16-02-2004

Behandelend ambtenaar: Helma Koninkx

toestel: 2315

Portefuillehouder: J.P. Lokker

Inleiding

Het wetsvoorstel Wgr-plus is ter advisering aan de Raad van State gezonden. Dit wetsvoorstel is niet in lijn met de beleidsnotitie Wgr-plus van december 2002, dat een compromis was tussen het ministerie van BZK, het IPO en de VNG. In de periode dat het wetsvoorstel bij de Raad van State ligt, kunnen wij niet formeel reageren op het wetsvoorstel, omdat het nog niet openbaar is. Wel kunnen we ons voorbereiden op de periode erna. Dan is het wetsvoorstel openbaar en zal behandeling door de Tweede en Eerste Kamer plaatsvinden. Het is van belang om reeds nu onze inzet voor de komende periode te bepalen om straks maximaal resultaat te behalen voor de provincie.

De heer Lokker zal de bijgevoegde notitie mondeling toelichten.

Vervolg inleiding op pagina 2 nee

Wordt geagendeerd:

X om advies over de volgende vraag (vragen):

- ❶ Kunt u instemmen met de in bijgaande notitie verwoorde inzet van de provincie Utrecht in de Wgr-plus?

Beoogd effect

Een effectieve lobby in de richting van het Rijk om voor de provincie Utrecht belangrijke punten als het herstel van de planhiërarchie, het voorkomen van dubbel werk en een zeer beperkte rijksonmiddellijkheid een plek te geven in het wetsvoorstel Wgr-plus.

Argumenten

Een effectieve lobby in de richting van het Rijk om voor de provincie Utrecht belangrijke punten als het herstel van de planhiërarchie, het voorkomen van dubbel werk en een zeer beperkte rijksonmiddellijkheid een plek te geven in het wetsvoorstel Wgr-plus.

Bijlagen

Notitie Strategische inzet Wgr-plus

Notitie Ontwikkelingen Wgr-plus

Ontwikkelingen tot nu toe

In deze notitie leest u het vervolg op de Wgr-plusontwikkelingen. Het sluit inhoudelijk aan op de notitie die op 5 januari met de commissieleden is besproken.

De provincie Utrecht blijft pleiten voor een goede vertaling van het compromis tussen het ministerie van BZK, het IPO en de VNG van december 2002 over de Wgr-plus. De provincie vervult een wezenlijke, intermediaire rol in ons binnenlands bestuur. Dit dient zich te vertalen in een kaderstellende en toetsende rol van de provincie ten opzichte van de plusregio's. Rijksonmiddellijkheid op andere terreinen dan verkeer en vervoer is onbespreekbaar, de planhiërarchie moet hersteld worden waardoor provinciale plannen kaderstellend zijn voor plannen van de plusregio.

De provincie heeft in de discussie over de opvolger van de Kaderwet bestuur in verandering consequent ingezet op het herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. Dat wil zeggen een herstel van de planhiërarchie met een kaderstellende en toetsende rol van de provincie. Dit was ook het uitgangspunt van de beleidsnotitie Wgr-plus van december 2002. Daarnaast is een goede samenwerking met het BRU voor de provincie belangrijk om op die manier op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze resultaten te bereiken voor de bewoners van de regio en provincie. Dit blijkt uit het uitgangspunt 'complementariteit in plaats van competenties' (Commissie BEM, 31 maart 2003) en is ook onderschreven in de motie van provinciale staten van 10 november 2003 over de bestuurlijke verhouding tussen provincie en stadsgewest. Hierin spreken de staten uit "Dat zij een productieve werkrelatie wensen met de stadsregio Utrecht omdat stad en regio elkaar nodig hebben en aanvullen."

De provincie Utrecht heeft steeds in IPO-verband deelgenomen aan de discussie over de Wgr-plus. De provincie heeft haar bijdrage geleverd aan de standpunten van het IPO en zich daaraan ook geconformeerd. Door in IPO-verband te acteren wint de stem van de provinciale belangen aan kracht. Voorkomen wordt dat provincies onderling uitgespeeld kunnen worden.

Al vanaf de beleidsnotitie van december 2002 is bekend dat het rijk voornemens is enige vorm van rijksonmiddellijkheid voor de plusregio's te handhaven. De provincie Utrecht heeft zich hier altijd tegen verzet. Het IPO is echter akkoord gegaan met een rijksonmiddellijkheid op het terrein van verkeer en vervoer: de exploitatie van het openbaar vervoer en de GDU-middelen. Deze strijd hebben we daarmee verloren. Desondanks is de provincie Utrecht zich blijven verzetten tegen rijksonmiddellijkheid in brede zin. Alleen een rijksonmiddellijke status voor verkeer en vervoer accepteren wij, conform het compromis van IPO, VNG en BZK. Dit blijkt ook uit de gezamenlijke brief van BRU en provincie aan het ministerie van BZK d.d. 16 september 2003.

