



# Legitimititeit van de Wgr-plusregeling

Masterscriptie Political Science, Universiteit Leiden

Een onderzoek naar het ontstaan en afschaffen van de Wgr-plusregeling.

**Auteur: Eveline Goesten**

**Eerste lezer: Prof. Dr. R.A. Koole**

**Tweede lezer: Prof. Dr. Boine**

**Aantal woorden: 9588**

**3-6-2016**

# Inhoudsopgave

---

Inleiding .....	2
Probleemstelling.....	2
Theoretisch kader.....	5
Verwachtingen.....	5
Legitimiteit.....	7
Beëindiging van beleid.....	8
Onderzoeksdesign .....	10
Methoden .....	10
Operationalisering.....	10
Het instellen van de Kaderwet .....	12
Historische achtergrond .....	12
Het debat Kaderwet bestuur in verandering 15 december 1993 .....	13
Het instellen van de Wgr-plusregeling.....	16
Historische achtergrond .....	17
Het debat Wijzigingswet Wgr-plus 25 november 2004.....	17
Afschaffen van de Wgr-plusregeling .....	24
Historische achtergrond .....	24
Het debat Wet afschaffing plusregio's 3 juli 2014 .....	24
Conclusies .....	28
Historische documenten en literatuurlijst	
Historische documenten	
Literatuurlijst	

# Inleiding

---

Op 26 mei 2010 werd in het NRC-Handelsblad gesproken over de toekomst van het Nederlands regionaal bestuur. In het nieuwsartikel stond dat de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) tijdens haar congres een resolutie wilde doorvoeren waarbij gemeenten, provincies en waterschappen samen een nieuwe en sterke overheid konden vormen met de toenmalige stadsregio's als voorbeeld. De VNG streefde naar een toekomst waarbij gemeenten grotendeels op zouden gaan in grotere regio's en de provincies en waterschappen langzaam uit het zicht zouden verdwijnen en 'binnen de grenzen van de Grondwet' zouden blijven.<sup>1</sup>

De Wet gemeenschappelijke regelingen-plus (Wgr-plusregeling) was een uitgangspunt voor deze resolutie. De Wgr-plusregeling had al geleid tot zeven Wgr-plusregio's: Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Parkstad Limburg. Op 8 juni 2010 werd besloten om de resolutie tijdens het congres niet in stemming mee te nemen, omdat er te veel tegenstrijdige reacties op waren gekomen.<sup>2</sup> Hoewel er hierdoor nooit over is gestemd, toont het wel het bestuurlijk vernieuwingsenthousiasme van deze periode aan. Waar toen werd gesproken over decentraal bestuur als mogelijke vierde bestuurslaag met de Wgr-plusregio als uitgangspunt, was dit in 2014 echter volledig anders. Op 3 juli 2014 werd in de Tweede Kamer de Wet afschaffing plusregio's aangenomen.

## Probleemstelling

De Wet afschaffing plusregio's maakte een einde aan de verplichte samenwerking tussen de eerder genoemde regio's die in 2006 nog in werking traden voor een onbepaalde werkingsduur.<sup>3</sup> Toen de Wgr-plusregeling werd ingesteld was het doel om ondersteuning te bieden aan de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur en om specifieke problemen op te lossen in de stedelijke gebieden. Toch wilde de regering de Wgr-plusregeling in 2014 afschaffen, omdat er langs andere wegen kon worden voorzien in de behoefte aan bestuurlijke voorzieningen in de stedelijke gebieden. Zo zouden de lokale overheden zelf meer ruimte moeten krijgen om te kiezen voor de beste vorm van samenwerking.<sup>4</sup> Een punt van zorg was de waarborging van de democratische legitimiteit van de Wgr-plusregeling.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> NRC-Handelsblad 2010.

<sup>2</sup> VNG 2010.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33047, nr. 1 (Kamerbrief);  
Kamerstukken II 2012/2013, 33659, nr. 3 (MvT).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2012/2013, 33659, nr. 3, p. 2 (MvT).

<sup>5</sup> Raad voor Openbaar Bestuur 2015.

Hoewel de Wgr-plusregeling is afgeschaft, betekent dit niet dat er geen behoefte meer bestaat aan bovengemeentelijke regelingen die ondersteuning bieden aan de bestuurlijke hoofdstructuur. De Wgr-plusregeling werd nu eenmaal om die reden ingesteld. Dit roept de vraag op of afschaffing van de plusregeling daadwerkelijk heeft geleid tot een adequater beleid en een betere vorm van samenwerking in het openbaar bestuur. Na afschaffing van de regeling zijn er nog steeds kansen tot bovengemeentelijke samenwerking. Zo is er een mogelijkheid om samenwerking ten aanzien van overgedragen lokale taken na beëindiging van hun wettelijke taken als ‘normale’ Wgr voort te zetten.<sup>6</sup> Daarnaast zijn er door de Wet afschaffing plusregio’s nieuwe vervoerregio’s ingesteld in de grote stedelijke gebieden, die qua bestuurlijke organisatie lijken op die van de Wgr-plusregio, en die bevoegdheden over vervoer van het Rijk hebben overgenomen.

Het gebrek aan inzicht in het wettelijk proces van de Wgr-plusregeling maakt het tot een interessant onderwerp voor onderzoek. Zo hebben Korsten *e.a.* de Wgr-plusregeling besproken in een artikel waarin zij het doel van intergemeentelijke samenwerking beschrijven.<sup>7</sup> Peter en Castenmiller hebben onderzocht waarom de regering de Wgr-plusregeling wilde afschaffen. De auteurs vonden de door hen onderzochte argumenten voor afschaffing weinig overtuigend en hebben in datzelfde artikel alternatieve verklaringen geformuleerd die, door hen zelf benadrukt, niet werden ondersteund met degelijk wetenschappelijk bewijs.<sup>8</sup> De auteurs hebben vervolgens een voorzichtige conclusie gedaan dat bij wijziging van bestuurlijke inrichting de politieke logica altijd zwaarder weegt dan de inhoudelijke rationaliteit.<sup>9</sup>

Dit onderzoek analyseert de Wgr-plusregeling vanuit een ander perspectief, het perspectief van legitimiteit en historische institutionalisme. Vanuit dit perspectief wordt geprobeerd om antwoorden op de hoofdvraag wetenschappelijk te onderbouwen. De behoefte aan ondersteuning van de bestuurlijke hoofdstructuur, het oplossen van concrete problemen in de stedelijke gebieden en het ontstaan van nieuwe mogelijkheden tot samenwerking zoals vervoerregio’s, tonen de waarde van intergemeentelijke samenwerking. De vraag is wat de onderliggende reden was voor parlement en regering om de Wgr-plusregeling in te stellen en vervolgens af te schaffen. Door het beantwoorden van de volgende hoofdvraag wordt meer inzicht verkregen in deze kwestie:

---

<sup>6</sup> Koole 2013, 93.

<sup>7</sup> Korsten *e.a.*, 2006.

<sup>8</sup> Castenmiller en Peters 2016, 196.

<sup>9</sup> Castenmiller en Peters 2016, 200.

*Hoe en waarom zijn de instelling en afschaffing van de Wgr-plusregeling gelegitimeerd?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe is de instelling van de Wgr-plusregeling gelegitimeerd?
2. Hoe is de afschaffing van de Wgr-plusregeling gelegitimeerd?
3. Waarom vond deze omslag plaats?

Met het woord omslag in de derde deelvraag wordt de verandering bedoeld die heeft plaatsgevonden, waardoor legitimatie ter ondersteuning van de regeling heeft plaatsgemaakt voor legitimatie voor het afschaffen van de regeling.

# Theoretisch kader

---

## Verwachtingen

Het is de vraag hoe en waarom de Wgr-plusregeling door regering en parlement is ingesteld en hoe en waarom deze daarna weer is afgeschaft. Er zijn drie mogelijkheden die deze omslag in de manier van legitimeren van (ook wel: het denken over) de Wgr-plusregeling, kunnen verklaren. De eerste mogelijkheid is dat de omslag heeft plaatsgevonden door veranderingen in regeringssamenstellingen. De tweede is de invloed van de Fortuyn-revolte als *critical juncture*. De derde is de invloed van de PVV als gedoogpartner in kabinet Rutte I.

