

AAN Tweede Kamerleden (leden commissies IenM en Biza)
VAN Bestuur Regio Twente

DATUM 24 januari 2014
AFDELING
ONDERWERP Afschaffing WGR-plus (document t.b.v. de lobby Kamerleden januari 2014)

Memo

Inleiding

Het kabinet is voornemens de Wgr-plus regio's per 1 januari 2015 af te schaffen. Het desbetreffende wetsvoorstel is op 17 juni 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden. Behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer staat gepland voor week 4 van januari 2014. Deze memo is opgesteld ter ondersteuning van de lobby richting Kamerleden waar in januari 2014 contact mee zal worden gezocht.

Het wetsvoorstel afschaffing Wgr-plus maakt niet alleen een einde aan de wettelijk verplichte samenwerking, maar schaft ook de taken af die de plusregio's nu hebben op gebied van verkeer en vervoer en de daarbij behorende financiële middelen (BDU). Vooral hiertegen maken wij bezwaar.

Samengevat gaat het om de volgende argumenten:

1. aandacht voor stedelijke regio's mag niet verslappen. De Wgr-plus heeft Twente veel gebracht;
2. scherpe kritiek van de Raad van State (bestuurlijke drukte zal niet af maar toenemen, structurerende werking van de samenwerking en democratische legitimatie);
3. verplichtende karakter afschaffen is geen probleem; in de praktijk wordt in Twente al bijna 20 jaar prima tussen de gemeenten samengewerkt als ware het een vrijwillige samenwerking;
4. BDU moet voor gemeenten behouden blijven;
5. vervoerregio's niet alleen in de Randstad;
6. aandacht voor afhandeling desintegratiekosten en personele belangen.

Ad. 1. Aandacht voor stedelijke regio's; plusstatus heeft Twente veel opgeleverd

In het verleden zijn de stadsregio's op verzoek van het Rijk opgezet en ingericht. Belangrijke redenen daarvoor waren: het feit dat de **stedelijke regio's de motor van de economie van Nederland** vormen en vooroplopen bij sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. Ook de samenhang en zwaarte in problematiek op diverse terreinen was een reden voor de oprichting van stadsregio's. De argumentatie die toen gold, is nog steeds valide en actueel. De Wgr-plus heeft de regio Twente veel gebracht. Twente is een samenhangend Daily Urban System. **Mobiliteitstromenonderzoek in 2012 wijst uit dat ca. 90 % van alle verplaatsingen zich binnen Twente afspeelt.** Dit maakt regionaal verkeers- en vervoersbeleid zinvol en effectief. Dit gegeven maakt dat ook een integraal regionaal verkeers- en vervoerbeleid gevoerd kan worden met een optimale afstemming tussen de belangen van en mogelijkheden van auto, OV en fiets. Goede regionale bereikbaarheid en duurzaamheid gaan hier samen op. Ook de arbeidsmarkt is sterk intern gericht: 83 % van de Twentenaren werkt binnen de regio. Voordeel van Twente is de grote mate van congruentie. Op veel terreinen is de grens van de samenwerking gelijk aan die van de 14 Twentse gemeenten, bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Twente (in veel regio's is dat veel diffuser). Ook bij de decentralisatie van de jeugdzorg en AWBZ in Twente werken de 14 Twentse

gemeenten samen. Ondersteuning bij de uitvoering van de decentralisatie is bij Regio Twente ondergebracht.

Ad. 2. Scherpe kritiek Raad van State op het wetsontwerp

De Raad van State geeft in haar advies, d.d. 9 juli 2012 (nr. W04.12.0095) aan dat er in feite **geen enkel steekhoudend argument is om de stadsregio's af te schaffen**. De inhoudelijke argumentatie om de stadsregio's af te schaffen ontbreekt volledig. De Raad van State heeft mede met het oog hierop grote kritiek op het wetsvoorstel en maakt ook bezwaar tegen de inhoud van het wetsvoorstel (negatief advies) en geeft het kabinet in overweging de afschaffing van de Wgr-plusgebieden te heroverwegen. De RvS verwijst ook nog naar de positieve rapporten die over de stadsregio's zijn verschenen en vindt het opvallend dat die niet in de beschouwing zijn betrokken. Samengevat heeft de Raad van State de volgende kritiekpunten:

