

WHY FIX IT, IF IT AIN'T BROKE? DE AFSCHAFFING VAN DE WGR-PLUS VERKLAARD

*Klaartje Peters, Bijzonder Hoogleraar, Lokaal en regionaal bestuur,
Universiteit Maastricht*

*Peter Castenmiller, politicoloog bij het adviesbureau PBLQ, voorzitter
van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en lid van de Kiesraad*

1. Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking is in Nederland heel gebruikelijk. In menig gemeente zijn er tientallen taken waarvoor met andere gemeenten wordt samengewerkt. Dat kan gebeuren op basis van mondelinge overeenkomsten, convenanten, besloten vennootschappen, naamloze vennootschappen, in stichtingsverband of door middel van het oprichten van intergemeentelijke coöperaties. Samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het meest gebruikelijk. In deze wet zijn de bestaande gemeentewetsbepalingen over intergemeentelijke samenwerking samengevoegd tot een algemene samenwerkingsregeling van gemeenten en andere openbare lichamen. In 2010 waren er ruim 1700 formele samenwerkingsverbanden tussen provincies, waterschappen en vooral gemeenten. Zevenhonderd daarvan waren gebaseerd op gemeenschappelijke regelingen.¹²³

Hoewel geen gemeente in de praktijk meer zonder samenwerking met buurgemeenten kan, heeft de samenwerking tussen gemeenten in Nederland in het algemeen een vrijwillig karakter.¹²⁴ Echter, de toevoeging 'plus' bij de Wgr-plus verwijst naar een bijzondere variant in de wetgeving over samenwerking. Het betreft de samenwerking in acht grootstedelijke regio's in Nederland.¹²⁵ Bij de totstandkoming van deze wet, aan het begin van de 21^{ste} eeuw, is het uitgangspunt geweest dat in grootstedelijke regio's de maatschappelijke en economische banden tussen centrum- en randgemeenten dusdanig intensief verknoot zijn dat samenwerking op vrijwillige basis te vrijblijvend zou zijn. Deze samenwerking kreeg daarom een verplicht karakter. Vervolgens heeft de rijksoverheid toen een

¹²³ Minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting (Kamerstukken TK 2011/12, 33 047, nr.1).

¹²⁴ Er zijn wel enkele taakgebieden, met name taken in het sociale domein die recentelijk naar de gemeente zijn overgeheveld, waarvoor dit niet geldt.

¹²⁵ Het betreft de volgende regio's: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Twente en Parkstad Limburg (Heerlen). Gedurende de periode 2005-2015 maakten 112 gemeenten deel uit van deze acht regio's. Deze kenden gezamenlijk een inwonertal van bijna 6,5 miljoen mensen.

aantal taken en verantwoordelijkheden opgedragen aan deze zogenaamde Wgr-plusregio's. Dat betreft vooral taken en verantwoordelijkheden rond openbaar vervoer, regionale economie en ruimtelijke ordening, taken die voorheen de verantwoordelijkheid waren van de provincies. Per 1 januari 2006 waren deze Wgr-plusregio's (ook wel aangeduid als plusregio's of stadsregio's) een feit.

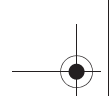
Op 1 januari 2015 werden de Wgr-plusregio's opgeheven. Dat is op zichzelf opmerkelijk, want verschillende onderzoeken, waaronder een wetsevaluatie, hadden laten zien dat de deelnemende gemeenten tevreden waren over de samenwerking. Bovendien bestond er bij de betrokkenen overeenstemming over het feit dat de acht stadsregio's de nodige resultaten hadden bereikt. Dat is niet niks in de complexe (inter)bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Waarom heeft de Nederlandse regering dan toch vanaf 2010 gekoerst op de opheffing van deze regio's? We schetsen en testen enkele mogelijke verklaringen. Vooraleer we dat doen, beschrijven we de totstandkoming van de Wgr-plusregio's. Vervolgens gaan we in op de besluitvorming over de evaluatie en opheffing ervan.

2. De aanloop naar de instelling van Wgr-plusregio's in 2006¹²⁶

Het bestuur in grootstedelijke gebieden is in Nederland al heel lang onderwerp van discussie. Dat begint al direct na de Tweede Wereldoorlog. Gevreesd wordt dat de bestuurlijke problemen van stedelijke gebieden een snelle wederopbouw zullen hinderen. De regering stelt daarom in 1946 een staatscommissie in die moet adviseren over de bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden. De staatscommissie, genoemd naar haar voorzitter Koelma, stelt een jaar later voor om de bestaande intergemeentelijke samenwerking verder uit te bouwen tot een bestuurslaag tussen gemeenten en provincie: het district. Deze oplossing gaat het parlement en de minister echter te ver omdat een extra bestuurslaag de organisatie van het binnenlands bestuur onnodig zou gaan compliceren. Uiteindelijk wordt er gekozen voor de instelling van een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De wet stelt kaders voor de bestuursvormen waarin gemeenten (en ook provincies) met elkaar samenwerken.

In 1960 wordt de discussie over grootstedelijk bestuur nieuw leven ingeblazen met de Nota over de Ruimtelijke Ordening. Daarin wordt gepleit voor gebiedsuitbreiding voor middelgrote steden en nieuwe bestuursvormen voor de grootste agglomeraties, om de problemen met ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in de steden, ontstaan door de suburbanisatie, te lijf te kunnen gaan. Het geluid uit de hoek van de ruimtelijke ordening wordt sterker in de loop van de jaren 1960,

¹²⁶ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op: Boogers, M. en Hendriks, F., Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland. Tilburg, Universiteit van Tilburg, 2005, pp.2-7; en op: Castenmiller, P., Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. In: Res Publica, 2009, pp.303-319.



maar het ministerie van Binnenlandse Zaken gaat er niet in mee. In de Nota Bestuurlijke Organisatie van 1969 wordt onderkend dat er door maatschappelijke schaalvergroting behoefte bestaat aan grotere eenheden van lokaal bestuur, maar omwille van de relatie tussen burger en bestuur wordt gemeentelijke schaalvergroting afgewezen. De nota kiest uiteindelijk voor een 'procesmatig uit het lokaal bestuur zelf voortkomende ontwikkeling' via een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij gemeenten zelf mogen bepalen of en hoe ze 'gewesten' zouden vormen.

Tegelijkertijd ontstaan in de jaren 1960 de eerste grootstedelijke samenwerkingsverbanden in Nederland. De rijksoverheid stelt in de regio Rotterdam (gangbaar aangeduid als 'Rijnmond') in 1965 het Openbaar Lichaam Rijnmond in, dat een bijdrage moet leveren aan de coördinatie van de regionale opgaven in de zich sterk ontwikkelende haven. Dit Openbaar Lichaam zou moeten doorgroeien tot een gewest zoals bedoeld in de Nota Bestuurlijke Organisatie. Ook in de regio Eindhoven wordt, in 1976, een Openbaar Lichaam ingesteld. In diezelfde jaren neemt in de rest van Nederland het aantal 'gewone' gemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr explosief toe.

In de jaren 1970 sneuvelen één voor één diverse voorstellen voor nieuwe bestuursvormen rondom de steden. Het in 1971 ingediende ontwerp van de Wet op de gewesten wordt ingetrokken bij gebrek aan politieke steun in de Tweede Kamer, waar de wens leeft om meer van bovenaf te sturen. Enkele jaren later is het idee om tot 44 bestuursrayons te komen. Ook dit wordt niet positief ontvangen door de Tweede Kamer, die vreest dat daarmee de gemeentelijke autonomie in gevaar komt. De 44 rayons worden 20 à 25 miniprovincies. Ook deze miniprovincies of provincies-nieuwe-stijl redden het niet. Begin jaren 1980 wordt de discussie over de grootstedelijke gebieden voorlopig beëindigd met de intrekking van het ingediende wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur. De 'provincie-nieuwe-stijl' verdwijnt hiermee uit het beeld. In plaats hiervan wordt de Wgr herzien, om te komen tot een meer overzichtelijke gemeentelijke samenwerking, garanties voor een samenhangend regionaal beleid en een versterkte democratische controle hierop.

