

No.W04.12.0095/I

's-Gravenhage, 9 juli 2012

Bij Kabinetsmissive van 26 maart 2012, no.12.000705, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de opheffing van de zogeheten plusregio's, een vorm van bovengemeentelijk bestuur in zeven stedelijke gebieden, beter bekend als stadsregio's. De brede doeluitkering verkeer en vervoer, die nu nog rechtstreeks aan de plusregio's wordt toegekend, wordt omgeleid naar de provincies. Er komen twee vervoersregio's, een voor de noordelijke Randstad (vooral nog beperkt tot het gebied rond Amsterdam en Almere) en een voor de zuidelijke Randstad (de regio's Den Haag en Rotterdam). Voorts kunnen gedeputeerde staten een woningmarktregio instellen om verdeling van woonruimte in een bepaalde regio mogelijk te maken.

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 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. Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de provinciale schaal binnen de structuur van de decentrale overheden.

1. Het voorstel

De plusregio's – bij wet geregelde samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in stedelijke gebieden, waaraan bij wet bevoegdheden zijn toegekend op het gebied van verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting en milieu, die eigen financiële middelen ontvangen en doorzettingsmacht hebben ten opzichte van gemeentebesturen – worden als zodanig afgeschaft. De aangesloten gemeentebesturen kunnen ervoor kiezen de verbanden op vrijwillige basis voort te zetten op basis van de Wgr; in dat geval ontbreken de bijzondere bevoegdheden, de direct toegekende financiële

middelen en de doorzettingsmacht. Wel wordt in het voorstel een wettelijke grondslag gegeven voor de aanwijzing (bij algemene maatregel van bestuur) van twee bij gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen vervoersregio's in de Randstad: één voor de regio rond Amsterdam en Almere, een voor de metropoolregio Den Haag – Rotterdam. De vervoersregio's zullen concessies gaan verlenen voor het regionaal openbaar vervoer. Voorts kunnen gedeputeerde staten in bepaalde regio's zogenoemd woningmarktregio's instellen, die een regionale huisvestingsverordening kunnen vaststellen.

De motivering van het voorstel is kort gehouden. Na een summiere historische inleiding luidt de inhoudelijke motivering: "Het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie heeft geen beter bestuur opgeleverd, wel meer bestuur."¹ In oktober 2011 heeft de regering een Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting opgesteld; daarin staat wel een uitvoerige uiteenzetting over de beleidsvoornemens van de regering. Het wetsvoorstel wijkt echter op twee wezenlijke punten van de Visienota af. De Visienota voorzag nog in de instelling van twee "infrastructuurautoriteiten" in respectievelijk de noord- en de zuidvleugel van de Randstad, die rechtstreeks van het Rijk financiële middelen zouden krijgen; de infrastructuurautoriteit voor de noordvleugel zou niet alleen de regio rond Amsterdam en Almere, maar ook de regio Utrecht omvatten. Daarnaast was het de bedoeling de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samen te voegen, zodat de noordvleugel niet langer op het terrein van drie provincies zou liggen.² Deze plannen komen in het wetsvoorstel niet meer terug; de koerswijziging komt in de toelichting niet ter sprake.³

De Afdeling merkt vooraf op dat de motivering van het voorstel aanzienlijke versterking behoeft. De toelichting maakt niet duidelijk wat het probleem is dat met het voorstel moet worden opgelost. De toelichting dient een dragende onderbouwing van het voorstel te geven,⁴ waarbij in ieder geval dient te worden ingegaan op de evaluaties van de Wijzigingswet Wgr-plus (zie hierna, punt 3), op de elementen uit de Visienota die aan het voorstel ten grondslag liggen en op de relevante elementen uit die nota die nu niet worden gevolgd. Voorts adviseert de Afdeling de toelichting te versterken aan de hand van de hierna gemaakte opmerkingen.

2. Structuur en bevoegdheden van de stadsregio's⁵

Nederland kent acht stadsregio's (te vinden op de kaart, opgenomen in bijlage I bij dit advies), waarvan er zeven, onder verschillende namen, sinds 1994 bestaan. De achtste stadsregio, Parkstad Limburg, is opgericht in 2006 en heeft een afwijkend regime. De zeven oorspronkelijke stadsregio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr, maar dan wel op basis van een paragraaf in die wet die afwijkt van het normale regime van de Wgr.

¹ Toelichting, § 2 (Historische terugblik).

² Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 22-26.

³ De samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland is door de Tweede Kamer op 1 november 2011 bij een motie-Brinkman c.s. afgewezen (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 40).