Met de mogelijkheid van veranderingen in regeringssamenstellingen wordt bedoeld dat meerdere politieke partijen (verder te noemen: partijen) in regeringen hebben gezeten in de periode dat de Wgr-plusregeling werd ingesteld en afgeschaft. Het is mogelijk dat het verschil in rol als regerings- of oppositiepartij invloed heeft gehad op het denken van de partij over de Wgr-plusregeling. Deze verwachting wordt ondersteund door een onderzoek van Schumacher e.a. waarin wordt aangetoond dat regeringspartijen over het algemeen meer veranderen van standpunt dan oppositiepartijen. De verwachtingen van een regeringspartij zijn van invloed op hoe politieke keuzes worden vertaald, welke kwesties aandacht krijgen, hoe belangen worden gerepresenteerd en welk beleid wordt omgezet in wetten.<sup>10</sup> Op basis van het onderzoek van Schumacher e.a. wordt verwacht dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de standpunten van een of meerdere partijen die plaatsnamen in de regering en dat dit gevolgen heeft gehad voor de manier waarop de Wgr-plusregeling werd gelegitimeerd.

Een andere mogelijkheid is dat de omslag heeft plaatsgevonden door de invloed van ingrijpende gebeurtenissen, ook wel *critical junctures*, zoals dit bekend is geworden in de literatuur over het historisch institutionalisme. In deze literatuur gaat het om een duaal model van institutionele ontwikkeling die wordt gekenmerkt door relatief lange periodes van pad-afhankelijkheid en stabiliteit, onderbroken door korte fases, de *critical junctures*, waarin grote verandering mogelijk is.<sup>11</sup> Het vermoeden bestaat dat de Fortuyn-revolte uit 2002 een *critical juncture* is, en invloed heeft gehad op het denken over de Wgr-plusregeling. Fortuyn benadrukte vervreemding tussen burger en bestuur en keerde zich tegen het beeld dat een klein land als Nederland niet veel te kiezen had.<sup>12</sup> Fortuyn was ontevreden over het bestaande bestuur en beleid, en was tegen

---

<sup>10</sup> Schumacher e.a. 2015, 1051.

<sup>11</sup> Capoccia en Kelemen 2007, 341.

<sup>12</sup> De Rooy 2014, 269-293.

achterkamertjespolitiek.<sup>13</sup> Het politieke cynisme dat heerste in Nederland werd door Fortuyn omgezet in een revolte, tegen de politieke en culturele gevestigde ordes, die zich concentreerde op de representatieve instituties.<sup>14</sup>

De Fortuyn-revolte heeft mogelijk de politieke ideologie veranderd en heeft er mogelijk toe geleid dat regering en parlement de Wgr-plusregeling niet meer konden legitimeren. De Fortuyn-revolte heeft echter eerder plaatsgevonden dan dat de Wgr-plusregeling werd ingesteld. Benadrukt moet worden dat er door de Fortuyn-revolte een kentering heeft plaatsgevonden in de nationale politiek.<sup>15</sup> Daarom wordt verondersteld dat de Fortuyn-revolte ook in de jaren na instelling aan de basis van dit debat heeft gelegen en invloed heeft gehad op de verandering in het denken over de Wgr-plusregeling.

Daarnaast is de Wgr-plusregeling een opvolger van de in 1994 ingestelde Kaderwet bestuur in verandering. Dit werd gezien als een tijdelijke wet, een voorloper op een definitief besluit en een overgang naar de Wgr-plusregeling.<sup>16</sup> De Kaderwet kwam te vervallen en de vergelijkbare Wgr-plusregeling kwam hiervoor in de plaats. De Wgr-plusregeling was hiermee het einddoel van een overgangsproces en dit kan erop duiden dat er hierdoor minder discussie heeft kunnen plaatsvinden waarin de Fortuyn-revolte van invloed kon zijn. Dit was wel mogelijk in de periode van afschaffing van de Wgr-plusregeling, omdat de verplichte samenwerking tussen gemeenten in het geheel opnieuw ter discussie kwam.

De laatste mogelijkheid is dat er een omslag heeft plaatsgevonden door de invloed van de PVV als gedoogpartner op het kabinet Rutte I in 2011. In de zoektocht van Castenmiller en Peters naar alternatieve verklaringen wordt aangekaart dat deze regering, die bestond uit CDA, VVD en met de gedoogsteun van de PVV, streefde naar een daadkrachtig imago. Een 'bestuurlijk construct' als de Wgr-plusregio zou hier niet binnen passen.<sup>17</sup> Castenmiller en Peters merken tevens op dat het interessant zou zijn om te onderzoeken wat er in 2012 gebeurde, toen het CDA plaatsmaakte voor de PvdA en afschaffing van de Wgr-plusregeling opnieuw in het regeerakkoord kwam.<sup>18</sup> Deze observaties worden verder onderzocht door na te gaan in hoeverre de PVV invloed heeft gehad op de omslag die heeft plaatsgevonden.

---

<sup>13</sup> Van Ostaaijen 2012, 195.

<sup>14</sup> Cuperus 2003, 20.

<sup>15</sup> Schinkelshoek 2012, 6-7.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 25287, nr. 17, p. 3.

<sup>17</sup> Castenmiller en Peters 2016, 199.

<sup>18</sup> Castenmiller en Peters 2016, 198-199.

## Legitimiteit

Wanneer is macht legitiem, wat maakt het legitiem en waarom is het belangrijk? Het zijn complexe vragen, gesteld door Beetham, die op verschillende manieren kunnen worden benaderd.<sup>19</sup> De vragen sluiten aan bij dit onderzoek naar hoe en waarom de macht van de Wgr-plusregeling als politieke institutie is gelegitimeerd. Over het legitimiteitsvraagstuk zijn vanuit verschillende disciplines theorieën geschreven. Zo houden de juristen zich vooral bezig met de rechtsgeldigheid, de politiek filosofen met de morele rechtmatigheid van machtsrelaties en de sociale wetenschappers met de empirische gevolgen voor kenmerken van machtsrelaties.<sup>20</sup> Ondanks deze ingewikkeldheid maakt Boulding onderscheid tussen twee aspecten van legitimiteit. Interne legitimiteit is de mate waarin de heerser zichzelf legitimeert. Externe legitimiteit is de mate waarin het volk de heerschappij accepteert. Interne en externe legitimiteit zijn aan elkaar gerelateerd. Een voorbeeld is een regering die door het hebben van zelfvertrouwen ook vertrouwen onder de bevolking creëert.<sup>21</sup>

Thomassen *e.a.* omschrijven legitimiteit als de macht die kan rekenen op steun van de burger. In een legitieme democratie zijn burgers bereid zich aan de regels te houden, omdat deze democratisch tot stand zijn gekomen, ongeacht de inhoud van de besluiten.<sup>22</sup> De theorie van Rosanvallon wijkt hiervan af. Rosanvallon bekritiseert dat in het huidig democratisch systeem de algemene wil slechts wordt bepaald door een stem van de meerderheid van de burgers en dat de meerderheidsstem beslist over de legitimiteit van het bestuur. Het is niet vanzelfsprekend dat de wil van de meerderheid de algemene wil representeert. Democratische legitimiteit ontstaat wanneer burgers geloven in eigen instituties en dit kan enkel door het creëren van een machtsgevoel.<sup>23</sup>

Waar Rosanvallon het geloof in instituties benoemt, benadrukt Weber het geloof in legitimiteit. Beetham geeft kritiek op de theorie van Weber en zegt dat het niet gaat om het geloof in legitimiteit door de burger, maar om de beoordeling van de mate waarin de machtsuitoefening correspondeert met het geloof van de burger: “A given power relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because it can be justified in terms of their belief.”<sup>24</sup> De hiervoor genoemde auteurs benadrukken het externe aspect van legitimiteit, omdat de theorieën zich vooral richten op de mate waarin het volk de macht accepteert. Vanuit het externe aspect zou dit onderzoek zich meer concentreren op de vraag hoe het volk denkt over de macht van de Wgr-plusregio als onderdeel van de Wgr-plusregeling.

---

<sup>19</sup> Beetham 2013, 3.

<sup>20</sup> Beetham 2013, 4-7.

<sup>21</sup> Boulding 1972, 24.

<sup>22</sup> Thomassen *e.a.* 2014, 11.

<sup>23</sup> Rosanvallon 2011, 1.