Eind jaren 1980 wordt de discussie over specifieke bestuurlijke arrangementen voor de steden opnieuw geopend met het rapport van de Commissie-Montijn.¹²⁷ Die pleit voor een versterking van de concurrentiepositie van stedelijke regio's om de concurrentie in Europa beter aan te kunnen. In drie achtereenvolgende kabinetsnota's 'Besturen op Niveau' (BoN) 1, 2 en 3 wordt het beleid vormgegeven. In BoN-1 worden de besturen in zeven stedelijke regio's in Nederland uitgenodigd om zelf met oplossingen voor ervaren problemen en de daarbij passende bestuurlijke structuur te komen.

Wanneer alle stadsregio's met nagenoeg dezelfde voorstellen komen, legt het kabinet een stappenplan voor de ontwikkeling van stadsregio's vast. In de nota

¹²⁷ Commissie Montijn, Grote steden grote kansen. Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid. Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.



BoN-3, die in 1993 werd gepresenteerd, wordt geschetst hoe de zeven BoN-gebieden, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente, op grond van een tijdelijke Kaderwet Bestuur in Verandering uit 1994, een nieuwe vorm van verplichte samenwerking krijgen. De zeven regio's heten vanaf dat moment dan ook de kaderwetgebieden. De zeven gebieden, zo is de bedoeling van de regering, moeten doorgroeien naar een provincie-nieuwe-stijl, waarin provincie en stedelijke regio samensmelten en die andere taken en meer bevoegdheden krijgt dan de gewone provincies. Maar tijdens het eerste paarse kabinet (1994-1998) wordt duidelijk dat het streven van het kabinet naar zogenaamde stadprovincies gaandeweg meer en meer weerstand ondervindt, met name bij de bevolking in Rotterdam, en later ook in Amsterdam. De inwoners hechten aan hun gemeente(naam) en in raadplegende referenda wijzen zij de plannen in grote meerderheid af. Dat is het einde van het streven naar stadsprovincies.

3. De Wgr-plusgebieden: van hun instelling tot de opheffing op 1 januari 2015

In 2006 loopt de tijdelijke Kaderwet af. In de zeven kaderwetgebieden wordt in de tussentijd inmiddels al een jaar of tien door de gezamenlijke gemeenten samengewerkt. Het kabinet besluit om deze samenwerking van een nieuwe wettelijke basis te voorzien met de 'Wijzigingswet Wgr-plus'. Met deze wijzigingswet wordt in de Wgr voor de zeven kaderwetgebieden een aparte wettelijke constructie in het leven geroepen (in Hoofdstuk XI van de Wgr). In de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet wordt gewezen op een urgente maatschappelijke opgave in de grootstedelijke regio's. Genoemd worden een relatief hoge werkloosheid in grootstedelijke gebieden, vooral onder specifieke bevolkingsgroepen, de grote economische betekenis van grootstedelijke centra, de daarmee samenhangende problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid en een onevenwichtige woningvoorraad. Deze aspecten moeten volgens het kabinet in regionaal verband aangepakt worden, om samenhang tussen stad en omliggende gemeenten te bevorderen en ongewenste afwentelingseffecten te vermijden.¹²⁸ In datzelfde jaar 2006 komt er nog een achtste plusregio bij. De gemeenten in het oostelijk deel van Zuid-Limburg maken gebruik van de wettelijke mogelijkheid om op eigen initiatief een Wgr-plusregio in te stellen onder de naam Parkstad Limburg. Deze stadsregio heeft dezelfde structuur en werkwijze als de andere zeven stadsregio's, maar ontvangt geen geld van het Rijk voor verkeer en vervoer, en beschikt niet over de bevoegdheden die in bijzondere wetten aan de andere stadsregio's zijn toegekend.¹²⁹ De belangrijkste maatschappelijke aanleiding om ook in Zuid-Limburg te kiezen voor deze relatief

¹²⁸ Castenmiller, P., Dunker en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. In: Res Publica, 2009, p.307.

¹²⁹ Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.4, p.3.



zware vorm van samenwerking is de bevolkingskrimp, die de regio voor grote uitdagingen stelt.

De voornaamste wettelijke taken van de plusregio's liggen zoals gezegd op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling en milieu. Op eigen initiatief kunnen zowel de betrokken gemeenten als de provincies extra taken overdragen aan de stadsregio's, en dat gebeurt ook overal. Het verplichtende karakter van de samenwerking impliceert dat de stadsregio 'doorzettingsmacht' heeft. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het Dagelijks Bestuur (DB) van de stadsregio onvoldoende medewerking verleent aan genomen besluiten, kan het DB zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van een 'gewoon' Wgr-samenwerkingsverband.

Al in 2004, dus ruim voordat de plusregio's formeel in werking treden, ontstaat er politieke discussie over de afbakening van bevoegdheden tussen provincies en plusregio's, in het kader van de parlementaire behandeling van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De parlementaire behandeling van deze complexe wet, die de bestaande Wet op de Ruimtelijke Ordening moet vervangen, duurt erg lang. Aanvankelijk overweegt de regering uitbreiding van de bevoegdheden voor de stadsregio's in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals het opstellen van een regionale structuurvisie.¹³⁰ Het idee is zelfs om provincies onder meer te verplichten om sommige van hun Wro-bevoegdheden over te dragen aan stadsregio's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid om algemene regels en inpassingsplannen vast te stellen. De stadsregio's krijgen daarmee aanmerkelijk zwaardere instrumenten in handen om hun regionale ruimtelijke beleid rechtstreeks naar gemeenten (en provincies) te laten doorwerken. Bovendien zou de 'controlerende rol' van de provincie – in het bijzonder van Gedeputeerde Staten – bij toepassing van de Wro-instrumenten door de plusregio, beduidend afnemen.¹³¹

De uitbreiding van de bevoegdheden voor de stadsregio's wordt onderwerp van veel politieke en bestuurlijke discussie. De vergaande bevoegdheden voor stadsregio's om de ruimtelijke ordening vanuit de regio dwingend op te leggen aan gemeenten worden onverenigbaar geacht met het gebrek aan directe democratische legitimering van stadsregio's. Ook een op vrijwillige basis gestoelde regeling wordt echter door de Tweede Kamer verworpen. De Tweede Kamer verzoekt de minister in een motie om in de Wro niet opnieuw bevoegdheden in de ruimtelijke ordening toe te kennen aan de stadsregio's, voordat er duidelijkheid bestaat over de toekomst van het middenbestuur in Nederland. Het ontstaan van een volwaardige vierde bestuurslaag – de regio naast Rijk, provincie en gemeente – moet volgens het parlement worden voorkomen.¹³² Uiteindelijk wordt besloten om de desbetreffende bevoegdheden, waarvoor de provincies

¹³⁰ In Hoofdstuk 5 Wro, de bedoelde vervanger van hoofdstuk IVA van de WRO.

¹³¹ Stamsnijder, M., Stadsregio's en de nieuwe Wro. Wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven over? Den Haag, NIROV, 2009, p.9.

¹³² Stamsnijder, M., Stadsregio's en de nieuwe Wro. Wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven over? Den Haag, NIROV, 2009, p.9.

sterk gelobbyd hebben, weer bij de provincies te leggen. Hoofdstuk 5 van de Wro, waarin de voorgestelde rol van de stadsregio's werd beschreven, verdwijnt in zijn geheel uit de uiteindelijke wettekst.