Rolverdeling Ruimtelijke Ordening

Inmiddels is in het bestuurlijk overleg van 3 december jl. tussen het ministerie van BZK, het IPO en de VNG ingestemd met de rolverdeling tussen provincie en plusregio op het terrein van de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Hierbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen de huidige WRO en de toekomstige WRO (de zgn. fundamentele herziening, waarvan het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt). Het is de bedoeling dat de huidige WRO ongewijzigd blijft. De nieuwe verhoudingen tussen provincies en plusregio's gaan dus eerst spelen nadat de nieuwe WRO inwerking is getreden (uitgangspunt: 1 januari 2006).

In de nieuwe WRO krijgen de provincies in vergelijking met de huidige situatie een aantal nieuwe instrumenten. Hiertoe behoort o.m. de zgn. instructiebevoegdheid. Het kan hierbij gaan om algemene regels in de vorm van een provinciale verordening en bijzondere aanwijzingen - in de vorm van een

individueel besluit - voor een concreet geval. Door middel van deze instructiebevoegdheid kan de provincie invloed uitoefenen op het ruimtelijke beleid van gemeenten. De toepassing van deze provinciale instructiebevoegdheid kan niet ongeclausuleerd plaatsvinden maar moet noodzakelijk vanuit een goede provinciale ruimtelijke ordening.

Zoals het er nu naar uitziet worden provincies verplicht om hun instructiebevoegdheid te delegeren aan de plusregio, voor zover het gaat om regionale belangen. De provincie geeft in het delegatiebesluit dus aan wat zij beschouwt als regionale belangen. Alleen voor deze regionale belangen delegeert zij haar instructiebevoegdheid aan de plusregio. Hierbij kunnen kaders worden gesteld om de bovenregionale samenhang met ontwikkelingen buiten de plusregio te waarborgen. Dat betekent dat de toekomstige plusregio's op het gebied van de ruimtelijke ordening in belangrijke mate provincieluw worden gemaakt. Regionale belangen zijn uitsluitend een zaak van de plusregio, de provinciale bevoegdheid wordt beperkt tot de bovenregionale samenhang met ontwikkelingen buiten de plusregio.

Het primaat om te bepalen wat regionale belangen en wat bovenregionale belangen zijn ligt dus in eerste instantie bij de provincie (die dit in haar delegatiebesluit moet aangeven). Maar het is evident dat er over deze afbakening van belangen een aanmerkelijke kans bestaat op verschil van mening met de plusregio. In dat geval bestaat er dus een bestuurlijk geschil tussen de provincie en de plusregio over de inhoud van het delegatiebesluit. Het ligt niet in het voornemen van het Rijk dat een dergelijk geschil wordt opgelost door middel van een beroep op de bestuursrechter (de plusregio zou dan tegen het provinciale delegatiebesluit beroep moet instellen). Waarschijnlijk is dat er in de nieuwe WRO een aparte regeling wordt opgenomen voor de beslechting van dit soort geschillen. De Minister van VROM hakt dan in laatste instantie de knoop door over de vraag wat regionale belangen en wat bovenregionale belangen zijn.

Zoals al gezegd, blijft tot de verwachte inwerkingtreding van de nieuwe WRO (1 januari 2006) het huidige wettelijke regime van kracht en is van een beperking van provinciale bevoegdheden tot de bovenregionale samenhang met ontwikkelingen buiten het (nu nog) kaderwetgebied geen sprake. Dat betekent dat er (voorlopig) geen wettelijke belemmeringen zijn om een vastgesteld regionaal structuurplan 'vol' te toetsen - d.w.z. niet beperkt tot de bovenregionale aspecten van dat plan - aan het provinciale streekplan.

Verder blijft voorlopig de huidige Planwet Verkeer en Vervoer van kracht, inclusief de nevenschikking van het PVVP aan het RVVP. Wel is uitgesproken dat de Planwet Verkeer en Vervoer bij de evaluatie in 2004 wordt aangepast conform het compromis van december 2002 wat betreft de verantwoordelijkheid van de provincie voor het aanbrengen van bovenregionale samenhang.

Uitgaande van de bevoegdhedenverdeling in de nieuwe WRO zoals die hiervoor is geschetst, draait het in de toekomst dus om de kernvraag wat regionale belangen zijn en wat tot de bovenregionale belangen gerekend dient te worden. Het provinciale delegatiebesluit (overdracht instructiebevoegdheid aan de plusregio) zal antwoord op deze vraag moeten geven. Om geschillen met de plusregio hierover zoveel te voorkomen zal ambtelijk en bestuurlijk geïnvesteerd moeten worden in de relatie met het BRU. Bij veelvuldige geschillen tussen provincie en plusregio is het de Minister van VROM die veelvuldig de bovengestelde kernvraag zal moeten beantwoorden.