⁴ Aanwijzing 212 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Deze samenwerkingsverbanden zijn opgericht onder de naam kaderwetgebieden en werden later omgedoopt tot plusregio's, een term die wat moeizaam is in het gebruik. In de wandeling zijn ze beter bekend als stadsregio's. Die term wordt in dit advies gebruikt.

Het normale stelsel van de Wgr houdt in dat decentrale overheden (zoals gemeentebesturen) bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan kunnen instellen waaraan zij bepaalde taken en bevoegdheden overdragen. Zo'n gemeenschappelijke regeling is een vorm van vrijwillige samenwerking van onderop.

De zeven oorspronkelijke stadsregio's zijn gemeenschappelijke regelingen met de volgende bijzondere kenmerken:

- de stadsregio's zijn ingesteld door het Rijk,⁶
- het bestuur van de stadsregio heeft doorzettingsmacht ten opzichte van de aangesloten gemeentebesturen,⁷
- de stadsregio heeft bij wet toegekende taken en bevoegdheden.

De wettelijke taken en bevoegdheden, neergelegd in de Wgr zelf, betreffen:

- de economische ontwikkeling van de regio,⁸
- het regionale grondbeleid.⁹

Daarnaast zijn taken aan de stadsregio's toegekend in bijzondere wetten die betrekking hebben op:

- regionaal verkeer en vervoer (waaronder het verlenen van concessies voor regionaal openbaar vervoer).¹⁰ Voor deze taak ontvangen de stadsregio's rechtstreeks gelden van het Rijk,¹¹
- huisvestingsbeleid (waaronder het vaststellen van een huisvestingsverordening, gericht op evenwichtige verdeling van woonruimte),¹²
- regionaal milieubeleid.¹³

In 2006 maakten gemeenten in het oostelijk deel van Zuid-Limburg gebruik van de wettelijke mogelijkheid om op eigen initiatief een wgr-plusregio in te stellen onder de naam Parkstad Limburg.¹⁴ Deze stadsregio heeft dezelfde structuur en werkwijze als de anderen 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.

3. Historische context

Van kaderwetgebieden tot plusregio's

De huidige Wgr-plusgebieden, ook wel stadsregio's genoemd, gaan terug op plannen voor de vorming van stadsregio's in de jaren '80, die de steun hadden van achtereenvolgende kabinetten. De eerste wettelijke regeling is de Kaderwet bestuur in verandering, die in 1994 in werking trad. Deze Kaderwet had betrekking op dezelfde zeven stedelijke gebieden die nu bij wet zijn ingesteld als Wgr-plusregio, maar destijds luisterden naar de naam "regionale openbare lichamen". Het betreft naar de

⁶ Artikel 104 Wgr bepaalt dat een plusregio wordt ingesteld door de besturen van gemeenten op uitnodiging van gedeputeerde staten. In feite gaat het om de in 1994, door gemeentebesturen, ingestelde regionale openbare lichamen in samenwerkingsgebieden die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (artikelen 3 en 7 van de Kaderwet bestuur in verandering), die in 2006 bij wet zijn aangemerkt als plusregio's (artikel XIX, tweede lid, van de Wijzigingswet wgr-plus).

⁷ Artikel 115 Wgr.

⁸ Artikel 118 Wgr.

⁹ Artikel 119 Wgr.

¹⁰ Artikelen 1 en 20 van de Wet personenvervoer 2000; artikel 16 van de Planwet verkeer en vervoer; artikelen 1 en 8 van de Wet infrastructuurfonds.

¹¹ Artikelen 1 en 3 van de Wet BDU verkeer en vervoer; artikel 8 van de Wet infrastructuurfonds; artikel 28 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit.

¹² Artikelen 2, 3 en 60g van de Huisvestingswet; artikel 81 van de Woningwet.

¹³ Artikel 4.15a van de Wet milieubeheer.

¹⁴ Artikel 104 Wgr.

huidige naamgeving: de Stadsregio Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, het Bestuur Regio Utrecht, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Arnhem Nijmegen en Regio Twente.