De discussie in het kader van de parlementaire behandeling van de Wro en de in de Wijzigingswet Wgr-plus vastgelegde verplichting om de wet na 5 jaar te evalueren, brengen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ertoe om in 2008 alvast de Commissie Toekomst stadsregionale samenwerking in te stellen en dit onder voorzitterschap van Ed Nijpels. Deze Nederlandse politicus, die onder meer minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) is geweest, heeft bestuurlijke ervaring in de drie bestuurslagen¹³³ en wordt daarom geschikt geacht de adviescommissie te leiden. 'Deze bestuurlijke commissie', zo staat in de opdracht, 'dient een advies op te stellen dat niet alleen als toetssteen voor de evaluatie kan dienen, maar ook in een breed perspectief het functioneren en de kansen van de regio's zal moeten belichten'.

Het advies van de commissie-Nijpels, getiteld 'De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's', wordt in juni 2009 op het jaarlijkse VNG-congres gepresenteerd. De commissie beschrijft de kern van haar advies als volgt in het voorwoord: 'Gaandeweg kwamen wij als commissie tot de conclusie dat de stadsregio's prima werk leveren in een lastig politiek klimaat. Niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten levert duidelijk resultaat op en moet met kracht worden voortgezet'.¹³⁴

Ruim een jaar later, in augustus 2010, publiceert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de officiële wetsevaluatie van de Wijzigingswet Wgr-plus, getiteld 'Plussen en minnen'. De evaluatie is wat formeler van toon maar komt tot vergelijkbare conclusies als de commissie-Nijpels. De onderzoekers stellen: "De Wgr-plusregio's functioneren goed. De in de wet genoemde taken en verplichtingen van deze regio's zijn alle gerealiseerd. Tevens wordt invulling gegeven aan de met de wet beoogde maatschappelijke doelstellingen. De regio's spelen een belangrijke rol in het realiseren van een regionale dynamiek, waarin tegenstellingen tussen gemeenten worden overbrugd en de regio's als geheel zowel in Nederland als in Europa op de kaart komen. De inliggende gemeenten ervaren meerwaarde, terwijl medewerkers van relevante vakdepartementen van mening zijn dat de Wgr-plusregio's een goede bijdrage leveren aan het sectorale beleid. Provincies wijzen de Wgr-plusregio's af, omdat hun aanwezigheid de provincies belemmert in hun ambitie integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid".¹³⁵

¹³³ Het gelijktijdig combineren van bestuurlijke functies op verschillende niveaus is in Nederland vrijwel onmogelijk. Voor Nijpels geldt ook dat hij eerst parlements lid was, daarna minister, vervolgens burgemeester in Breda, en daarna pas weer Commissaris van de Koningin in Friesland. Maar een dergelijke volgtijdelijke en uitgebreide combinatie van ervaringen in verschillende besturen is in Nederland eveneens toch betrekkelijk ongebruikelijk.

¹³⁴ Commissie Nijpels, De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009, pp.5-6.

¹³⁵ Castenmiller, P., Keur, P., en Woudenberg, B., Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus. Den Haag, Ministerie van BZK, 2010, p.5.

Twee maanden later, in oktober 2010, komt de nieuwe coalitieregering van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV, met haar voornemens in het regeerakkoord. De paragraaf Bestuur in het akkoord bevat de volgende zin: 'Het kabinet komt met voorstellen tot afschaffing van de WGR+ en deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden'.¹³⁶ Als minister-president Rutte enkele weken later de regeringsverklaring uitspreekt in de Tweede Kamer, benadrukt hij het streven van de regering naar een 'kleine en krachtige overheid die toe kan met minder belastinggeld, minder regels en minder ambtenaren en bestuurders', en dat betekent onder meer: 'En we kunnen zonder de stadsregio's en deelgemeenteraden'.¹³⁷ De provincies zijn tevreden, maar de meeste andere betrokken bestuurders en commentatoren reageren negatief op de kabinetsvoornemens en bekritisieren de gebruikte argumentatie van de vermindering van bestuurlijke drukte.¹³⁸

In november 2011 stuurt de regering de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting naar de Tweede Kamer. De nota noemt als belangrijke doelstelling 'een sobere bestuurlijke inrichting en bestuursorganen van beperkte omvang' en zegt daarover: "Het netwerk van bestuurlijke relaties moet worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Daartoe wordt de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de WGR-plus ingetrokken."¹³⁹ En voegt daar later aan toe: "De Wgr-plus [heeft] zijn nut bewezen als katalysator bij het opstarten van bestuurlijke samenwerking bij openbaar vervoer en infrastructuur. Besturen hebben elkaar inmiddels gevonden. Tegelijk doen de nadelen van deze wettelijk verankerde bestuurlijke samenwerking tussen provincie en gemeenten zich steeds meer gevoelen. De regeling van de Wgr-plus zal daarom per 1-1-2013 worden ingetrokken."¹⁴⁰

In maart 2012 legt het kabinet een wetsvoorstel voor wijziging van de Wgr in verband met de afschaffing van de plusregio's voor advies voor aan de Raad van State. De Raad van State komt in juli van dat jaar met een kritisch advies. Zij stelt daarin:

"De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat een draagkrachtige motivering van het voorstel ontbreekt. De evaluaties van de bestaande stadsregio's (één in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, één in opdracht van de regering), die een gunstig beeld opleveren, worden in de toelichting niet ter sprake gebracht.

Uitgangspunt van de regering is dat bovengemeentelijke samenwerking vrijwillig, van onderop moet worden georganiseerd. Gemeenten kunnen de stadsregio's desgewenst op vrijwillige basis voortzetten, zo meent de regering. Gemeenten zelf zijn echter positief over de stadsregio's, ook al is bij het vormgeven van de democratische legitimatie het optimum niet bereikt, terwijl

¹³⁶ Regeerakkoord, 2010, p.5.

¹³⁷ Regeringsverklaring 16 oktober 2010, Handelingen, TK 13, 13-4.

¹³⁸ Bouwmans, H., Einde stadsregio's heeft geen effect op bestuurlijke drukte. In: Binnenlands Bestuur, 15 oktober 2010.

¹³⁹ Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting (Kamerstukken TK 2011/2012, 33 047, nr. 1), p.2.

¹⁴⁰ Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting (Kamerstukken TK 2011/2012, 33 047, nr. 1), p.13.

onzeker is in hoeverre de provincies aan een vrijwillige voortzetting hun medewerking zullen verlenen. Voordeel van de stadsregio's is dat zij de discussie over de vormgeving van de bovengemeentelijke samenwerking inperken en structureren; dat leidt – anders dan de regering veronderstelt – tot een beperking van de bestuurlijke drukte.

Met het voorstel wordt de bestuursvorm die het meest bruikbaar is bij het oplossen van bovengemeentelijke problemen afgeschaft, zonder dat alternatieven voorhanden zijn. De Afdeling is van oordeel dat de schrapping van de Wgr-plusgebieden zonder adequate vervanging heroverweging verdient en kan daarom over het voorstel in deze vorm niet positief adviseren.¹⁴¹

In 2012 zijn er opnieuw Tweede Kamerverkiezingen. In de verkiezingsprogramma's is een algemene trend te herkennen van vereenvoudiging van het bestuur, maar alleen de VVD stelt expliciet dat de plusregio's moeten worden afgeschaft. De nieuwe regering van VVD en PvdA presenteert in oktober 2012 haar regeerakkoord, waarin opnieuw wordt gesteld: "Een wetsvoorstel tot afschaffing van de Wgr+ samenwerkingsverbanden zal worden ingediend." En dat is ook wat er gebeurt. Op 17 juni 2013 stuurt minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mede namens staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu (IenM) het wetsvoorstel tot afschaffing van de plusregio's naar de Tweede Kamer. Het opheffen van de plusregio's 'past in het streven van het kabinet om bestuurlijke drukte terug te dringen. Afschaffen versterkt de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en de directe democratische legitimatie in het middenbestuur', zo stelt de regering in een begeleidend persbericht.¹⁴² Twee weken eerder heeft het kabinet in een zogenaamd 'Nader rapport' afhoudend gereageerd op het kritische advies van de Raad van State, maar wel aangegeven de Memorie van Toelichting op enkele onderdelen aan te zullen passen.¹⁴³ Deze geeft nu de volgende, korte motivering voor de beoogde afschaffing van de plusregio's:

"Met dit wetsvoorstel komt het kabinet terug op het besluit om deze bestuursvorm in 2006 een permanente status te geven. Het kabinet is namelijk van mening dat er thans langs andere weg kan worden voorzien in de behoefte aan bestuurlijke voorzieningen rondom de grote steden, namelijk door de overheden zelf weer meer de ruimte te bieden om te kiezen voor de meest adequate vorm van samenwerking. Zulke meer flexibele vormen van samenwerking passen beter bij de vraagstukken van deze tijd. Hiermee kan het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit drie bestuurslagen, worden hersteld."¹⁴⁴

Vlak voor de zomer van 2014 vindt de parlementaire behandeling van de afschaffing van de Wgr-plus plaats in de Tweede Kamer. Alle fracties zijn het

¹⁴¹ Advies Raad van State en Nader Rapport (Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.4).