<sup>24</sup> Beetham 2013, 11.



Barker beargumenteert dat legitimiteit een activiteit is die niet alleen voordelen heeft voor het volk, maar ook wordt uitgevoerd in het voordeel van de heerser zelf.<sup>25</sup> Legitimiteit is noodzakelijk om de heerser in staat te stellen om te heersen, omdat het de bevestiging geeft dat de heerser de bevoegdheid heeft om te heersen.<sup>26</sup> Het legitimiteitsvraagstuk is complex en omvat vele aspecten en benaderingen. De theorie van Barker past binnen het aspect van interne legitimiteit en sluit aan op de verwachtingen die in dit onderzoek zijn benoemd. Door middel van het aspect van interne legitimiteit is het mogelijk om de verandering te onderzoeken die heeft plaatsgevonden in de manier waarop de heerser (verder te noemen: regering en parlement) zelf de Wgr-plusregeling als politieke institutie heeft gelegitimeerd.

### **Beëindiging van beleid**

Naast de hiervoor besproken theorieën over legitimiteit zijn theorieën over het beëindigen van beleid van belang voor het onderzoek. De Wet afschaffing plusregio's is immers een beëindiging van beleid. Het beëindigen van beleid wordt door meerdere auteurs omschreven als het opzettelijk beëindigen van specifieke regeringsfuncties.<sup>27</sup> DeLeon stelt dat beleid zelden wordt beëindigd. Dit gebeurt alleen wanneer het doel zwak is en niet wordt ondersteund door 'machtige bondgenoten', of in contrast staat met de voorkeuren van burgers.<sup>28</sup> Bardach beargumenteert dat beleid bijna nooit wordt beëindigd wanneer wordt gekeken naar de hoeveelheid pogingen die hiervoor worden gedaan. Indien het wel gebeurt komt dit, óf doordat het beleid eindigt met veel kracht door een enkele autoritaire beslissing als gevolg van een politieke kwestie, óf doordat de steun voor beleid langzaam afneemt door vermindering in belang.<sup>29</sup>

Beide auteurs hebben geschreven over het beëindigen van beleid, met een overeenkomstige conclusie: er wordt te weinig onderzoek naar gedaan. Bardach is van mening dat het onderwerp wordt verwaarloosd, omdat het zelden voorkomt.<sup>30</sup> DeLeon zegt dat het een belangrijk en onmisbaar deel is van beleidsvorming, maar dat er door de complexiteit en het gebrek aan cases te weinig onderzoek naar wordt gedaan.<sup>31</sup> Dit onderzoek richt zich, naast instelling, grotendeels op afschaffing van de Wgr-plusregeling, en het biedt daarom inzicht in het fenomeen van beëindiging van beleid. De theorie van Bardach sluit het best op de analyse aan, omdat het zich meer richt op

---

<sup>25</sup> Barker 2004, 42.

<sup>26</sup> Barker 2004, 65.

<sup>27</sup> DeLeon 1978, 370.

<sup>28</sup> DeLeon 1978, 379.

<sup>29</sup> Bardach 1976, 125.

<sup>30</sup> Bardach 1976, 123.

<sup>31</sup> DeLeon 1978, 372.

het politieke proces en machtsverhoudingen. De theorie van DeLeon heeft een bredere focus, omdat het zich ook richt op de voorkeuren van burgers.

# Onderzoeksdesign

---

## Methoden

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een inhoudsanalyse van (historische) documenten. De reden is dat uitspraken van regering en parlement zijn vastgelegd in Kamerstukken. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Hiervoor is gekozen, omdat uitspraken door middel van deze strategie diepgrondig kunnen worden beschreven en geïnterpreteerd. Dit onderzoek heeft niet als doel om de hoeveelheid of frequentie van uitspraken te analyseren. De combinatie tussen inhoudsanalyse van (historische) documenten en een kwalitatieve onderzoeksstrategie voorziet in betrouwbare antwoorden en leidt tot een representatief beeld van de legitimatie door regering en parlement.

In dit onderzoek zijn Kamerstukken opgenomen uit de periode 1994 tot en met 2014. De eerdergenoemde Kaderwet werd in 1994 ingesteld als wettelijk kader voor de Wgr-plusregeling en diende als overgang hiernaar. De Wgr-plusregeling is in 2004 door de Tweede Kamer aangenomen, in 2006 in werking getreden en in 2014 afgeschaft. De Kaderwet is in het onderzoek opgenomen, omdat de argumenten voor het aannemen van de Wgr-plusregeling in 2004 mogelijk zijn gebaseerd op argumenten voor het instellen van de Kaderwet in 1994. Bovendien wordt verwacht dat de Fortuyn-revolte, veranderingen in regeringssamenstellingen en/of de invloed van de PVV als gedoogpartner de redenen zijn waarom deze omslag heeft plaatsgevonden. Door de periode 1994-2014 in het onderzoek op te nemen, is het mogelijk om de invloed van deze mogelijkheden op de Wgr-plusregeling te onderzoeken.

## Operationalisering

De geselecteerde Kamerstukken zijn debatten, memories van toelichting en, indien er in debatten naar is verwezen, adviezen van de Raad van State (RvS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob). Kamerstukken zijn verzameld met behulp van secundaire literatuur en Statengeneraaldigitaal.nl. Dit is aangevuld met Kamerstukken die zijn vernoemd in debatten. De Kamerstukken die worden geanalyseerd kunnen worden teruggevonden in de bijlage *Historische documenten en literatuurlijst - Historische documenten*. Het onderzoek richt zich op regering en parlement en binnen het parlement ligt een focus op de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer hebben voldoende debatten plaatsgevonden om het denken over de Wgr-plusregeling in kaart te brengen. Bovendien heeft de Eerste Kamer de wetsvoorstellen na stemming aangenomen, zonder grote wetswijzigingen aan te willen brengen. Daarom, en vanwege het feit dat binnen het onderzoek rekening wordt gehouden met een beperkte onderzoekduur, is ervoor gekozen om Kamerstukken van de regering en de Tweede Kamer te analyseren.

De Kamerstukken zijn onderverdeeld in drie periodes: 1. Instelling van de Kaderwet (1990 – 1994) 2. Instelling van de Wgr-plusregeling (2002 – 2006) 3. Afschaffing van de Wgr-plusregeling (2011 – 2014). Tijdens analyse van de Kamerstukken worden uitspraken geselecteerd die het legitimeren van het instellen en afschaffen van de Wgr-plusregeling, en de omslag die hierin heeft plaatsgevonden, kunnen verklaren. Hierbij ligt een focus op uitspraken die direct of indirect naar de Fortuyn-revolte en/of naar de PVV (als gedoogpartner) verwijzen. Daarnaast wordt gekeken naar uitspraken over de bestuurlijke hoofdstructuur, waar ook wel in de debatten naar wordt verwezen als het Huis van Thorbecke. Bovendien wordt er geconcentreerd op uitspraken die een algemeen beeld geven over de legitimiteit van de Wgr-plusregeling. Hierbij wordt ook gekeken naar een eventuele verandering van standpunten. Uitspraken worden vervolgens per periode en per partij met elkaar vergeleken.

Een aantal kanttekeningen kunnen bij het onderzoek worden geplaatst. Meerdere debatten zijn per periode in het onderzoek opgenomen. Er is gekozen om één debat per periode in tabellen te verwerken. In deze debatten waren de meeste partijen aan het woord en hierin stonden veel relevante argumenten en uitspraken die de standpunten van de partijen konden weergeven. De debatten die in de tabellen zijn verwerkt, zijn daarom een goede representatie van de discussie die in de desbetreffende periode heeft plaatsgevonden. Niet alle onderzochte partijen hebben een uitspraak gedaan in de debatten die zijn verwerkt in de tabellen. Uitspraken die deze partijen in andere debatten hebben gedaan worden, indien relevant, in de tekst vermeld. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat uitspraken die zijn gedaan door regering en parlement gevoelig zijn voor misinterpretatie. Hoewel misinterpretatie van uitspraken vaak een punt is waar rekening mee moet worden gehouden in (kwantitatief) onderzoek, wordt geprobeerd om dit te voorkomen door de uitspraken die zijn opgenomen in de analyse te vergelijken met andere uitspraken die zijn gedaan door dezelfde partij in dezelfde periode.