De instelling van deze bestuursvorm werd gemotiveerd met de stelling dat stedelijke gebieden de motoren vormen voor de Nederlandse economie, maar dat zij ook vaak grote problemen vertonen: congestie, vervuiling van het sociale en fysieke leefmilieu, grote werkloosheid en sociale spanningen. De bevolking in de centrumsteden is, zo werd gesteld, vaak eenzijdig samengesteld, terwijl veel omliggende gemeenten het omgekeerde, en daarmee eveneens eenzijdige beeld tonen. Dat resulteert in een belangentegenstellingen tussen gemeenten in een zelfde stedelijk gebied. Daarnaast voltrekt zich op veel terreinen een proces van maatschappelijke schaalvergroting en regionalisering dat de grenzen van individuele gemeenten vaak ver overstijgt. Ook daarom groeit de noodzaak van een samenhangend en geïntegreerd beleid waarbij sturing van beleid plaatsvindt op regionaal niveau. Besluitvorming op basis van consensus, zoals voorzien in de Wgr, is dan niet voldoende, zo stelde de regering destijds.¹⁵

De Kaderwet was uitdrukkelijk bedoeld als een tijdelijke, experimentele wet: na uiterlijk vier jaar moesten de kaderwetgebieden worden geëvalueerd, zodat bij wet een verdergaande vorm van regionaal bestuur in de vorm van stadsprovincies kon worden geregeld. De beleidslijn werd midden jaren '90 abrupt afgebroken.

De Kaderwet werd enkele keren verlengd. In 1998 kregen de kaderwetgebieden de mogelijkheid zelf om verlenging te verzoeken; alle zeven gebieden maakten van deze mogelijkheid gebruik. Ook in 2002 bleek dat elk van de gebieden voortzetting van de samenwerking op prijs stelde.¹⁶ In 2005 werd de Kaderwet ingetrokken; de kaderwetgebieden werden, zonder veel inhoudelijke wijzigingen, formeel ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf in de Wgr. Daarmee kwam een definitief einde aan de tijdelijkheid van de kaderwetgebieden; hun naam werd veranderd in plusregio's. De plusregio werd eindmodel.

In de loop der jaren is de regering consistent geweest in haar visie op de betekenis van de stadsregio's. Zo stelde zij in 2001:

"Vrijwilligheid ontardt bij tegengestelde belangen te gemakkelijk in vrijblijvendheid en biedt aan individuele gemeenten de ruimte zich te onttrekken aan de samenwerking. Dat verdraagt zich niet met de noodzaak van een samenhangende en planmatige aanpak van de vraagstukken in stedelijke regio's."¹⁷

Op achtereenvolgende momenten maakte de regering telkens dezelfde keus: zij kwam steeds uit op niet vrijblijvende samenwerking in stedelijke regio's langs de lijnen van de kaderwetgebieden. Telkens werd opnieuw gezocht naar de beste wettelijke basis: een tijdelijke wet die uitging van de Wgr met afwijkingen, een zelfstandige regeling (de Wet bestuur in stedelijke regio's, die niet tot stand is gekomen), of een afzonderlijke paragraaf binnen de Wgr (de Wgr-plus). Voor de feitelijke structuur en bevoegdheden maakten die verschillende varianten in wezen geen verschil: hoe meer er veranderde, hoe meer er hetzelfde bleef. Ondanks alle discussies en naamsveranderingen

¹⁵ Kamerstukken II 1992/93, 23 048, nr. 3, blz. 6-7.

¹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 095, nr. 3, blz. 4.

¹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 095, nr. 3, blz. 6.

betekende dit dat de samenwerkingsgebieden een hoge mate van continuïteit hebben gekend.

Evaluatie van de Wgr-plus

a. De stille kracht

In 2009 verscheen het rapport van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (commissie-Nijpels) met als titel *De Stille Kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. De commissie-Nijpels was ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De commissie concludeerde dat de stadsregio's over het algemeen naar tevredenheid functioneren. Zij worden ervaren als een 'eigen' organisatie, waar mensen werken die gevoel hebben voor het lokaal bestuur. De afstand tussen gemeenten en de stadsregio's wordt in ambtelijk en in bestuurlijk opzicht als klein ervaren. Binnen de kaders van de Wgr-plus kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt over de (niet vrijblijvende) samenwerking en afstemming. Er is zo een natuurlijke basis voor eventuele nieuwe, vrijwillige samenwerking. De meerwaarde wordt vooral ervaren bij specifieke, regionaal gebonden maatschappelijke uitdagingen, zoals innovatie (Twente), economisch beleid (Eindhoven) of sociaal beleid (Parkstad Limburg). Daarmee blijken de stadsregio's een goed instrument om te anticiperen op dergelijke specifieke regionale situaties en uitdagingen.¹⁸