¹⁴² www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/06/17/kabinet-heft-plusregio-s-op

¹⁴³ Advies Raad van State en Nader Rapport (Kamerstukken II 2012/2013, 33659, nr.4).

¹⁴⁴ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.3), p.2.

eens met de afschaffing. In de aanloop naar het debat is er wel een ander heikel punt ontstaan. Het betreft de situatie in de Randstad. De grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn uitermate ongelukkig over het voornemen om de Wgr-plusregio's af te schaffen, met name omdat daarmee hun positie als 'vervoersautoriteit' zou wegvallen. Daarmee zouden ook de omvangrijke financiële middelen die het kabinet daarvoor beschikbaar heeft gesteld (de BDU-gelden, genoemd naar de Brede Doel Uitkering verkeer en vervoer) naar de provincie gaan, en dat zit deze grote steden dwars. Daar komt bij dat ze vrezen voor de toekomst van de grote stedelijke vervoersbedrijven, waarvan de steden van oudsher (mede-)eigenaar zijn. Als de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer zou verschuiven naar de provincie, zou dit er toe leiden dat er binnen enige tijd een nieuwe aanbesteding voor het verzorgen van het openbaar vervoer zou moeten plaatsvinden, waarin de stedelijke vervoersbedrijven zouden moeten concurreren met andere aanbieders. Vanuit de optiek van deze vervoersbedrijven zou dat leiden tot een ongewisse situatie. De steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn daarom een intensieve lobby bij de rijksoverheid gestart om er voor te zorgen dat de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer behouden kan worden door de (voormalige) stadsregio's. Een bijzondere bijkomstigheid is dat tot een jaar of tien geleden het bestuur in deze grootste gemeenten van Nederland werd gedomineerd door de PvdA. In de laatste tien jaar heeft met name de VVD veel terrein gewonnen in deze grote gemeenten.¹⁴⁵ Deze lobby van lokale PvdA- en VVD-bestuurders vindt natuurlijk een gewillig oor bij het PvdA-VVD-kabinet. Het kabinet heeft de plannen daarom aangepast en besloten de voormalige stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar vervoer te laten behouden, door deze onder te brengen bij zogenaamde vervoerregio's in deze gebieden. Den Haag en Rotterdam hebben inmiddels met de verzamelde gemeenten van hun twee stadsregio's een gezamenlijke 'Metropoolregio' Den Haag-Rotterdam gevormd en zullen de vervoers-taak op dat niveau uitvoeren. In de regio Amsterdam bestond er al langer een vrijwillig samenwerkingsverband tussen de gemeenten en de twee betrokken provincies onder de naam Metropoolregio Amsterdam. Het voorstel leidt er dus toe dat twee vrijwillig gevormde Metropoolregio's in Nederland een specifieke wettelijke bevoegdheid krijgen op het terrein van het openbaar vervoer; bevoegdheden die overal elders in Nederland bij de provincies zijn ondergebracht.

Tijdens de behandeling van de regeringsplannen in de Tweede Kamer op 3 juli 2014, vlak voor het begin van zomerreces van het parlement, wordt het debat volledig gedomineerd door deze kwestie. De oppositiepartijen zijn niet gelukkig met de uitzondering die voor de Randstad wordt gemaakt. Daarbij gaat het vooral om de (wettelijke) status die deze vervoerregio's rondom Amsterdam, Rotterdam en Den Haag moeten krijgen. Uiteindelijk stemmen diezelfde nacht

¹⁴⁵ Na de verkiezingen van 2014 hebben beide partijen overigens fors moeten inleveren ten gunste van D66. In Amsterdam betekende dat na de verkiezingen van 2014 de PvdA voor de eerste keer sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer vertegenwoordigd is in het College van Burgemeester en Wethouders.

alle belangrijke oppositiepartijen behalve het CDA om deze reden tegen het afschaffingsvoorstel, maar desalniettemin wordt het voorstel van het kabinet aangenomen. Een half jaar later stemt ook de Eerste Kamer ermee in. Daar is het CDA de enige oppositiepartij die de coalitiepartners VVD en PvdA steunt.

3. Waarom afschaffen? Motivering en gebruikte argumenten

De overeenstemming dat de maatschappelijke uitdagingen in en rondom de grote steden in Nederland om een intensieve vorm van intergemeentelijke samenwerking vragen, is een van de weinige constanten in de eindeloze discussie over de inrichting van het Nederlandse binnenlands bestuur. De roep daarom wordt al vanaf de Tweede Wereldoorlog gehoord. In de lange reeks van voorstellen voor het vormgeven van grootstedelijke samenwerking waren de Wgr-plusregio's de enige bestuursvorm die daadwerkelijk gerealiseerd is. En dat niet alleen, de plusregio's leken zonder meer te voorzien in een behoefte. Alle betrokkenen waren het er bovendien over eens dat er goede resultaten werden geboekt door de stadsregio's. Toch hebben alle partijen in de Tweede Kamer in 2014 ingestemd met hun afschaffing.

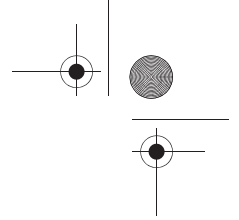
In deze paragraaf zetten we de in het besluitvormingsproces gebruikte motieven en argumenten voor de afschaffing op een rijtje, en voorzien deze van kanttekeningen. Aan het slot van deze paragraaf maken we de balans op. Bieden deze argumenten een goede verklaring voor het verloop van de besluitvorming?

a. Herstellen bestuurlijke hoofdstructuur met drie bestuurslagen

Een belangrijk argument dat de regering en ook diverse partijen in de Tweede Kamer hebben gehanteerd in de discussie over de beoogde afschaffing van de Wgr-plusregio's is de wens om terug te keren naar de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland, bestaande uit drie hoofdbestuurslagen met elk rechtstreekse verkiezingen. In de Memorie van Toelichting wordt omstandig betoogd dat de Wgr-plusregio's een afwijking zijn van de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen en dat dit moet worden gecorrigeerd.¹⁴⁶

De veronderstelde afwijking komt voort uit een welbekend dogma in de Nederlandse staatsleer, het zogenaamde Huis van Thorbecke, de ontwerper van de Grondwet van 1848. Dit huis, bestaande uit drie verdiepingen voor Rijk, provincies en gemeenten, is een krachtige metafoor voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gebruik van de metafoor leidt ertoe dat veel staatsrechtelijke of bestuursrechtelijke vernieuwingen worden afgekeurd als niet passend in het oorspronkelijke ontwerp. Verwijzingen naar ongepaste en onverstandige uitbouwen en tussenverdiepingen doen het als retorisch argument daarom in de discussie

¹⁴⁶ Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.3, pp.1-2.