Toekomstige ontwikkelingen

Dit alles overziende, is het nu tijd om vooruit te kijken. Hoe beweegt het krachtenveld zich, waar en wanneer kunnen wij onze invloed aanwenden, waar denken we op uit te komen?

Leidend voor de inzet van de provincie Utrecht zijn de uitspraken van provinciale staten:

1. een productieve werkrelatie met de stadsregio Utrecht;
2. vermijden van dubbel werk en kraakheldere verdeling van bevoegdheden tussen provincie en stadsregio;
3. de provincie stelt de kaders voor het regionale beleid en toetst deze vervolgens;

4. geen rijksonmiddellijkheid in de richting van het BRU (buiten de GDU-gelden en de exploitatie van het openbaar vervoer);
5. gemeenten en de stadsregio kunnen zich niet onttrekken aan de planhiërarchie en krijgen binnen de provinciale kaders voldoende armslag om op de verschillende gebieden effectief tot samenwerking en uitvoering over te gaan;
6. met betrekking tot het vervoersbeleid maakt de minister van Binnenlandse Zaken het mogelijk dat binnen het gebied van de provincie Utrecht één vervoerregio ontstaat en dat daarom (a) de vervoersplannen van de stadsregio en de besteding van de middelen zullen passen in het provinciale SMPU en dat (b) bij de uitvoering van deze taken er sprake is van één projectbureau waarin de samenwerking tussen provincie en stadsregio vorm krijgt.

Er kan een spanning optreden tussen het uitgangspunt van een productieve werkrelatie met de stadsregio Utrecht en de meer constitutionele discussie over de positionering van de provincie ten opzichte van de plusregio. In lijn met de tot nu toe gevolgde strategie van de provincie Utrecht is leidend dat BRU en provincie samenwerken om te komen tot resultaten voor regionale opgaven, zonder daarbij voorbij te gaan aan de positie van de provincie in het binnenlands bestuur.

Het wetsvoorstel is op 19 december 2003 in de ministerraad behandeld en aan de Raad van State gezonden. Dit betekent feitelijk dat de wettekst klaar is. Bovendien is het wetsvoorstel formeel pas openbaar bij toezending aan de Tweede Kamer, naar verwachting in het voorjaar van 2004. De provincie Utrecht kan daarom wel aangeven binnen welke kaders en uitgangspunten het wetsvoorstel zich dient te bewegen, maar kan tot openbaarmaking niet formeel reageren op (onderdelen van) het wetsvoorstel.

De Raad van State is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering. De Raad van State brengt haar advies uit aan de regering. Hiervoor staat een termijn van circa twee maanden. De minister antwoordt op het advies in een 'nader rapport' aan de koningin, zonodig voorzien van een toelichting. Pas op het moment van toezending van het (aangepaste) wetsvoorstel, voorzien van een memorie van toelichting, advies van de Raad van State en Nader Rapport is het wetsvoorstel openbaar. Dit is op zijn vroegst medio maart.

Bij toezending aan de Tweede Kamer bestaan er verschillende mogelijkheden voor beïnvloeding:

- ❶ Een reactie op het advies van de Raad van State, indien het advies aanknopingspunten biedt die liggen in lijn met de opvatting van het bestuur van de Provincie Utrecht. De reactie kan geformuleerd worden vanuit het IPO of alleen vanuit de provincie Utrecht.
- ❶ Lobby richting de woordvoerders en fractievoorzitters van de Tweede Kamer. De provincie Utrecht kan die lobby zelf voeren, in IPO-verband de lobby voeren of beide sporen benutten. De laatste optie heeft de voorkeur. Op het moment dat het concept-wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt, moet de analyse gemaakt worden welke punten in IPO-verband onder de aandacht gebracht moeten worden en welke punten eventueel separaat door de provincie voor het voetlicht gebracht moeten worden. Op dat moment moet ook bepaald worden op welke wijze de lobby vormgegeven wordt.

In alle gevallen geldt dat het de voorkeur heeft in IPO-verband op te trekken. De minister en kamers zullen eerder geneigd zijn naar het IPO te luisteren dan naar een individuele provincie. Daar waar de provincie Utrecht geen gehoor vindt binnen het IPO, moet overwogen worden op welke wijze het standpunt van de provincie het meest gehoor krijgt in de Kamer.

Advies:

- a) *De lobby richting de Tweede Kamer te voeren in IPO-verband, versterkt door een actieve lobby vanuit Utrecht via de partijpolitieke lijnen en die zo spoedig mogelijk te starten*