De commissie zag voordelen in het niet-vrijblijvende karakter van de stadsregio's: dat voorkomt dat energie weglekt naar discussies over 'free riders-gedrag', of gemeenten die op onderdelen dreigen met uittreden of met veto's. Het niet-vrijblijvende aspect in de samenwerking voorkomt onrust en discussies over de vorm. Dat geldt ook voor de rechtstreekse financiering: indien financieringsstromen via de individuele gemeenten of via de betrokken provincies zouden lopen, zou dat allerlei discussies over verdeelsleutels veroorzaken.¹⁹ De commissie constateerde dat de regering alleen wilde instemmen met herindelingen op initiatief van gemeenten of provincies zelf. Daarmee is de mogelijkheid voor grootschalige herindeling feitelijk geblokkeerd. Tegelijkertijd had het kabinet nadrukkelijk aangegeven geen structuurwijzigingen in het openbaar bestuur te ambiëren. Dat betekende dat de stadsregio's de enige mogelijkheid boden voor regionale samenwerking tussen gemeenten.²⁰

b. Plussen en minnen

In augustus 2010 werd de wettelijk verplichte evaluatie van de Wgr-plus uitgevoerd.²¹ In het evaluatierapport, getiteld *Plussen en minnen*, wordt geconcludeerd dat er in elke stadsregio is gekozen voor kleine organisaties, die zich profileren op specifieke deskundigheid. Binnen deze kleine organisaties zijn de lijnen kort en kunnen de betrokken ambtenaren makkelijk de samenhang bewaken en bevorderen. De kosten blijven voor de deelnemende gemeenten beperkt, terwijl bestuurders van de deelnemende gemeenten aangeven inhoudelijk veel baat te hebben bij de specialistische ondersteuning die zij krijgen vanuit de organisatie van de stadsregio. Beleidsopgaven die door het Rijk aan de regio's zijn toebedeeld krijgen een regionaal-specifieke invulling. Er is geen algemene 'mal' van doelstellingen die door alle regio's worden overgenomen. De plannen en ambities op alle beleidsterreinen vertonen, naast

¹⁸ *De stille kracht*, blz. 23-25.

¹⁹ *De stille kracht*, blz. 36.

²⁰ *De stille kracht*, blz. 21, 31-32.

²¹ *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, publicatienummer 3969, augustus 2010, Kamerstukken II 2010/11, 32 461, nr. 1, bijlage.

overeenkomsten, per regio vaak ook grote verschillen. In dat kader kan worden aangenomen dat de regio's op basis van de door het rijk verstrekte kaders maatwerk realiseren.²²

In het algemeen bestuur zijn de stemverhoudingen zo uitgekend dat de centrum-gemeente een groot aandeel in de stemmen heeft, maar niet de meerderheid.²³ In 2010 concludeerde de Raad voor het openbaar bestuur dat de stadsregio voor kiezers, maar vaak ook voor raadsleden, een abstractie blijft, waarvan zij niet weten hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming of kunnen bijsturen als zij dat nodig achten. Dat is des te pijnlijker als het gaat om strategische beleidskeuzes waarover democratische verantwoording essentieel is.²⁴

Volgens het evaluatierapport zijn hier geen aanwijzingen voor gevonden. In de gevoerde gesprekken werd geregeld benadrukt dat de stadsregio een slagvaardig en effectief instrument is om afspraken in regionaal verband te maken. De stadsregio werd ervaren als 'iets van henzelf'. De provincie wordt veelal als afstandelijk en abstract beoordeeld, terwijl de Wgr-plusregio als 'dichtbij' en 'vertrouwd' werd ervaren.²⁵

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) interpreteert de afschaffing van de Wgr-plusgebieden als een weg "terug naar de hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur". Die juicht het IPO toe.²⁶ De provinciebesturen blijken minder positief te oordelen over de stadsregio's. Zij hebben de ambitie om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid voor hun gehele grondgebied; het bestaan van een stadsregio beperkt die ambitie. De provincies benadrukken dat onderwerpen als verkeer en vervoer, woningbouw, milieubeleid ook de schaal van de stadsregio's overstijgen.²⁷

Het is de Afdeling opgevallen dat de eerder genoemde twee evaluaties bij de voorbereiding van het wetsvoorstel niet lijken te zijn meegewogen. De evaluaties komen in de toelichting geen moment ter sprake. Dat roept de vraag op of het zin heeft wetsevaluaties te laten uitvoeren als aan de uitkomsten daarvan geen consequenties worden verbonden bij de beleidsontwikkeling. Wat men van de twee rapporten ook mag vinden, zij dienen in de voorbereiding van het voorstel te worden meegewogen.

De Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting

De regering heeft, zoals opgemerkt, in oktober 2011 haar visie op de inrichting van het openbaar bestuur uiteengezet. Voor het openbaar bestuur in stedelijke gebieden zijn de volgende noties van belang.