altijd goed en worden in het debat over het Nederlandse middenbestuur dan ook altijd uitbundig gebruikt.¹⁴⁷

De ervaring in Nederland leert dat het argument van het in ere herstellen van de drielagige hoofdstructuur altijd een aanverwant argument is. Het is nooit de hoofdreden om een bestuursorgaan of -laag te versterken of af te schaffen. Ook in de casus van de Wgr-plus zien we dat andere argumenten zwaarder lijken te wegen. Bovendien – en dat is een belangrijke kanttekening – is het kabinet niet consequent in het handhaven van het ‘primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur’. Immers, in het uiteindelijke afschaffingsvoorstel zoals dat in 2013 aan het parlement wordt voorgelegd worden twee vervoerregio’s in de Randstad ingevoerd, met rechtstreeks opgedragen taken en rijksbekostiging. Deze twee vervoerregio’s zijn zonder meer een afwijking van de hoofdstructuur en doen afbreuk aan de positie van de provincies in de Randstad. Zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Haagse belangenorganisatie van de twaalf Nederlandse provincies, in de aanloop naar en tijdens de parlementaire behandeling voortdurend heeft benadrukt: “De vervoerregio is een extra bestuur op regionaal niveau, materieel zelfs een extra bestuurslaag. Dit is een inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur. De vervoerregio is bovendien niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerd. Dat wringt omdat aan de vervoerregio wettelijke bevoegdheden rechtstreeks worden opgedragen”.¹⁴⁸

Deze paradox wordt ook in het Kamerdebat op 3 juli 2014 door diverse partijen opgemerkt. Het SGP-Kamerlid Bisschop formuleert het als volgt in het debat op 3 juli 2014: “De grote ambitie van dit wetsvoorstel is het verhelfen van de bestuurlijke structuren. Door het afschaffen van de Wgr-plusregio's gebeurt dat daadwerkelijk. De boodschap is een terugkeer naar de hoofdstructuur, naar het huis van Thorbecke, dat is ingericht als gemeente, provincie en Rijk. Dat is helder en verdient onze steun. Maar het manco van dit wetsvoorstel ligt in het volgende. De terugkeer naar de hoofdstructuur gaat samen met het gelijktijdig inslaan van een zijweg. Dat levert naar ons idee een ernstige spagaat op. (...) Tegelijkertijd biedt de wet namelijk de mogelijkheid om weer te komen tot vervoerregio's in de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad.”

b. Tegengaan van bestuurlijke drukte

Een afgeleid argument van het streven om terug te keren naar de vertrouwde structuur met slechts drie bestuurslagen is dat met die terugkeer de ‘bestuurlijke drukte’ zou worden tegengaan. Bestuurlijke drukte is de term die in Nederland sinds 2005¹⁴⁹ wordt gebruikt om te wijzen op de inefficiëntie van teveel overleg en afstemming in een bepaald gebied, die ontstaat als teveel over-

¹⁴⁷ Peters, K., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam, Boom, 2007. Overigens heeft één van de biografen van Thorbecke, Jan Drentje, al meermalen betoogd dat de veronderstelling dat Thorbecke een massief, onaanpasbaar huis heeft opgeleverd, een volstrekte misvatting van diens opvattingen is. Zie daarvoor onder meer: J. Drentje, *Thorbecke en het Binnenlands Bestuur*. In: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr.2, p.103.

¹⁴⁸ www.ipo.nl/publicaties/ipo-blij-met-afschaffing-wgrplus-besl

¹⁴⁹ In dat jaar bracht de Commissie bestuurlijke coördinatie, ook wel de Commissie-De Grave genoemd naar haar voorzitter, haar rapport ‘Je gaat erover of niet’ (Den Haag, 2005) uit.

heidslagen zich met dezelfde problemen inlaten. De bestuurlijke drukte belemmert de slagvaardige aanpak van deze problemen. Het argument van de vermindering van bestuurlijke drukte wordt niet expliciet in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel gebruikt, maar het duikt wel op in het persbericht van de regering over de beslissing om het afschaffingsvoorstel in te dienen in 2013.

In een eerdere versie van de Memorie van Toelichting gebruikte de regering het argument van de bestuurlijke drukte wel en schreef: "Het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie heeft geen beter bestuur opgeleverd, wel meer bestuur".¹⁵⁰ Het argument is uiteindelijk niet voor niets uit de Memorie van Toelichting weggelaten. Het snijdt namelijk weinig hout. Zowel in het rapport van de Commissie-Nijpels als in de officiële wetsevaluatie, en ook in het advies van de Raad van State, wordt namelijk geconstateerd dat de aanwezigheid van het stadsregiobestuur in de plusregio's de bestuurlijke drukte tussen de deelnemende gemeenten juist heeft verminderd.

De redenering van genoemde partijen is als volgt. Elke vorm van bestuur vereist overleg en afstemming met aangrenzende overheden. Wat dat betreft zal er altijd sprake zijn van 'bestuurlijk palaver'. Het invoegen van een nieuwe bestuursvorm, zoals de Wgr-plusregio's betekent zonder meer overleg. De deelnemende gemeenten moeten een bestuur benoemen, dat bestuur moet bijeenkomen en besluiten nemen, die besluiten moeten worden voorbereid, en moeten worden afgestemd met de deelnemende gemeenten, de buurgemeenten die geen deel uitmaken van de regio en de provincie.

Tegelijkertijd reduceert samenwerking ook bestuurlijke drukte. Als er eenmaal een vaste overlegstructuur is, hoeft niet voor elk onderwerp ook een apart overlegje te worden bedacht. De Raad van State formuleert het als volgt in zijn advies: "Voordeel van de stadsregio's is dat zij de discussie over de vormgeving van de bovengemeentelijke samenwerking inperken en structureren; dat leidt – anders dan de regering veronderstelt – tot een beperking van de bestuurlijke drukte". De verplichte plusregio's boden een duidelijk, georganiseerd en werkend platform voor overleg en afstemming. Ze leverden ook om een andere reden een belangrijke bijdrage aan het reduceren van de bestuurlijke drukte, namelijk doordat er daarmee één centraal aanspreekpunt was voor regionaal opererende organisaties alsmede voor de rijksoverheid.

Door de afschaffing van de plusregio's ontstaat er dus het risico dat het bestuur in de grootstedelijke gebieden met meer bestuurlijke drukte te maken krijgt, zo hebben diverse betrokkenen gewaarschuwd. Over dat toekomstig risico zegt de Raad van State in 2012: "Het gevaar is dan ook dat de afschaffing van de stadsregio's leidt tot een veelheid aan gemeenschappelijke regelingen, die op verschillende manieren zijn vormgegeven en waarbij niet telkens dezelfde gemeenten zijn aangesloten. Bij de totstandbrenging van die regelingen kunnen er uitvoerige discussies ontstaan over de vraag of alle bij de problemen betrokken

¹⁵⁰ Advies Raad van State (Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.4), p.2.

gemeenten mee willen doen (free-ridergedrag) en over de vraag hoeveel elke gemeente zal bijdragen in de kosten. (...) Het voorstel is op dit punt contraproductief: afschaffing van de stadsregio's is in eerste instantie een vereenvoudiging van de structuren, maar zal vermoedelijk leiden tot een toename van de bestuurlijke drukte."¹⁵¹

c. Een kleinere overheid met minder ambtenaren en bestuurders

Een derde argument dat de regering gebruikt bij het presenteren en verdedigen van haar voorstel voor intrekking van de Wgr-plusregeling is nauw verwant aan het hiervoor genoemde punt van de vereenvoudiging en vermindering van de bestuurlijke drukte, maar is iets simpeler of zelfs platter: het gaat het kabinet-Rutte I ook gewoon om minder overheid. Zowel in het Regeerakkoord van 2010 als in de Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting van 2011 wordt het voorstel voor afschaffing van de plusregio's in één adem genoemd met een kleinere en een 'compacte' overheid en 'minder bestuurders en ambtenaren'. Het is zonder meer een speerpunt van het kabinet-Rutte I. In 2012, in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II waarin de VVD met de PvdA verder regeert, is die kleinere en die compacte overheid overigens in het geheel niet meer terug te vinden. De afschaffing van de Wgr-plusregio's staat er (zoals beschreven in de vorige paragraaf) opnieuw in, maar dit voornemen is dus niet meer gekoppeld aan het thema van de kleinere overheid en minder bestuurders en ambtenaren.