# Het instellen van de Kaderwet

---

## Historische achtergrond

In 1990 werd de discussie over de noodzaak van regionaal bestuur geopend naar aanleiding van het rapport Grote steden, grote kansen. De Commissie-Montijn was op 13 juni 1988 door de regering aangesteld om na te denken over de bestuurlijke indeling van Nederland. Aanleiding hiervoor waren concrete problemen in de stedelijke gebieden.<sup>32</sup> Steden waren niet in staat om kansen en problemen op maatschappelijk, economisch en sociaal gebied voldoende aan te pakken en de bestaande bestuursstructuur vormde een obstakel voor het voeren van adequaat beleid.<sup>33</sup> Na het rapport gaf de regering in drie nota's Bestuur op Niveau (BoN) aan dat de samenwerking tussen gemeenten op basis van de 'normale' Wgr in de stedelijke gebieden onvoldoende was. Er werd beargumenteerd dat de 'normale' Wgr ten aanzien van uitvoerende taken goed, maar voor de sturende taken te vrijblijvend was. De 'normale' Wgr is nu nog steeds in werking en bevat regels over de publiek rechtelijke vormen van samenwerking tussen overheden, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen.<sup>34</sup>

De BoN nota's vormden de start van een vernieuwingsproces. Hierdoor werd de 'normale' Wgr op 1 juli 1994 door kabinet Lubbers III (CDA en PvdA) aangescherpt en is de Kaderwet bestuur in verandering in werking getreden. Deze wet bevatte de verplichting voor een zevental samenwerkingsgebieden rond de grote steden om tijdelijk, vooruitlopend op een definitieve bestuurlijke voorziening, een zwaar intergemeentelijk samenwerkingsverband aan te gaan.<sup>35</sup> Met de Kaderwet werd gekozen voor het procesmatig introduceren van regionale publieke lichamen.<sup>36</sup> Door middel van een wettelijk verplichte samenwerking werden tijdelijke bestuurlijke structuren gevormd als overgang naar nader te bepalen nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de grootstedelijke gebieden.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Mensen 2009, 12; Kamerstukken II 1988/1989, 21062, nr. 2, p. 1 (Kamerbrief).

<sup>33</sup> Kamerstukken II 1992/1993, 21062, nr. 21, p. 3 (Kamerbrief).

<sup>34</sup> Mensen 2009, 11-12; Kamerstukken II 1988/1989, 21062, nr. 2 (Kamerbrief); II 1990/1991, 21062, nr. 3 (Kamerbrief).

<sup>35</sup> Mensen 2009, 12-13.

<sup>36</sup> Spaans 2007, 211.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33659, nr. 3, p. 2 (MvT).

## Het debat Kaderwet bestuur in verandering 15 december 1993

Tabel 1a: algemene standpunten over Kaderwet bestuur in verandering <sup>38</sup>		
Fractie	Standpunt	Argument
<b>CDA *</b>	Pro **	De wet is een goede methode om het oplossend vermogen van het bestuur in stedelijke gebieden te versterken, p. 2924.
<b>D66</b>	Gematigd	Met dit wetsvoorstel is de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie niet afgerond, maar het is een belangrijk begin, p. 2917.
<b>GL</b>	Contra	De wet is een onvolmaakte stap. Verdeling van taken en verantwoordelijkheden blijft onduidelijk en diffuus, p. 2957.
<b>GPV</b>	Contra	Fractie is er niet van overtuigd dat Nederland gediend is bij een provincie nieuwe stijl, p. 2962.
<b>PvdA *</b>	Pro	Fractie gaat met vertrouwen het pad in van de Kaderwet met als helder eindperspectief de stadsprovincie, p. 2917.
<b>RPF</b>	Contra	Het is zeer de vraag of met de nu voorliggende wet het bestuur beter, minder bureaucratisch en doorzichtiger wordt, p. 2942.
<b>SGP</b>	Contra	De wet draagt niet bij aan helderheid en slagvaardigheid, p. 2936.
<b>VVD</b>	Contra	De wet gaat te weinig over de gemeente en te veel over wat de gemeente niet zou kunnen, p. 2948.
<b>Regering</b>	Pro	De Kaderwet zorgt voor een krachtige impuls in het proces. <sup>39</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor wetsvoorstel). Contra (= geen steun voor wetsvoorstel).*

Hoewel de discussie over regionaal bestuur ontstond in 1990, werd de Kaderwet pas in 1994 aangenomen. Een aantal bevindingen kan worden gedaan. Allereerst kan worden geconstateerd dat alle fracties positief stonden tegenover vernieuwing van het openbaar bestuur. Door verdeeldheid werd, ondanks de positieve houding, moeizaam een oplossing gevonden voor de bestuurlijke problemen. Dit wordt getoond in tabel 1a. Alleen de regeringspartijen waren positief over het wetsvoorstel. Zo zei De Cloe van de PvdA dat er voor het eerst sinds tijden zicht was op de daadwerkelijke totstandkoming van een krachtig regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2909-2966 (23048, 23139, 21062).

<sup>39</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 40, p. 3125 (23048, 23139, 21062).

<sup>40</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2911 (23048, 23139, 21062).

**Tabel 1b: standpunten over directe verkiezingen in Kaderwet bestuur in verandering <sup>41</sup>**

<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Contra **	De relatie tussen burger en bestuur wordt niet ingevuld door verkiezingen alleen, maar ook door een werkend bestuur, dat iets te bieden heeft om uit te kiezen, p. 2929.
<b>D66</b>	Contra	Rechtstreekse verkiezingen leiden tot een ondoorzichtige structuur, p. 2917.
<b>GL</b>	Pro	Getrapte verkiezingen met een beperking van het passief kiesrecht tot de kring van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn onvolmaakt, p. 2958.
<b>PvdA *</b>	Pro	Fractie vraagt zich af of het niet gewenst is te komen tot een vorm van rechtstreekse verkiezingen, p. 2915.
<b>VVD</b>	Contra	Verlengd lokaal bestuur kan ook tot uiting komen in de manier hoe een voorzitter wordt uitgekozen, p. 2953.
<b>Regering</b>	Contra	Van mening dat rechtstreeks gekozen bestuur de verkeerde weg is. Dan dreigt het gevaar dat Nederland overdekt raakt met een wirwar van rechtstreeks gekozen besturen en een vierde bestuurslaag. <sup>42</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor directe verkiezingen). Contra (= geen steun voor directe verkiezingen).*

<sup>41</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2909-2966 (23048, 23139, 21062).

<sup>42</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 40, p. 3162 (23048, 23139, 21062).

<b>Tabel 1c: standpunten over het Huis van Thorbecke in Kaderwet bestuur in verandering</b> <sup>43</sup>		
<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Pro **	Het wetsvoorstel is gebleven binnen de grenzen van de Grondwet en de bedoeling van verlengd lokaal bestuur, p. 2928.
<b>D66</b>	Pro	Wanneer in dit model provincies de schaal van regio's aannemen wordt het intermediaire bestuur te veel versnipperd en is er geen midden bestuur meer, p. 2936.
<b>GL</b>	Contra	Er is geen principiële keuze voor een andere schaal van het midden-bestuur, terwijl voor tal van taken duidelijk is dat de gewestelijke schaal beter voldoet dan de oude provinciale schaal, p. 2958.
<b>GPV</b>	Pro	De drie volwaardige bestuurslagen zijn er. Niet als onveranderlijke grootheden, maar wel bestuurlijke eenheden die als provincies en gemeenten in de Nederlandse samenleving geworteld zijn, p. 2962.
<b>PvdA *</b>	Contra	Wil krachtig democratisch gekozen regionaal bestuur, p. 2910.
<b>VVD</b>	Pro	De basisconstructie van Thorbecke moet in stand blijven, p. 2948.
<b>RPF</b>	Pro	Tussen de provincie en de gemeenten bestaan op dit moment veel hulpconstructies en die moeten snel verdwijnen, p. 2943.
<b>SGP</b>	Pro	Angst voor uitholling van de lokale bestuurslaag. Bovendien zit de provincie nieuwe stijl veel dichter op gemeenten dan voor een intermediaire bestuurslaag goed is, p. 2941.
<b>Regering</b>	Pro	Huldigen het standpunt dat de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie in Nederland slechts drie bestuurslagen dient te kennen. <sup>44</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor behoud drie bestuurslagen). Contra (= geen steun voor behoud drie bestuurslagen).*

De verdeeldheid kan voornamelijk worden verklaard door het verschil in standpunten over de mate van democratische legitimiteit. De RvS adviseerde in 1992 dat hier in het wetsvoorstel onvoldoende van zou zijn: “Belangrijke taken en bevoegdheden van gemeenten worden overgeheveld naar de regionale organen, maar terwijl bij de gemeenten sprake is van algemene democratische verkiezingen, zal het overhevelen van taken en bevoegdheden naar regiobesturen niet gepaard gaan

<sup>43</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2909-2966 (23048, 23139, 21062).