1°. De regering is van mening dat de doelmatigheid, transparantie en slagvaardigheid van de bestuurlijke inrichting moeten worden verbeterd. Zij stelt daarom als uitgangspunt dat de bestuurlijke inrichting, naast het Rijk, twee niveaus van algemeen bestuur dient te bevatten: provincies en gemeenten. Andere territoriale en functionele eenheden moeten daaruit worden afgeleid.²⁸

²² *Plussen en minnen*, blz. 25, 37.

²³ *Plussen en minnen*, blz. 40.

²⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010, blz. 21.

²⁵ *Plussen en minnen*, blz. 43.

²⁶ Advies van 26 januari 2012, kenmerk BV 05212/2012.

²⁷ *Plussen en minnen*, blz. 52-54.

²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 12.

2°. De regering constateert dat gemeenten en provincies drie onderscheiden functies hebben, en dat bij die functies verschillende schalen passen:

- de functie van volksvertegenwoordiging vergt een schaal waarop burgers het bestuur als het hunne herkennen,
- de functie van het afwegen van belangen vergt een schaal die gelijk is aan de problemen die men heeft op te lossen,
- de uitvoering van publieke taken vergt een schaal die draagvlak voor deskundigheid biedt.

Schaalvergroting stuit dan ook vaak op de nodige weerstand. Bij een te kleine schaal zal echter moeten worden samengewerkt. De voortgaande decentralisatie stelt steeds zwaardere eisen aan deskundigheid, rechtsgelijkheid en bestuurskracht, die kleine gemeenten alleen kunnen bieden door schaalvergroting.²⁹

3°. De regering wil gemeentelijke herindeling alleen toestaan op vrijwillige basis. Grootschalige herindeling is daarom niet de oplossing voor schaalproblemen.³⁰

4. Analyse van het voorstel

De uitgangspunten in de Visienota bieden een goed aanknopingspunt om het voorstel tot afschaffing van de stadsregio's te beoordelen.

a. *Positie van de provincies*

In de evaluatie van de Wijzigingswet Wgr-plus valt het op dat de provinciebesturen in het algemeen niet zo positief oordelen over de stadsregio's. In dat verband kan het nuttig zijn stil te staan bij de positie van de provincies.

Twee uitgangspunten van de Visienota zijn hier relevant: het uitgangspunt dat er, naast het Rijk, niet meer dan twee niveaus van algemeen bestuur moeten zijn, en het uitgangspunt dat de schaal van het bestuur zoveel mogelijk moet worden afgestemd op de schaal van de problemen. De Afdeling tekent daarbij aan dat er in Nederland in feite geen drie bestuurslagen zijn (Rijk, provincie en gemeente), maar vier, aangezien de Europese Unie een grote en blijvende betekenis heeft op nagenoeg alle terreinen van het openbaar bestuur.

De schaal van de twaalf provincies loopt sterk uiteen; de provinciale indeling van Nederland gaat in belangrijke mate terug op de late Middeleeuwen en is – met uitzondering van de instelling van Flevoland en een enkele kleine grenscorrectie – sinds 1840 niet meer gewijzigd. De kleinere provincies lijken redelijk tot goed aan te sluiten bij de schaal van de bestuurlijke problemen, zoals bij voorbeeld kan blijken uit het feit dat zes van de politie- en veiligheidsregio's territoriaal samenvallen met een provincie.³¹ Bij de grotere provincies is daar meer twijfel over mogelijk; zo kennen zij zowel stedelijke als landelijke gebieden. Bovendien doorsnijden provinciegrenzen soms gebieden die voor vervoer en ruimtelijk beleid sterk samenhangen; vandaar bijvoorbeeld het aanvankelijke voornemen om te komen tot een Randstadprovincie, die Noord-Holland, Flevoland en Utrecht had zullen omvatten.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in een recent rapport naar voren gebracht dat het werkgebied van de bovengelegen bestuurslaag niet te sterk mag samenvallen met het inliggende bestuur, omdat bestuurslagen elkaar anders in de weg zitten. In de

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 10.

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 17.