d. De democratische legitimatie

Een vierde motief dat in het debat over de afschaffing van de Wgr-plusregio's veel aan bod komt, is dat van de gebrekkige democratische legitimatie van deze regionale bestuursorganen. De regering noemt het argument niet expliciet in de Memorie van Toelichting, maar het komt wel – in enigszins verholde vorm – terug in het persbericht van de regering over de beslissing in 2013 om het afschaffingsvoorstel in te dienen. Daarin wordt namelijk gezegd dat de afschaffing zal bijdragen aan "de directe democratische legitimiteit in het middenbestuur". Bedoeld wordt dat de taken en budgetten die worden overgeheveld van de plusregio's naar de provincies daarmee weer onder de verantwoordelijkheid van een volwaardig democratisch gelegitimeerde bestuurslaag vallen. Daarmee is het argument dus gerelateerd aan de onder a. genoemde wens om taken en verantwoordelijkheden in Nederland zoveel mogelijk bij een van de drie hoofdbestuurslagen, die immers alle drie rechtstreekse verkiezingen kennen, te leggen.

Het punt van de gebrekkige democratische legitimatie is een vaak gehoord argument in de discussie over gemeentelijke samenwerking in Nederland. De gemeenteraden van samenwerkende gemeenten staan, zeker als er voor een formele samenwerkingsstructuur onder de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt gekozen, op aanzienlijke afstand van de besluitvorming en nemen niet de

¹⁵¹ Advies Raad van State (Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.4), p.9.

beslissingen. Dat doet het bestuur van het samenwerkingsverband, meestal bestaande uit de gezamenlijke bestuurders (wethouders en burgemeesters) uit de samenwerkende gemeenten. De gemeenteraad kan natuurlijk de eigen vertegenwoordiger in dat regionale bestuur daarover ter verantwoording roepen maar het feit dat de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente niet rechtstreeks kan beslissen over belangrijke zaken, zoals bijvoorbeeld de begroting van het samenwerkingsverband, wordt door diverse partijen als principieel onwenselijk gezien.

Het is zonder meer een feit dat de regionale tussenlaag van samenwerkende gemeenten een rechtstreekse democratische legitimatie mist. De discussie gaat meestal over de vraag hoe groot het democratisch gat is, en hoe zwaar dit probleem weegt. De commissie-Nijpels kiest daarin een duidelijke stellingname. In haar rapport uit 2009 wordt het argument met kracht tegengesproken: "De commissie keert zich krachtig tegen de steeds weer oploeiende discussie over het gebrek aan democratische legitimatie. Zij stelt vast dat in alle regio's bevredigende oplossingen zijn gevonden voor de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraden en voor de verantwoordingsplicht. De lokale besturen blijken daar in de praktijk goed mee te kunnen werken. Daarnaast beschouwt de commissie de betrokken gemeentebesturen als de eerst aangewezenen om te oordelen over de democratische legitimatie. Zeker de wetgever dient zich op dit terrein wat oordeelsvorming betreft bescheiden op te stellen. Die wetgever heeft immers andere vormen van regionale samenwerking met een wettelijke basis afgewezen. Bovendien zijn het uiteindelijk de gemeenteraadsleden die verantwoording aan de kiezers afleggen over de manier waarop zij de regio besturen."¹⁵²

De BZK-evaluatie van 2010 biedt ook niet veel steun voor het argument dat de democratische legitimatie van de plusregio's tekort zou schieten, maar is minder stellig: "De besturen van de regio steken veel energie in het informeren en het betrekken van gemeenteraden en individuele raadsleden bij het opstellen van de regionale agenda en het informeren over voorgenomen besluiten. Ook kennen alle regio's procedures waarbij aan individuele gemeenteraden verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde regionale beleid. Over het algemeen zijn betrokken lokale bestuurders tevreden over de vigerende vorm van bestuur, waarbij ze met name het voordeel zien dat regionale tegenstellingen worden overbrugd en daadwerkelijk gezamenlijk regionaal beleid wordt ontwikkeld. Dat neemt niet weg dat besluitvormingsprocedures en methoden om verantwoording af te leggen lang kunnen duren en dat de invloed van individuele gemeenten of raadsleden beperkt is."¹⁵³

Een belangrijke kanttekening moet worden gemaakt bij de – opnieuw – inconsequente stellingname van het kabinet. Als de democratische legitimatie zodanig van belang wordt gevonden dat de taken van de plusregio's terug moeten naar

¹⁵² Commissie Nijpels, De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009, pp.8-9.

¹⁵³ Castenmiller, P., P. Keur en B. Woudenberg, Plussen en minnen. Den Haag, Ministerie van BZK, 2010, 56.

een van de drie rechtstreeks gekozen bestuurslagen, dan kan de beslissing om dit in de Randstad niet te doen (en de taken bij de Metropoolregio's rondom Amsterdam en Rotterdam-Den Haag te leggen) moeilijk begrepen worden. Dit wordt tijdens het Kamerdebat op 3 juli 2014 door een enkele oppositiewoorder, met name van D66, wel aan de orde gesteld, maar de reactie van het kabinet bij monde van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is simpel: het zijn uitzonderingen die, vanwege het grote belang van vervoer in de Randstad, gerechtvaardigd zijn. En hij zegt dan: "Die vervoerregio's zijn uiteindelijk samenwerkingsverbanden, zogenaamde 'gemeenschappelijke regelingen'. (...) De wijze waarop het wordt uitgevoerd, is natuurlijk gewoon aan die samenwerkingsverbanden die nu worden ingesteld en aan die vervoerregio's. Dat is gewoon een gemeenschappelijke regeling. In die zin is het wel degelijk verlengd lokaal bestuur. Nogmaals, het is een uitzonderingssituatie, maar ik denk dat die goed onderbouwd is."¹⁵⁴

e. Verplichte samenwerking past niet in de moderne tijd

Het vijfde en laatste argument dat in het voorstel voor opheffing van de Wgr-plusregio's wordt gehanteerd, is dat van de wens tot vrijwilligheid van intergemeentelijke samenwerking. Verplichte samenwerking, zo stelt de regering met veel nadruk in de Memorie van Toelichting bij het afschaffingswetsvoorstel, was 'verdedigbaar' toen in de jaren 1990 vrijwillige samenwerking voor de bovenlokale aanpak van bestuurlijke problemen in grootstedelijke gebieden niet van de grond kwam. Maar het past niet meer bij "de vraagstukken van deze tijd", en gemeenten moeten zelf kiezen hoe ze de samenwerking met andere overheden willen vormgeven. Uit het Kamerdebat op 3 juli 2014 blijkt dat dit voor de meeste partijen een overweging is om in te stemmen met de opheffing van de plusregio's.

Die brede instemming in de Tweede Kamer is opmerkelijk. Het argument van de onwenselijkheid van verplichte samenwerking steekt in feite pas vanaf 2013 de kop op in de discussie. In zowel het rapport van de Commissie-Nijpels uit 2009 als de officiële wetsevaluatie uit 2010 wordt het 'verplichtende' karakter van de Wgr-plusregio's juist vooral als een voordeel genoemd.¹⁵⁵ De Commissie-Nijpels is er kort over en schrijft: "Het niet-vrijblijvende karakter in de samenwerking vermijdt discussies over eventueel onttrekken aan besluiten of zelfs over uitreden. Daardoor ontstaat rust en continuïteit."¹⁵⁶ En de officiële BZK-evaluatie concludeert: "Al met al biedt de verplichtende samenwerking een goede basis voor het aangaan van maatschappelijke problemen die een regionaal karakter hebben."¹⁵⁷ Tot slot sluit ook de Raad van State zich in zijn advies aan bij de

¹⁵⁴ Handelingen TK, 102-13-11.