- **Bestuurlijke drukte neemt niet af maar toe** (zie voor toelichting hieronder onder 2A);
- **Plusregio's bevorderen en structureren de samenwerking en voorkomen wildgroei aan samenwerkingsverbanden** (voor toelichting zie hieronder onder 2A);
- **De democratische legitimatie** (voor toelichting zie hieronder punt 2B);

In de beantwoording van de Kamervragen gaat het kabinet niet of nauwelijks in op de kritiek van de Raad van State.

Ad. 3. Wettelijk verplichte samenwerking kan er af

Het kabinet is sterk gefocust op de afschaffing van de wettelijk verplichte samenwerking. Voor de stadsregio's is het geen enkel probleem om het verplichtende karakter, dat nu in de wet is opgenomen, er af te halen. Ook **op vrijwillige basis is samenwerking op gebied van verkeer en vervoer heel goed mogelijk**. In de praktijk wordt hieraan in Twente al bijna 20 jaar vorm gegeven. Het kabinet geeft dit in feite zelf ook aan door in de noord- en zuidvleugel van de Randstad vervoerregio's toe te staan die op basis van een vrijwillige samenwerking tot stand komen. Daarvoor is echter wel behoud van taken, bevoegdheden en middelen nodig (zie ook argumentatie van de VNG). Samenwerking en participatie van de provincie in de gemeenschappelijke regeling is geen enkel probleem.

--> Waar voor dit onderwerp de verplichte samenwerking in de ogen van het kabinet moet worden afgeschaft, wordt op andere beleidsterreinen de verplichte samenwerking opnieuw geïntroduceerd (tegenstrijdigheid in regeringsbeleid).

Ad. 4. BDU voor gemeenten behouden

De 7 stadsregio's ontvangen nu rechtstreeks middelen van het rijk (BDU). In die gebieden moet de BDU dan ook worden gezien als gemeentelijke middelen waar de samenwerkende gemeenten zelf invulling kunnen geven aan de besteding. Dit moet ook zo blijven. Dat kan door de desbetreffende middelen over te hevelen naar het gemeentefonds of door de huidige BDU-regeling te laten voortbestaan voor alle provincies en vervoerregio's. Dit standpunt sluit aan bij dat van de VNG.

Ad. 5. Ook buiten de Randstad vervoerregio's mogelijk maken

Ook in andere stadsregio's buiten de Randstad is de gelijkwaardige samenwerking tussen gemeenten en provincies op het gebied van verkeer en vervoer van belang en daarom moet ook daarbuiten de vorming van vervoerregio's mogelijk worden gemaakt. Het kan niet zo zijn dat er als gevolg van de huidige voorstellen een tweedeling ontstaat; vorming van vervoerregio's in de Randstad met behoud van de BDU en daarbuiten niet.

Ad. 6. Desintegratiekosten en personeel

De 7 stadsregio's hebben een wettelijke taak op gebied van het regionaal verkeer en vervoer en openbaar vervoer. De BDU en ook vroegere regelingen (o.a. GDU) voorzagen er in dat hiervoor organisaties werden opgebouwd. Deels zijn hiervoor ook medewerkers van het rijk overgenomen (via de zgn. Verdi-akkoorden). Hoewel die organisaties verhoudingsgewijs

zeer beperkt in omvang zijn gebleven, worden zij nu opgeheven en wordt in het wetsontwerp of de memorie van toelichting met geen woord gerept over een regeling voor compensatie van kosten en personeel dat zich met die taken bezighoudt. Ook in de Nota naar aanleiding van het verslag gaat het kabinet nauwelijks in op de vragen die de Kamerfracties op dit punt hebben gesteld. Het kan niet zo zijn dat gemeenten uit de Wgr-plusgebieden met kosten worden opgezadeld die ontstaan doordat de wetgever wettelijke taken schrapt en zich niet bekommert om de gevolgen daarvan. Dit getuigt van onbehoorlijk bestuur. Het is zeker ook niet gepast om de desintegratiekosten bij de rechtsopvolger neer te leggen. De wetgever dient dit netjes te regelen en de optredende desintegratiekosten aan de stadsregio's of de deelnemende gemeenten te vergoeden dan wel te compenseren.