³¹ Namelijk Fryslân, Groningen, Drenthe, Flevoland, Utrecht en Zeeland.

bestuurskundige literatuur – zo meldt de Raad voor het openbaar bestuur – wordt de vuistregel aangetroffen dat het werkgebied (in termen van inwoners of oppervlakte) van het bovengelegen bestuur minimaal drie keer groter moet zijn dan dat van het grootste inliggende bestuur.³² Daargelaten of deze vuistregel in alle gevallen adequaat is, kan wel worden geconstateerd dat verschillende stadsregio's relatief groot zijn ten opzichte van de provincie waarin zij liggen; dat bevordert bevoegdheidsconcurrentie. Afschaffing van de stadsregio's zal niet snel een eind maken aan dit probleem, omdat aannemelijk is dat de meeste stadsregio's in grotendeels ongewijzigde omvang zullen worden voortgezet als gewone gemeenschappelijke regelingen. Daar komt bij dat de vervoersregio op de noordvleugel waarin het voorstel voorziet op het grondgebied van twee provincies ligt, en dat de vervoersregio op de zuidvleugel ongeveer twee-derde van het aantal inwoners van de provincie Zuid-Holland omvat. Dat betekent dat bij de noordvleugel de toezichthoudende taak van de provincies nauwelijks zal kunnen functioneren, terwijl bij de zuidvleugel bevoegdheidsconcurrentie tussen de vervoersregio en de provincie bijna onafwendbaar is.

De Afdeling is van oordeel dat een adequatere structuur van de decentrale overheden niet goed mogelijk is zonder dat kritisch wordt gekeken of de huidige, historisch bepaalde, provinciale indeling – de schaal van provincies en de loop van de provinciegrenzen – nog voldoende aansluit bij de schaal waarop de problemen zich voordoen, en of de schaal van provincies zich voldoende onderscheidt van die van andere decentrale overheden.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

b. Wgr-plus of Wgr

De motivering voor de afschaffing van de stadsregio's vertoont een zekere tegenstrijdigheid. De regering wil namelijk dat bovengemeentelijke samenwerking vrijwillig, van onderop, wordt georganiseerd. Uit de hiervoor besproken evaluaties blijkt echter dat de aangesloten gemeenten de stadsregio's over het algemeen op prijs stellen. In haar commentaar op de Visienota stelt de VNG dat de Wgr-plus een bewezen succesvol instrument is; de VNG vraagt zich af of afschaffing daadwerkelijk bijdraagt aan de vermindering van de bestuurlijke drukte.³³

De afschaffing is overigens nooit met de besturen van de betrokken provincies, stadsregio's en gemeenten besproken; zij zijn alleen geconsulteerd over de gevolgen.³⁴ Zulk overleg is wat de gemeenten betreft wettelijk voorgeschreven, nu het belangrijke invloed heeft op hun bevoegdheden.³⁵ Dat gemeenten positief zijn over de stadsregio's is verklaarbaar. Veel problemen overstijgen het gemeentelijke niveau, juist in stedelijke gebieden. Voor het oplossen van bovenlokale problemen bieden de stadsregio's structuur die duidelijkheid en houvast biedt.

Volgens de toelichting staat de deelnemende gemeenten niets in de weg om de taken die door de stadsregio's worden uitgevoerd, op die schaal te blijven vervullen.³⁶ Dat moge zo zijn, maar het staat niet vast dat de deelnemende gemeenten de stadsregio

³² Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010, blz. 40.

³³ Brief van de VNG van 23 januari 2012, kenmerk BABVI/U201102276, blz. 04.

³⁴ Toelichting, § 5 (Consultatie).

³⁵ Artikel 114 van de Gemeentewet. Ook in de Bestuursafspraken 2011-2015 tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen is de keuze voor afschaffing als zodanig niet aan de orde geweest.

³⁶ Toelichting, § 3 (Herverdeling taken plusregio's noodzakelijk), slotalinea.

zonder grote wijzigingen zullen voortzetten. Zij hebben de mogelijkheid om de samenwerking opnieuw te organiseren en zijn daar zelfs toe genoodzaakt als maar één gemeente dat wil. 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 het totstandbrengen van die regelingen kunnen er uitvoerige discussies ontstaan over de vraag of alle bij de problemen betrokken gemeenten mee willen doen (free-rider-gedrag) en over de vraag hoeveel elke gemeente zal bijdragen in de kosten. Bovendien is er onzekerheid over de standpunten die de provincies zullen innemen. Het voorafgaande is van belang, omdat de stadsregio's nu beschikken over wettelijke bevoegdheden die buiten het gebied van de stadsregio's aan de provincies zijn opgedragen. Is de gemeenschappelijke regeling eenmaal tot stand gekomen, dan zal het opvallen dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de aangesloten gemeenten niet kan dwingen mee te werken aan de uitvoering van de genomen besluiten. Deze doorzettingsmacht is een bevoegdheid van de stadsregio die zelden of nooit gebruikt wordt, maar het is een stok achter de deur die de gemeenten motiveert om te blijven streven naar een door alle gemeenten gedragen besluit.³⁷ 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. 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.