<sup>44</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 40, p. 31257 (23048, 23139, 21062).



met het overhevelen van gelijke democratische waarborgen.”<sup>45</sup> De regering antwoordde op het advies dat verkiezingen zouden leiden tot een extra vierde bestuurslaag en dit zou moeten worden voorkomen: “Rechtstreekse verkiezing van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling wijzen wij af. Dergelijke verkiezingen zijn strijdig met het karakter van verlengd lokaal bestuur.”<sup>46</sup>

Uitspraken van Tweede Kamerleden richtten zich op het belang van directe verkiezingen en/of het behoud van het Huis van Thorbecke. Tabellen 1b en c bieden een overzicht. Er kan worden opgemerkt dat er sprake was van een tweedeling op de links-rechts as, omdat de fracties links van het midden (PvdA, GL) sterke waarde hechtten aan directe verkiezingen en de fracties in het midden en rechts van het midden (D66, CDA, VVD) sterke waarde hechtten aan het in stand houden van de drie lagen van het Huis van Thorbecke. Ook in de andere debatten over de Kaderwet was deze tweedeling terug te vinden. Zo beargumenteerde GL dat het wetsvoorstel niet zou leiden tot een hoger democratisch gehalte: “Het blijven hoogst waarschijnlijk ondoorzichtige onderonsjes van burgemeesters: zonder rechtstreekse verkiezingen en zonder politieke fractievorming.”<sup>47</sup> Niet alle fracties die het belang van het Huis van Thorbecke onderstreepten, ondersteunden ook het wetsvoorstel. Zo benadrukte de RPF de hoofdstructuur, maar beargumenteerde dat het wetsvoorstel zou leiden tot een ongewilde vierde bestuurslaag. De regering benadrukte ook het belang van de hoofdstructuur, maar beargumenteerde dat het wetsvoorstel zou blijven binnen de grenzen van de Grondwet.<sup>48</sup>

Er kan worden geconcludeerd dat alle fracties positief stonden tegenover vernieuwing van het openbaar bestuur. Het ontstaan van de Kaderwet verliep niettemin moeizaam, mede door een tweedeling tussen fracties die een nadruk legden op het in stand houden van drie bestuurslagen en fracties die een nadruk legden op directe verkiezingen. De Kaderwet werd aangenomen, omdat concrete oplossingen nodig waren en omdat de wet werd gezien als het begin van een proces. De Kaderwet werd geaccepteerd als een voorlopige oplossing voor de bestuurlijke problemen. Dit kan worden geïllustreerd door een uitspraak: “De CDA-fractie wil uitgaan van een proces van bestuur in verandering, van maatwerk, van groei van onderop en van differentiatie. Dit is een mix van factoren die van invloed zijn op succesvolle verbetering van het bestuur in stedelijke gebieden.”<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Kamerstukken II 1992/1993, 23048, B, p. 17-18 (Advies RvS).

<sup>46</sup> Kamerstukken II II 1992/1993, 23048, B, p. 17 (Advies RvS).

<sup>47</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2958 (23048, 23139, 21062).

<sup>48</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2928 (23048, 23139, 21062).

<sup>49</sup> Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2928 (23048, 23139, 21062).

# Het instellen van de Wgr-plusregeling

---

## Historische achtergrond

Het functioneren van de ‘normale’ Wgr, in combinatie met de Kaderwet, is in de daaropvolgende jaren altijd een onderwerp van discussie gebleven.<sup>50</sup> De Kaderwet is als een tijdelijke wet langer geldig geweest dan oorspronkelijk de bedoeling was. In 1998 werd Kaderwet verlengd en in 2001 kwam kabinet Balkenende I (CDA, LPF, VVD) met het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's.<sup>51</sup> Hierop werd de kritiek gegeven dat het een gewicht kreeg dat het idee van een hulpstructuur voorbijging. De consequenties van die verder reikende betekenis, in het bijzonder de democratische legitimiteit, bleven in het voorstel buiten beschouwing.<sup>52</sup> Mede hierom besloot kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D66) in 2002 niet door te gaan met het wetsvoorstel, besloot het te stoppen met de Kaderwet en deed het kabinet het voorstel om de ‘normale’ Wgr-regeling uit te breiden via de Wijzigingswet Wgr-plus.<sup>53</sup>

De Wijzigingswet Wgr-plus trad op 1 januari 2006 in werking. De Kaderwet vormde hiervoor het wettelijk kader.<sup>54</sup> De Wgr-plusregeling voorzag in de totstandkoming van de Wgr-plusregio, het takenpakket, en de rolverdeling tussen provincie en Wgr-plusregio bij ruimtelijke planvorming, inclusief vervoer en financiering. De Wgr-plusregeling verschilde van de ‘normale’ Wgr, omdat deze niet was gebaseerd op vrijwillige samenwerking waartoe gemeenten zelf konden beslissen. In tegenstelling tot de ‘normale’ Wgr was het bij de uitvoering van gemeentelijke taken niet ter beoordeling van gemeenten zelf of, en op welke manier, er zou worden samengewerkt.<sup>55</sup> Door de regering werd, mogelijk door de kritiek die was gegeven op het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's, benadrukt dat regionale samenwerking diende te zijn verankerd binnen de hoofdstructuur en dat er waarde werd gehecht aan een transparant en democratisch gelegitimeerde organisatie van binnenlands bestuur.<sup>56</sup> Opvallend is dat er in de toelichting verder niet meer over deze waarden werd gesproken, noch over hoe deze ten uitvoer werden gebracht.

## Het debat Wijzigingswet Wgr-plus 25 november 2004

In het debat is een tweedeling te vinden tussen partijfracties. Deze tweedeling is weergegeven in tabel 2a. Net zoals bij de Kaderwet waren er fracties die positief stonden tegenover vernieuwing van het openbaar bestuur. De PvdA-fractie beargumenteerde bijvoorbeeld dat de wet urgent was. Ook

---

<sup>50</sup> Mensen 2009, 13.

<sup>51</sup> Mensen 2009, 13.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2001/2002, 28095, A, p. 4 (Advies RvS).

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28756, nr. 1, p. 2 (Kamerbrief).

<sup>54</sup> Spaans 2007, 212.

<sup>55</sup> Mensen 2009, 14.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28756, nr. 1, p. 2 (Kamerbrief).

Minister Remkes van Binnenlandse Zaken zei: “In de afgelopen jaren zijn er meerdere bestuursmodellen verdwenen in het grote regionale zwarte gat dat alles opslokt (...) Het is de hoogste tijd om nu eens gewoon een paar zaken te regelen die hoognodig geregeld moeten worden.”<sup>57</sup> Er waren ook fracties die negatief stonden tegenover een nieuwe wet. De fracties van SGP, GL en SP achtten eerst discussie nodig over de hoofdstructuur, voordat er over een nieuwe wet zou moeten worden gesproken.

---

<sup>57</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 32, p. 2085 (29532, 27008).