Ten aanzien van het Advies Raad van State

2A. Bestuurlijke drukte neemt niet af maar toe

De minister van BZK vindt dat de bestuurlijke drukte moet verminderen en dat met het oog hierop de Wgr-plusregio's moeten worden afgeschaft. Onderbouwing hiervan vindt in de voorstellen niet plaats.

Uit advies Raad van State d.d. 9 juli 2012 (nr. W04.12.0095): 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. Ook op dit vlak is de onderbouwing van de minister dus ondeugdelijk

RvS: Blz. 9 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.

De Raad van State toont aan dat, in tegenstelling tot de veronderstelling van de minister, de bestuurlijke drukte hierdoor niet zal af nemen maar eerder zal toenemen. In de nota "Het kan beter; derde periodieke beschouwing van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen" (d.d. 21 mei 2013) gaat de Raad van State hier nog nader op in (zie par.3.4.3 Bestuurlijke drukte blz. 50-52).

RvS: 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.

2B. Democratische legitimatie

We kunnen het eens zijn met het principe dat intergemeentelijke samenwerking goed democratisch gelegitimeerd moet zijn. Anderzijds is het ook goed dat taken zo dicht mogelijk bij de samenleving en de burger worden uitgevoerd.

Het is uiterst merkwaardig dat de minister van BZK enerzijds de democratische legitimatie wil bevorderen door de Wgr-plusregio's af te schaffen (want die wordt als gebrekkig gezien) maar anderzijds de gemeentelijke samenwerking via diezelfde Wgr juist wil bevorderen en zelfs verplicht op wil leggen (decentralisaties). In die gevallen is die democratische legitimatie kennelijk geen issue (meer). Het kabinet huldigt al vele jaren in de discussie over de democratische legitimiteit het principe dat deze is geborgd vanuit de gemeenten. In de stadsregio's gaan de gemeenten over het regionaal beleid en hebben de gezamenlijke gemeenten dan ook de beslissingsbevoegdheid over de inzet van de BDU (via adviezen). Zeker omdat uit onderzoek blijkt dat die taak heel goed wordt uitgevoerd, is er geen enkele reden om de zeggenschap over die middelen nu bij de provincies neer te leggen. In gebieden, waar nu de Wgr-plus nu van toepassing is, moet de BDU voor de desbetreffende gemeenten beschikbaar blijven.

Vorming van vervoerregio's moet ook buiten de Randstad mogelijk worden gemaakt.

In de Stadsregio Twente is de democratische legitimiteit goed geborgd

Hoewel het om een wettelijk verplichte taak gaat (met de Wgr als basis) en de wettelijke bevoegdheid bij het bestuur van het samenwerkingsverband berust, heeft Regio Twente altijd een grote rol toegekend aan de gemeenten binnen het samenwerkingsverband. De stadsregio Twente heeft de Wgr-plus taken altijd zo georganiseerd als ging het om een vrijwillig vorm van samenwerking (verlengd lokaal bestuurtaak). Dat betekent in de praktijk dat een prominente rol voor de gemeenten in de besluitvorming is weggelegd. In feite wordt door het dagelijks bestuur geen besluit genomen zonder dat daar een positief advies van de 14 gemeenten (i.c. het wethoudersoverleg) aan ten grondslag ligt. Door deze werkwijze is sprake van maximale betrokkenheid van de deelnemende gemeenten bij die taak en tevens van een goed verankerde democratische legitimatie.

Dit is ook van belang omdat in de plannen van de minister de samenwerking tussen de gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen juist wordt bevorderd en aangemoedigd.