Dit speelt in het bijzonder bij de bureaus voor jeugdzorg. Deze bureaus vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies, maar zijn overgedragen naar de stadsregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam. De plannen zijn om de jeugdzorg op 1 januari 2015 over te hevelen naar de gemeenten (nieuwe Jeugdzorgwet); voor de korte periode dat de genoemde stadsregio's zijn opgeheven en de jeugdzorg nog niet is overgedragen aan de gemeenten voorziet het voorstel erin dat de jeugdzorg kan worden overgedragen aan een vrijwillige gemeenschappelijke regeling.³⁸ De Afdeling constateert dat hiermee onzeker wordt of er in de drie regio's voldoende bestuurlijke verantwoordelijkheid en continuïteit voor de jeugdzorg zal bestaan, temeer omdat de datum van 1 januari 2015 geenszins vaststaat.

De Raad van State heeft in het verleden aangedrongen op een meer directe democratische verankering van de stadsregio's.³⁹ Op dit punt is het optimum niet bereikt, al functioneert de indirecte democratische legitimatie van de stadsregio's volgens lokale bestuurders in de praktijk vaak niet slecht.⁴⁰ Bij voortzetting van de stadsregio's op vrijwillige basis zal echter ook de democratische verankering – waaronder de daadwerkelijke betrokkenheid van raadsleden, maar ook het vinden van een balans tussen het gewicht van grote en kleine gemeenten – opnieuw moeten worden gevonden.

Juist nu de provincies, gelet op de grote diversiteit die zich op hun grondgebied afspeelt en gelet op hun specifieke positie als toezichhoudend en intermediair bestuur, slechts een beperkte rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van bestuurskracht, en juist

³⁷ *Plusen en minnen*, blz. 54.

³⁸ Voorgesteld artikel XVI.

³⁹ Kamerstukken II 1992/93, 23 048, B, punt 8; 2001/02, 28 095, nr. 3, punt 3; 2003/04, nr. 4, punt 1.

⁴⁰ *Plusen en minnen*, blz. 42-46.

nu – zoals in de Visienota terecht is opgemerkt – gemeentelijke herindeling alleen van onderop wordt toegestaan, is het des te opvallender dat de regering de stadsregio's, die ondanks de geïmproviseerde wijze waarop zij zijn ontstaan naar omstandigheden heel behoorlijk functioneren bij het oplossen van bovenstedelijke problemen, wil afschaffen.⁴¹ Voor zover de stadsregio's een voortzetting krijgen in de vorm van twee vervoersregio's moet worden vastgesteld dat de bevoegdheden en de financiering van deze lichamen niet worden geregeld, terwijl gelden die bestemd zijn voor vervoer en aanvankelijk voor een deel aan gemeenten waren toegekend, nu aan de provincies worden uitgekeerd. Met dat al komt er een einde aan de verworvenheden van de stadsregio's: het oplossen van de grootstedelijke problematiek en het vergroten van de bestuurlijke slagkracht in de steden en de stedelijke gebieden, waardoor de Randstad in zijn totaliteit wordt versterkt en onze concurrentiepositie in Europa wordt verstevigd. Bestuurlijk keert ons land daarmee terug naar de situatie zoals die bestond aan het eind van de jaren '70 en het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw. Zo gezien wordt een omgekeerde processie van Echternach doorlopen.

Nu er geen adequate alternatieven ter versterking van de regionale samenwerking voorhanden zijn, gegeven de door opeenvolgende kabinetten beleden noodzaak van versterking van de bestuurlijke organisatie, meent de Afdeling dat het zonder vervanging afschaffen van de Wgr-plusgebieden – wat ook de bedenkingen daartegen mogen zijn – heroverweging verdient. Bij zo'n heroverweging kan het wettelijk verplichte overleg met de gemeentebesturen alsnog plaatsvinden.

5. Uitwerking van het voorstel in de verschillende regio's

Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling nog de volgende opmerkingen.

a. In de toelichting wordt slechts kort stilgestaan bij de situatie die in elk van de regio's ontstaat door de afschaffing van de stadsregio's. Er komen, zoals gezegd, twee vervoersregio's in de Randstad. De vervoersregio's komen tot stand bij gemeenschappelijke regeling, maar de gebieden worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.⁴² Alleen de twee genoemde regio's zullen als vervoersregio worden aangewezen.⁴³ De overgang van de financiële rechten en verplichtingen wordt in het voorstel niet geregeld.