<b>Tabel 2a: algemene standpunten over Wijzigingswet Wgr-plus<sup>58</sup></b>		
<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Pro **	Hoopt naar een finale te gaan in een discussie over de vormgeving van regionale samenwerking in het stedelijk gebied. Is niet op alle onderdelen even enthousiast over het wetsvoorstel, omdat het een compromis is tussen alle betrokkenen, p. 1859.
<b>CU</b>	Contra	Het is logischer om eerst een discussie te hebben over het openbaar bestuur en het daarna pas te hebben over de Wgr-plusregeling. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt geen duidelijke keuze gemaakt, p. 1868.
<b>D66</b>	Pro	Ondersteunt de noodzaak van regionale samenwerking. Ziet het wetsvoorstel als een tijdelijke oplossing. Fractie wil verantwoordelijkheid nemen en daarom geeft ze voorwaardelijke steun, p. 1872.
<b>GL</b>	Contra	Eerst is een discussie nodig over de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland. Het probleem kan niet worden opgelost door middel van het voorliggend wetsvoorstel. Het is een houtje-touwtje oplossing voor een heel belangrijk element van ons openbaar bestuur, p. 1863.
<b>PvdA</b>	Pro	De wet is urgent en er moeten op korte termijn oplossingen komen. Het is niet de keuze van de PvdA om de problemen op deze manier op te lossen. De Wgr-plus is een wet waar de fractie mee zou moeten leren leven, p. 1867.
<b>SP</b>	Contra	Eerst is discussie nodig over de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland. Als het wetsvoorstel doorgaat, wordt het een rommeltje binnen het openbaar bestuur, p. 1867.
<b>VVD *</b>	Pro	Het wetsvoorstel is het voorlopige sluitstuk van alle ontwikkelingen die bij de structuurdiscussie horen, p. 1864.
<b>Regering</b>	Pro	Dit voorstel biedt een kans op realisatie van een doordachte en werkbare bestuurlijke oplossing voor de grootstedelijke regio's. <sup>59</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor wetsvoorstel). Contra (= geen steun voor wetsvoorstel).*

<sup>58</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 28, p. 1857-1873 (23048, 23139, 21062).

<sup>59</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 32, p. 2082 (29532, 27008).

**Tabel 2b: standpunten over verkiezingen in Wijzigingswet Wgr-plus <sup>60</sup>**

<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CU</b>	Contra **	In tegenstelling tot het regiobestuur is de provinciebestuurder wél democratisch gelegitimeerd en daar horen de verordenende bevoegdheden bij, p. 1859.
<b>D66</b>	Contra	Begrijpt dat er geen sprake kan zijn van rechtstreekse verkiezingen vanwege de hulpstructuur. Voor een hulstructuur is rechtstreekse legitimatie geen halszaak, p. 1872.
<b>GL</b>	Pro	In de Kaderwet was er zeer gebrekkige democratische legitimatie en gebrekkige transparantie. Gezien de uitbreiding van het takenpakket, zal dit ook gelden voor de Wgr-plusregeling, p. 1863.
<b>PvdA</b>	Pro	Het is van belang dat burgers worden bediend door een overheid die transparant te werk gaat, p. 1869.
<b>SGP</b>	Contra	Pleit om het takenpakket niet groter te maken dan noodzakelijk is, zodat er daarom geen aparte verkiezingen nodig zijn, p. 1862.
<b>SP</b>	Pro	Het is niet juist dat mensen die niet zijn gekozen terecht komen in besturen, p. 1867.
<b>VVD *</b>	Contra	Er is sprake van magere legitimatie, maar daarom mag dit type besturen enkel provincies en gemeenten verbinden, p. 1865.
<b>Regering</b>	Contra	Het takenpakket is niet zo groot dat rechtstreekse verkiezingen nodig zijn. <sup>61</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor verkiezingen). Contra (= geen steun voor verkiezingen).*

<sup>60</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 28, p. 1857-1873 (23048, 23139, 21062).

<sup>61</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 32, p. 2089 (29532, 27008).

<b>Tabel 2c: standpunten over het Huis van Thorbecke in Wijzigingswet Wgr-plus<sup>62</sup></b>		
<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Pro **	Van mening dat er in Nederland geen ruimte is voor vier direct gekozen bestuursorganen in de totale overheidskolom, p. 1860.
<b>CU</b>	Pro	Kan zich er niet aan onttrekken dat het Huis van Thorbecke er een verdieping bij dreigt te krijgen, p. 1857.
<b>D66</b>	Gematigd	Wil eerst besluiten nemen voor het over het huis van Thorbecke te hebben, p. 1873.
<b>GL</b>	Pro	Kiest voor drie bestuurslagen. Vier gekozen bestuurslagen is niet wenselijk, p. 1863.
<b>PvdA</b>	Contra	Sommigen verklaren het Huis van Thorbecke zo heilig dat de mogelijkheid voor burgers om invloed uit te oefenen op hun eigen werkelijkheid wordt beperkt, p. 1868.
<b>SGP</b>	Pro	Aan plusregio's kunnen bevoegdheden worden toegekend die ook binnen de bestuurlijke hoofdstructuur zouden kunnen worden ingevuld, p. 1882.
<b>SP</b>	Pro	Spreekt niet van directe verkiezingen omdat dat niet past in het Huis van Thorbecke, p. 1867.
<b>VVD *</b>	Pro	Kiest heel sterk voor een hoofdstructuur met drie lagen en met sterke gemeenten, p. 1864.
<b>Regering</b>	Pro	Het hele wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat alleen wanneer het probleem binnen de bestuurlijke hoofdstructuur niet effectief kan worden opgelost, er gebruik kan of moet worden gemaakt van de hulpconstructie van de plusregio's. <sup>63</sup>

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor behoud drie bestuurslagen). Contra (= geen steun voor behoud drie bestuurslagen).*

In het debat was er ook een tweedeling op de links-rechts as over verkiezingen van het regiobestuur. De uitspraken zijn weergegeven in tabel 2b. Hierbij lag er een nadruk op de mogelijkheid door de Wgr-plusregeling om, als niet-verkozen kandidaat gemeenteraadslid, plaats te nemen in het bestuur van de Wgr-plusregio. Waar links (GL, PvdA, SP) als reactie hierop transparantie en (indirecte) verkiezingen benadrukte, stelde rechts (CU, D66, SGP, VVD) dat dit niet nodig was vanwege het karakter van hulpstructuur. In het debat lag, in tegenstelling tot bij de Kaderwet, een mindere nadruk op het belang van directe verkiezingen. Hierover werden minder uitspraken gedaan. Uitspraken over directe verkiezingen sluiten aan op het gedachtegoed van de Fortuyn-revolte. Het

<sup>62</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 28, p. 1857-1873 (23048, 23139, 21062).

<sup>63</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 32, p. 2093 (29532, 27008).

feit dat dit minder werd benoemd, kan erop wijzen dat de Fortuyn-revolte een mindere invloed heeft gehad op het denken over de Wgr-plusregeling in deze periode.

Daarnaast was er geen tweedeling meer op de links-rechts as over de hoofdstructuur met drie bestuurslagen, het Huis van Thorbecke. Opvallend is dat de PvdA hier als enige fractie geen nadruk op legde en dat een verandering heeft plaatsgevonden in het standpunt van GL. Waar GL in het debat over de Kaderwet nog de voordelen van een ‘gewestelijke schaal’ benoemde, stelde de fractie in het debat over de Wijzigingswet dat een vierde bestuurslaag niet wenselijk zou zijn. Net zoals bij het debat over de Kaderwet moet worden benadrukt dat niet alle fracties die het belang van de hoofdstructuur onderstreepten, ook het wetsvoorstel ondersteunden. De regering hechtte eveneens een sterke waarde aan de hoofdstructuur, maar beargumenteerde dat gebruik zou moeten worden gemaakt van de hulpconstructie wanneer problemen binnen de hoofdstructuur niet effectief zouden kunnen worden opgelost.<sup>64</sup>

Zoals de Kaderwet werd gezien als een proces van bestuur in verandering, blijkt uit de analyse dat de Wijzigingswet ook werd gezien als een proces. De Wgr-plusregeling heeft geen permanente structuur gekregen, maar was een ‘overgangsfase’: “Steeds zal in een concreet geval moeten worden nagegaan of de omvang en inhoud van het pakket aan taken en bevoegdheden die worden toegekend met zich meebrengen dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam een zo zware en algemene bestuurstaak heeft dat er van een algemeen vertegenwoordigend lichaam moet worden gesproken.”<sup>65</sup> De regeling had echter het ‘sluitstuk’ moeten zijn van een lange discussie over openbaar bestuur.<sup>66</sup> Een mogelijke verklaring voor de overgangsfase is het verschil in standpunten van partijen. Hierdoor was een sluitstuk niet mogelijk. Dit komt ook naar voren in uitspraken van Tweede Kamerleden. Zo zei Van der Ham van D66: “Ik ben nu wel op een moment aangekomen dat mijn fractie en ik onze verantwoordelijkheid en een besluit willen nemen. Het is overigens wel een voorwaardelijk ja hiervoor. Daarna moeten wij nog heel wat bediscussiëren in bestuurlijk Nederland.”<sup>67</sup>

De Wijzigingswet is aangenomen door de PvdA, Groep Lazrak, D66, Groep Wilders, VVD, CDA en LPF.<sup>68</sup> Het is opvallend dat de eenmansfractie Groep Wilders, de voorloper van de PVV, heeft ingestemd met de Wijzigingswet, vanwege de verwachting dat de PVV van invloed is geweest op

---

<sup>64</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 32, p. 2093 (29532, 27008).