¹⁵⁵ Interessant is dat tot 2013 vooral het woord 'verplichtend' wordt gebruikt en dan ook meestal met een positieve bedoeling, terwijl de regering in de Memorie van Toelichting spreekt over 'verplichte' samenwerking.

¹⁵⁶ Commissie Nijpels, De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009, p.24.

¹⁵⁷ Castenmiller, P., Keur, P. en Woudenberg, B., Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus. Den Haag, Ministerie van BZK, 2010, p.62.

beide rapportages en stelt: "De stadsregio's bieden als voordeel dat ze voorzien zijn van een wettelijk kader dat disciplinerend werkt; het beperkt de ruimte voor discussies over structuren, territoriale reikwijdte, bevoegdheden en financiën, zodat er meer tijd en energie beschikbaar is voor de bestuurlijke taken."¹⁵⁸

f. Concluderend

Uit de voorgaande analyse kan worden geconcludeerd dat de in het regeringsvoorstel en het politieke debat gebruikte argumenten voor opheffing van de plusregio's elk op zich weinig overtuigend zijn. Weinig overtuigend in die zin dat zij geen goede verklaring bieden voor de eenstemmigheid waarmee de politiek in 2014 besloot af te rekenen met de plusregio's. Wat resteert is het onbevredigende gevoel dat wij de vinger nog niet op de zere plek hebben weten te leggen. Zoals SP-woordvoerder Van Raak tijdens het Kamerdebat in juli 2014 tegen zijn VVD-collega zegt: "Negen jaar geleden stond hier een woordvoerder van de VVD vol vuur te verdedigen waarom we deze bestuursregio's [hij bedoelt plusregio's] moesten invoeren. Nu staat er een woordvoerder van de VVD vol vuur te bepleiten waarom we ze moeten afschaffen." Wat verklaart de vrij plotselinge ommezwaai van de landelijke politiek?

4. Alternatieve argumenten en verklaringen

Het analyseren en begrijpen van een politieke discussie, zeker als die zo ingewikkeld en beladen is als die over de inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland, kan niet enkel op grond van formele argumenten en openbare discussies. In deze paragraaf doen wij kort verslag van een beperkte zoektocht naar andere redenen die ertoe kunnen hebben bijgedragen dat de regering en de Tweede Kamer uiteindelijk besloten hebben dat de Wgr-plusregio's moesten verdwijnen. Hoewel uiteindelijk niet alle partijen in de beide Kamers van het parlement bij de stemming over het wetsvoorstel vóór hebben gestemd, waren zij het wel degelijk allemaal eens met de hoofddoelstelling van de wijziging van de Wgr, namelijk afschaffing van de plusregio's.

In het navolgende zullen wij, op grond van enkele gesprekken met betrokkenen, onze eigen kennis van het binnenlands bestuur en de discussies over de inrichting ervan én onze eigen ervaringen met deze discussie over de Wgr-plus¹⁵⁹ een aantal mogelijke alternatieve verklaringen formuleren. Die worden niet ondersteund door degelijk wetenschappelijk bewijs en hebben een enigszins speculatief karakter, maar wij leggen ze desondanks graag voor.

¹⁵⁸ Advies Raad van State (Kamerstukken TK 2012/2013, 33659, nr.4), p.9.

¹⁵⁹ Een van de auteurs was zowel secretaris van de commissie-Nijpels in 2009, als een van de opstellers van de officiële evaluatie van de Wgr-plusregio's in 2010.



Een eerste punt betreft de positie en handelwijze van de provincies en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de organisatie waarin de 12 Nederlandse provincies samenwerken en die ook optreedt als belangenbehartiger van de provincies in politiek en bestuurlijk Den Haag. Het IPO heeft een belangrijke rol gespeeld in de discussie over de toekomst van de Wgr-plusregio's in de afgelopen tien jaar, zo wordt benadrukt door de gesprekspartners. Het staat buiten kijf, en dat is ook zeker geen geheim, dat het IPO en de afzonderlijke provinciebestuurders op enig moment een serieuze en volgens sommigen ook succesvolle lobby bij regering en parlement zijn gestart om de rijksoverheid ervan te overtuigen dat de stadsregio's hun beste tijd hadden gehad. Zo heeft het IPO volgens een van onze gesprekspartners een belangrijke rol gespeeld bij het herhalen van het voornemen tot afschaffing van de plusregio's in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte in 2012, nadat het dus in 2010 enigszins verrassend in het regeerakkoord van zijn eerste kabinet was opgedoken. Het zou interessant zijn hier nader onderzoek naar te doen.

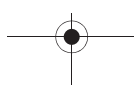
Duidelijk is in elk geval dat het IPO door de jaren heen zijn best heeft gedaan in bestuurlijke discussies in Den Haag consequent de positie van de provincies te verstevigen ten koste van die van de stadsregio's, zoals ook duidelijk wordt uit het uitgebreide archief van persberichten op de IPO-website. Deze opstelling van de provincies wordt ook vastgesteld in de officiële wetsevaluatie van de Wijzigingswet Wgr-plus. Die evaluatie formuleert het als volgt: "Provincies hebben de ambitie om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid voor hun gehele grondgebied. Het bestaan van een Wgr-plusregio beperkt die ambitie. De provincies benadrukken dat deze ambitie is bekrachtigd in het bestuursakkoord tussen IPO en het Rijk en ervaren het daarom als 'vreemd' dat alsnog de Wgr-plusregio's uitgezonderd worden van deze mede door de rijksoverheid onderschreven ambitie."¹⁶⁰ De evaluatie vervolgt met een analyse van de standpunten die het IPO en provinciebestuurders in de loop van de tijd hebben verkondigd en geeft als voorbeeld de woorden van IPO-voorzitter en Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland Jan Franssen in 2010: "Nog maar heel weinigen hebben bijvoorbeeld geloof in het voortbestaan van de Wgr-plusregio's. Afschaffing van de extra bevoegdheden van de plusregio's geeft de provincie de ruimte om het nieuwe profiel van de regionale gebiedsautoriteit invulling te geven".¹⁶¹

Een tweede element in het zoeken naar alternatieve verklaringen is de rol van het CDA in de discussie. De traditionele partij die decennialang in het centrum van de macht zit in de Nederlandse politiek, verliest die rol in 1994 met het aantreden van twee achtereenvolgende paarse kabinetten van PvdA, VVD en D66. In 2002 wint het CDA weliswaar weer de verkiezingen en levert zij voor drie kabinetten¹⁶² de premier, in de persoon van Jan-Peter Balkenende, maar de

¹⁶⁰ Castenmiller, P., Keur, P. en Woudenberg, B., Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus. Den Haag, Ministerie van BZK, 2010, p.53.

¹⁶¹ Castenmiller, P., Keur, P. en Woudenberg, B., Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus. Den Haag, Ministerie van BZK, 2010, p.51.

¹⁶² Tussen 2002 en 2010.



gouden tijden zijn wel voorbij. Maar in de provinciale politiek ligt dat anders. Van oudsher zit de achterban van het CDA 'in de provincie', dat wil zeggen niet in de steden maar op het platteland. In de provinciebesturen heeft het CDA nog veel langer dan in politiek Den Haag de stevige machtspositie behouden, en in de jaren dat de discussie over de toekomst van de plusregio's gaat, is dat in veel provincies nog steeds het geval. De lijntjes tussen de CDA-provinciebestuurders en de Haagse politiek zijn kort – dat geldt overigens ook voor sommige andere grote bestuurderspartijen – en het CDA is een natuurlijke bondgenoot van het IPO.