Het is de Afdeling niet duidelijk hoe deze keus om alleen deze twee vervoersregio's aan te wijzen zich verhoudt tot het uitgangspunt dat bovengemeentelijke samenwerking van onderop tot stand dient te komen. Zij adviseert hier in de toelichting op in te gaan. Voorts dient het voorstel een regeling te bevatten voor de overgang, bestuurlijk en financieel, van stadsregio's naar vervoersregio's. De Afdeling adviseert het voorstel aan te vullen.

b. De vervoersregio op de noordvleugel van de Randstad zal het gebied van de stadsregio Amsterdam en de gemeente Almere omvatten. In de Visienota was nog voorzien in een infrastructuurautoriteit die ook het Bestuur Regio Utrecht zou omvatten.⁴⁴ In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom daar voor de vervoersregio van wordt afgezien. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

⁴¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 10.

⁴² Voorgesteld artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

⁴³ Toelichting, § 3.2 (Twee vervoersregio's voor de vleugels in de Randstad).

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 23.

c. Evenmin wordt ingegaan op de gevolgen van de afschaffing van de andere stadsregio's: het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente⁴⁵ en Parkstad Limburg. Er lijkt alleen aandacht te zijn voor de stedelijke problematiek in de Randstad. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de bestuurlijke situatie in elk van de genoemde regio's.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage II.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,

⁴⁵ Regio Twente heeft in een brief van 11 november 2011, kenmerk 11008590, namens de aangesloten gemeenten als eerste optie gepleit voor handhaving van de Wgr-plus, omdat dat de bestuurlijke spaghetti beperkt. Instelling van een infrastructuurautoriteit voor de regio Twente werd genoemd als alternatief.

Bijlage I. Wgr-plus-regio's



Overgenomen uit *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, publicatienummer 3969, augustus 2010, blz. 22.

Bijlage II bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.12.0095/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Aanwijzing 223a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- Artikel II, derde lid, als volgt redigeren: "In het achtste lid vervalt "plusregio of"."
- De in artikel IV (Wet BDU verkeer en vervoer) gedefinieerde term "vervoergebied" ook definiëren in de Wet personenvervoer 2000 (artikel V), ter vervanging van de term "het krachtens artikel 20, derde lid, aangewezen gebied".
- In artikel V, onderdeel E "artikel 20, tweede en derde lid" wijzigen in: artikel 20, tweede of derde lid.
- Artikel V, onderdeel F, controleren. Voorts aanwijzing 231 Ar in acht nemen.
- Bij artikel V, onderdeel G (artikel 93a van de Wet personenvervoer 2000) er rekening mee houden dat dit artikel wordt ingevoegd bij wetsvoorstel 32 376, dat nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen.
- In artikel 16, derde lid, van de Planwet verkeer en vervoer (artikel VI van het wetsvoorstel), in onderdeel a, de zinsnede "3, derde lid, onder b" schrappen; in onderdeel b, "a en" schrappen; in onderdeel g "het 'gemeentebestuur'" vervangen door: de gemeenteraad.
- In de artikelen X en XX, derde lid, aanwijzing 87 Ar toepassen.
- In artikel XIII een van de modellen van aanwijzing 171b toepassen, nu het voorstel van Huisvestingswet 20.. (kamerstukken 32 271) nog in behandeling is bij de Tweede Kamer. Eventueel ook de geldende Huisvestingswet wijzigen.
- In artikel 81, vierde lid, van de Woningwet (artikel XIV van het voorstel) de zinsnede ", het dagelijks bestuur van een plusregio" schrappen.
- Bij de artikelen XVII tot en met XXIV aanwijzing 165a Ar toepassen. Daarbij de materie, geregeld in artikel XIX en artikel XXII, aanhef en onderdeel b, ontdebelen.
- In artikel XIX een uitzondering regelen voor gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel XVII, tweede lid.
- In artikel XXIII, tweede lid, de afschaffing van de drie genoemde plusregio's niet afhankelijk maken van de intrekking van de Wet op de jeugdzorg: indien de intrekking van die wet niet doorgaat, zal ook de afschaffing van deze plusregio's niet doorgaan.
- Het overgangsrecht in artikel XXIV nader uitwerken. Er zal een orgaan moeten zijn dat de regionale huisvestingsverordening in de vier jaar dat zij blijft bestaan kan wijzigen. Indien organen van de plusregio bevoegd zijn besluiten en maatregelen te nemen ter uitvoering van die verordening, zal voor die bevoegdheden een voorziening getroffen moeten worden.
- In artikel XXV aanwijzing 180, model C, Ar toepassen, nu het wetsvoorstel uitgaat van gedifferentieerde inwerkingtreding (bij voorbeeld artikel XVIII, eerste lid).
- De Wijzigingswet Wgr-plus intrekken.