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29532, nr. 6, p. 6 (NV).

<sup>66</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 28, p. 1864 (23048, 23139, 21062).

<sup>67</sup> Handelingen II 2004/2005, nr. 28, p. 1873 (23048, 23139, 21062).

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 27008 (Stemmingsoverzicht).

de omslag die heeft plaatsgevonden in het denken over de Wgr-plusregeling. Wilders heeft in de onderzochte debatten geen uitspraken gedaan die kunnen onderbouwen waarom hij instemde met de Wgr-plusregeling, maar een mogelijke verklaring is dat hij in september 2004 uit de regeringspartij VVD stapte en in december 2004 over de Wijzigingswet Wgr-plus moest stemmen. Vanwege deze korte tussenperiode zou Wilders mogelijk nog geen 'eigen' standpunt hebben ingenomen en stemde hij zoals zijn voormalige partij de VVD dat deed. Ook de LPF, de partij van Fortuyn, deed in de onderzochte debatten geen uitspraken die onderbouwden waarom de partij instemde met de Wijzigingswet. Een mogelijke verklaring is dat de partij in het kabinet Balkenende I eenzelfde wetsvoorstel had gedaan.

Uit het debat over de Wijzigingswet Wgr-plus is gebleken dat er een tweedeling was tussen fracties die positief en die negatief waren over een nieuw wetsvoorstel. Op de PvdA na ondersteunden alle fracties de hoofdstructuur met drie bestuurslagen, het Huis van Thorbecke. Wel was er verdeeldheid over het feit of de Wgr-plusregeling deze zou aantasten of niet, maar volgens de regering was dit niet het geval. Ook was er een tweedeling tussen links en rechts over verkiezingen, met een nadruk op de mogelijkheid om niet-verkozen kandidaat gemeenteraadsleden in het regiobestuur te plaatsen. Er zijn geen directe of indirecte verwijzingen gevonden naar de Fortuyn-revolte en/of de PVV (in deze periode Groep Wilders genoemd). Dit kan erop wijzen dat beiden niet of weinig invloed hebben gehad op de manier waarop de Wijzigingswet is gelegitimeerd. De Wgr-plusregeling is als een 'overgangsfase' aangenomen. Een verklaring hiervoor is dat, door de verdeeldheid over oplossingen, compromissen moesten worden gesloten.



# Afschaffen van de Wgr-plusregeling

---

## Historische achtergrond

Op 10 oktober 2011 verscheen de visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden, van het kabinet Rutte I. Dit kabinet bestond uit de VVD en het CDA, met de gedoogsteun van de PVV. In de visienota maakte het kabinet duidelijk dat het in de daaropvolgende jaren de bestuurlijke inrichting wilde vereenvoudigen. De overheidstaken zouden in de afgelopen eeuw enorm zijn uitgebreid door toevoeging van samenwerkingsverbanden, waaronder de Wgr-plusregeling.<sup>69</sup> Het kabinet Rutte I streefde naar compactheid vanwege de financieel-economische crisis en ter verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. Het kabinet onderstreepte vrijwillige samenwerking en een sobere, strikt taakgerichte invulling.<sup>70</sup>

Onder kabinet Rutte II (VVD, PvdA) werd in 2014 de ‘normale’ Wgr gewijzigd in verband met de Wet afschaffing plusregio’s. Afschaffing betekende het vervallen van de wettelijke verplichting om een plusregio in het leven te roepen en het herverdelen van de wettelijke taken die het vervulde. Na afschaffing continueerden de Wgr-plusregio’s hun samenwerking op vrijwillige basis.<sup>71</sup> Ook werd in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt: vervoerregio’s zouden moeten worden ingesteld om de complexiteit van infrastructuur in grote steden te coördineren. De hedendaagse vervoerregio’s kunnen worden gezien als een samenwerkingsverband dat de verkeer- en vervoertaken voor het openbaar vervoer in stedelijke gebieden uitvoert.<sup>72</sup>

## Het debat Wet afschaffing plusregio’s 3 juli 2014

Waar in de vorige onderzochte periodes veel fracties positief waren over vernieuwing van het openbaar bestuur, waren fracties in dit debat positief over vereenvoudiging van het openbaar bestuur door het afschaffen van de Wgr-plusregeling. De uitspraken zijn weergegeven in tabel 3a. Van deze positieve houding was echter geen sprake in het debat over de vervoerregio’s. Hierbij ontstond een discussie tussen de oppositie en coalitie over het ontstaan van een vierde bestuurslaag en het gebrek aan democratische legitimiteit. Deze uitspraken zijn weergegeven in tabel 3b. De D66-fractie was van mening dat de introductie van vervoerregio’s zou leiden tot een extra bestuurslaag: “Dat zou je nog door de vingers kunnen zien. Alleen, daar komt bij dat die extra bestuurslaag niet rechtstreeks democratisch is gelegitimeerd. Dat zou je ook nog door de vingers kunnen zien, maar daar komt ook nog bij dat dit wetsvoorstel drie wettelijke taken aan die vervoerregio’s toekent.”<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33047, nr. 1 (Kamerbrief).

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33047, nr. 1, p. 8 (Kamerbrief).

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33659, nr. 3 (MvT).

<sup>72</sup> Verkeersnet 2014.

<sup>73</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 1 (33659).

Ook de SP was negatief: “Ik vind het eerlijk gezegd een beetje gênant. Ik zie weer nieuwe regio's die veel macht en geld krijgen, zonder een goede democratische controle.”<sup>74</sup>

<b>Tabel 3a: Wetsvoorstel afschaffing plusregio's</b> <sup>75</sup>		
<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Pro **	Staat positief tegenover het wetsvoorstel, omdat decentrale overheden weer zelf de ruimte krijgen om te bekijken welke samenwerking zij ideaal vinden, p. 4.
<b>D66</b>	Pro	Blij om Wgr-plus af te schaffen, omdat het ondemocratische karakter in relatie tot de verplichtende besluiten die daaruit voortkomen een belangrijk knelpunt is, p. 1.
<b>PvdA</b>	Pro	Samenwerking is niet meer iets wat van bovenaf zou moeten worden opgelegd, p. 6.
<b>SGP</b>	Pro	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, p. 5.
<b>SP</b>	Pro	Goed om regio's op te heffen en fouten uit het verleden te herstellen, p. 4.
<b>VVD *</b>	Pro	De hoofdlijn die in dit voorstel wordt gekozen, beantwoordt in grote lijnen het uitgangspunt dat ons land is opgebouwd uit drie hoofdbestuurssystemen, p. 8.
<b>Regering</b>	Pro	Plusregio's zijn strikt genomen geen verlengd lokaal bestuur meer. Het voorliggende voorstel behelst het opheffen ervan en het overhevelen van de taken naar de provincie, p. 10.

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor wetsvoorstel). Contra (= geen steun voor wetsvoorstel).*

<sup>74</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 4 (33659).

<sup>75</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 1-18 (33659).

<b>Tabel 3b: standpunten over invoer vervoerregio's</b>		
<b>Fractie</b>	<b>Standpunt</b>	<b>Argument</b>
<b>CDA *</b>	Contra **	Heeft grote zorgen over vervoerregio's, p. 4.
<b>D66</b>	Contra	Voelt er erg weinig voor om een 'ketelhok' toe te voegen aan het Huis van Thorbecke, p. 1.
<b>PvdA</b>	Pro	De vervoerregio's kunnen niet worden ondergebracht in het Huis van Thorbecke, maar af en toe heb je te maken met structuren en met de harde werkelijkheid, p. 8.
<b>SGP</b>	Contra	Het manco van dit wetsvoorstel is het volgende: de terugkeer naar de hoofdstructuur gaat samen met het gelijktijdig inslaan van een zijweg, p. 5.
<b>SP</b>	Contra	Tegen invoer van de vervoerregio's. Weer regio's die macht en geld krijgen zonder democratische controle, p. 4.
<b>VVD *</b>	Pro	Het Huis van Thorbecke is een schoonheid, maar begrijpelijk dat hier vanwege de complexiteit van de vervoerregio van moet worden afgeweken, p. 8.
<b>Regering</b>	Pro	De complexiteit van het vervoer maakt dat daar echt een andere situatie is dan elders in het land. Die situatie brengt met zich mee dat een uitzondering gemaakt moet worden, p. 11.