Op welke momenten is er sprake van invloed van de 'provinciepartij' CDA? Zeker weten doen we dit niet. Daar zou nader onderzoek voor nodig zijn. Maar we weten natuurlijk dat de christendemocraten, weliswaar als kleinste coalitiepartner, partij zijn bij de totstandkoming van het regeerakkoord in 2010, als coalitiepartner van de VVD. Wat is de invloed geweest van het CDA en de provinciale CDA-ers bij de totstandkoming van dat regeerakkoord? Het is in elk geval een cruciale beslissing geweest om het voornemen tot afschaffing van de plusregio's in dat regeerakkoord op te nemen, want sindsdien is het niet meer van tafel geweest. Een tweede belangrijk moment is bij de stemming over de afschaffingswet in de Eerste Kamer eind 2014. Omdat de coalitiepartijen VVD en PvdA in de Eerste Kamer geen meerderheid hebben, zijn de stemmen van het CDA hard nodig voor een meerderheid, en dat geeft de partij voor en tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zonder meer een stevige positie. Ook hier zou nader onderzoek nodig zijn naar de daadwerkelijke invloedsoefening door de partij.

Een derde observatie betreft een iets minder grijpbare factor, die wij hier als 'het politiek tij en de tijdsgeest' zouden willen omschrijven. In 2010 treedt een rechts kabinet aan van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV. Het is een kabinet dat op onderdelen, zeker ook op de thema's die in het gedoogakkoord¹⁶³ worden behandeld, stevige en kordate voornemens formuleert. Het is de tijd van de wereldwijde economische crisis, er moet bezuinigd worden en mensen verwachten een dienstbare overheid. Daar komt bij dat er in Nederland al jaren steeds opnieuw maatschappelijke onrust is over topsalarissen, ook bij de (semi-)overheid. De coalitiepartners gebruiken strenge bewoordingen voor de overheid en het openbaar bestuur. De overheid moet klein, krachtig en dienstverlenend zijn, en het moet allemaal simpelweg een stuk minder: minder overheid, minder bestuurders, minder ambtenaren, minder regels, daar is het regeerakkoord mee doordrenkt. In die tijdsgeest past het voornemen om extra en volgens sommigen overbodige bestuurslagen en -organen in het regeerakkoord met een pennenstreek te schrappen, én daar in de daaropvolgende jaren ook aan vast te houden. Naast de Wgr-plusregio's hebben ook de deelgemeenten in Rotterdam en de stadsdelen in Amsterdam dat aan den lijve ervaren.

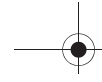
¹⁶³ De twee coalitiepartijen VVD en CDA sloten in 2010 een Regeerakkoord met elkaar, en een apart, korter Gedoogakkoord met gedoogpartner PVV.

Het is in dit verband interessant om te zien wat er dan in 2012 gebeurt als de VVD het CDA als coalitiepartner inruilt voor de PvdA, die in de laatste maanden voor de verkiezingen op spectaculaire wijze de aanvankelijk slechte electorale positie weet te verbeteren. Waarom staat in 2012 de afschaffing van de Wgr-plusregio's opnieuw in het regeerakkoord? Ook dat is een vraag die nader onderzoek verdient, maar onze gesprekspartners wijzen erop dat dit het moment was geweest waarop de PvdA het voornemen had kunnen torpederen, dat niet in het verkiezingsprogramma van de PvdA stond. Dat is niet gebeurd. En vervolgens is een PvdA-minister degene die, op Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het voornemen moet gaan uitvoeren. Dat heeft hij loyaal gedaan, iets dat hij eventueel ook niet had kunnen doen.

Vastgesteld kan worden dat noch de PvdA, noch andere partijen in de Kamer ervoor hebben gekozen actief te pleiten voor het voortbestaan van de Wgr-plusregio's. Onze gesprekspartners wijzen erop dat de plusregio's simpelweg helemaal geen 'fans' of 'verdedigers' in politiek Den Haag hadden. Dat was misschien wel hun grootste probleem, om de vierde en laatste factor ter verklaring van de besluitvorming te noemen. In de grootstedelijke gebieden bestonden Wgr-plusregio's die geen Nederlander kende, waarvoor niemand hoefde te stemmen en waar bestuurders en ambtenaren in volstrekte anonimiteit werkten. In een tijd waarin minder bestuurders een populair thema is, moet je als politieke partij of politicus erg dapper zijn, of zeer overtuigd van het belang van de plusregio's, om je als verdediger van deze bestuursvorm op te werpen. Het lijkt er sterk op dat niemand in politiek en bestuurlijk Den Haag zin had in die rol.

5. Tot slot

De lange geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking in Nederland, met de vele vastgelopen en nooit in de praktijk gebrachte voornemens, laat zien dat samenwerking altijd gevoelens van onbehagen oproept. Het wringt en het schuurt, en er is altijd wel een speler die zich in zijn positie bedreigd voelt. In 2010 ontstond er een toevallige 'window-of-opportunity' om de Wgr-plusregio's af te schaffen. Het in de steigers staande kabinet van CDA en VVD, met de gedoogsteun van de PVV, streefde naar een daadkrachtig imago. Het slopen van een voor buitenstaanders en burgers nauwelijks te begrijpen bestuurlijk construct als een Wgr-plusregio schraagde dit imago. De sympathie van het CDA lag van oudsher bij de provincies en de VVD had niet de behoefte om zich hard te maken voor de grotere gemeenten. Ook toen de PvdA in 2012 terugkeerde in het kabinet, en het CDA – de grote vriend van de provincies – het veld moest ruimen, voelde deze partij zich niet geroepen om zich sterk te maken voor (verplichte) samenwerking in grootstedelijke gebieden. Ook die partij besloot aansluiting te zoeken bij het idee dat door middel van de afschaffing de overheid kleiner en slagvaardiger zou worden.



WHY FIX IT, IF IT AIN'T BROKE? DE AFSCHAFFING VAN DE WGR-PLUS VERKLAARD

Zijn uit deze lange Nederlandse geschiedenis met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking, in het bijzonder in grootstedelijke gebieden, nu lessen voor Vlaanderen te trekken? Om te beginnen valt op dat er in Vlaanderen veel minder sprake is van intergemeentelijke samenwerking. Ook de grootstedelijke problematiek lijkt als minder urgent ervaren te worden. Alleen Antwerpen komt in de buurt van een omvang die in Nederland als 'grootstedelijk' zou worden betiteld, maar met iets meer dan een half miljoen inwoners blijft Antwerpen toch ver achter op Amsterdam en Rotterdam. Gent en Brugge zouden in Nederland een 'gewone' grote gemeente zijn. Wellicht dat alleen daarom al de problematiek minder wordt gevoeld.

Als de urgentie niet wordt gevoeld, wordt het ook lastig om in te grijpen in de bestaande status-quo. In Nederland wordt er al sinds de Tweede Wereldoorlog gesproken over andere bestuursvormen in grootstedelijke gebieden, maar het merendeel van de voorstellen leed stelselmatig schipbreuk. Immers, bestuurslagen of politieke partijen die menen nadeel te ondervinden van de veranderingen zullen dwars blijven liggen of elke gelegenheid aangrijpen om eenmaal gerealiseerde veranderingen terug te draaien.

De belangrijkste les is daarmee dat als puntje bij paaltje komt bij de wijziging van bestuurlijke inrichting de politieke logica altijd zwaarder weegt dan de inhoudelijke rationaliteit. Partijen zijn voor omdat zij menen dat dit hun positie versterkt, of zijn tegen omdat zij het als een aantasting van vertrouwde posities ervaren. Of de maatschappelijke uitdagingen in grootstedelijke gebieden al dan niet gediend zijn met bestuurlijke samenwerking, dat lijkt een overweging te zijn die van ondergeschikt belang blijft. Zo is althans onze voorzichtige conclusie.