\* *Regeringspartijen.*

\*\* *Pro (= steun voor invoer). Contra (= geen steun voor invoer).*

Er kan worden geconstateerd dat fracties een ander standpunt innamen in dit debat dan in de vorige onderzochte debatten. CDA, PvdA, D66 en VVD waren zowel positief over het instellen, als over het afschaffen van de Wgr-plusregeling. Opvallend is de verandering van de VVD. Zo zei de VVD in 2004 dat de Wgr-plusregeling een sluitstuk zou moeten zijn, maar was de partij in 2014 een voorstander van afschaffing. Hier werd bovendien door de VVD bij gezegd: “Dit pleidooi heeft de VVD-fractie al jaren gehouden en het is goed dat we in Nederland terugkeren naar de bestuurlijke hoofdstructuur.”<sup>76</sup> De SP reageerde hier als volgt op: “Negen jaar geleden stond hier een woordvoerder van de VVD vol vuur te verdedigen waarom we deze bestuurs-regio's moesten invoeren. Nu staat er een woordvoerder van de VVD vol vuur te bepleiten waarom we ze moeten afschaffen.”<sup>77</sup>

In dit onderzoek wordt verwacht dat, mede door de invloed van de PVV als gedoogpartner, de manier is veranderd waarop de Wgr-plusregeling werd gelegitimeerd. Waar Groep Wilders in 2004

<sup>76</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 8 (33659).

<sup>77</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 3 (33659).

als ‘nieuwkomer’ nog instemde, was de PVV in 2011 tegen de Wgr-plusregeling. De PVV maakte zich toen sterk voor directe verkiezingen en voor “het snijden in het volume van de overheid”.<sup>78</sup> Zo zei Brinkman van de PVV op 5 oktober 2011 in een debat over gemeentelijke herindeling: “Wij zijn een groot voorstander van directe democratie. De overheid is er namelijk voor de burger. In de huidige regelgeving komt dat wat ons betreft onvoldoende tot uiting. Er wordt nog steeds gesproken over bestuurlijke draagkracht, maar wij praten over burgerlijk draagvlak. Zo zal de PVV toekomstige wetsvoorstellen overigens ook behandelen.”<sup>79</sup>

Hoewel de PVV in de onderzochte debatten geen uitspraken heeft gedaan die de positie van de partij kunnen onderbouwen, toont de uitspraak van Brinkman de opvatting van de PVV over de Wgr-plusregeling in deze periode. Een opvatting van een partij die, als gedoogpartner van een kabinet met de VVD en het CDA, van grote invloed was. Vijf dagen na deze uitspraak verscheen de visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting, waarin het plan van kabinet Rutte I stond om de Wgr-plusregeling af te schaffen. Waar de VVD en het CDA in kabinet Balkenende II de Wijzigingswet Wgr-plus invoerden en beargumenteerden dat het voorstel een bestuurlijke oplossing zou zijn voor de grootstedelijk regio’s, stelden de VVD en het CDA in de visienota dat er hierdoor een gebrek aan bestuurlijke dynamiek, samenwerking en afstemming was ontstaan.<sup>80</sup> Hieruit kan worden opgemaakt dat de VVD en het CDA van standpunt zijn veranderd en de PVV als gedoogpartner een invloed heeft gehad.

Het is opvallend dat kabinet Rutte II is doorgegaan met de afschaffing van de Wgr-plusregeling. De PVV en het CDA maakten plaats voor de PvdA, een partij die in 2004 had ingestemd met de Wijzigingswet Wgr-plus en waar afschaffing niet bij in het verkiezingsprogramma stond.<sup>81</sup> Waar in het verkiezingsprogramma van de VVD uit 2012 stond dat de partij voorstander was van het opheffen van de Wgr-plusregeling, was dit niet het geval in het verkiezingsprogramma van de PvdA.<sup>82</sup> In dit verkiezingsprogramma werden samenwerkingsverbanden tussen gemeenten nog benoemd als een mogelijkheid.<sup>83</sup> Bovendien waren de gemeenten zelf positief over de regeling. Dit blijkt uit het Advies van de RvS uit 2012: “De afschaffing van de stadsregio's vertoont een zekere tegenstrijdigheid. De regering wil namelijk dat bovengemeentelijke samenwerking vrijwillig van

---

<sup>78</sup> Handelingen II 2011/2012, nr. 12, p. 44 (33240, 33263).

<sup>79</sup> Handelingen II 2011/2012, nr. 02, p. 1 (28750).

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33047, nr. 1, p. 10-11 (Kamerbrief).

<sup>81</sup> Castenmiller en Peters 2016, 199.

<sup>82</sup> VVD 2012, 43.

<sup>83</sup> PvdA 2012, 69.

onderop wordt georganiseerd. Uit de hiervoor besproken evaluaties blijkt echter dat de aangesloten gemeenten de stadsregio's over het algemeen op prijs stellen.”<sup>84</sup>

Op basis van het verkiezingsprogramma en de wens van de gemeenten kan worden verondersteld dat er geen reden was voor de PvdA om met de afschaffing door te gaan. De PvdA gaf de volgende reactie ter verdediging van het plan om de Wgr-plusregeling af te schaffen: “De stadsregio's zijn ontstaan in een tijd dat gemeenten nauwelijks over de grenzen heen keken (...) hoe anders is de wereld anno 2014. Gemeenten weten dat zij taken veelal niet meer zelfstandig kunnen uitoefenen en willen dat in heel veel gevallen ook niet meer. Samenwerking is niet meer iets wat van bovenaf zou moeten worden opgelegd.”<sup>85</sup> Deze reactie op het advies van de RvS toont aan dat de PvdA van positie was veranderd toen de partij in de regering kwam. Dit ondersteunt de verwachting dat het verschil in rol als regerings- of oppositiepartij een invloed heeft gehad op het denken over de Wgr-plusregeling.

De Wet afschaffing plusregio's is aangenomen door CDA, Groep Bontes/Van Klaveren, VVD, Van Vliet, 50PLUS/Baay-Timmerman en PvdA. Hoewel uit de analyse kan worden opgemaakt dat de fracties positief waren over een wet die de bestuurlijke inrichting zou vereenvoudigen, was er verdeeldheid over de democratische legitimiteit van de vervoerregio's. Verder kan worden geconcludeerd dat er in 2010 een omslag heeft plaatsgevonden in de manier van denken van de VVD en het CDA over de Wgr-plusregeling. Dit kan worden verklaard door de invloed van de PVV als gedoogpartner. De veranderde positie van de PvdA ondersteunt de verwachting dat het verschil in rol als regerings- of oppositiepartij een invloed heeft gehad op het denken van de partij over de Wgr-plusregeling.

---

<sup>84</sup> Kamerstukken II 2012/2013, 33659, nr. 4, p. 10 (Advies RvS).

<sup>85</sup> Handelingen II 2013/2014, nr. 13, p. 6 (33659).

# Conclusies

---

In dit onderzoek is door middel van een inhoudsanalyse van Kamerstukken en een kwalitatieve onderzoekstrategie de vraag beantwoord hoe en waarom instelling en afschaffing van de Wgr-plusregeling is gelegitimeerd. In de periodes dat de Kaderwet en de Wijzigingswet Wgr-plus werden ingesteld was vernieuwing van het openbaar bestuur nodig. Er waren concrete problemen in de stedelijke gebieden en de toenmalige bestuursstructuur vormde een obstakel voor het voeren van adequaat beleid. Daarentegen was versobering van het openbaar bestuur nodig in de periode dat de Wet afschaffing plusregio's werd ingesteld. Kabinet Rutte I en II streefden naar compactheid, vanwege de financieel-economische crisis en ter verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. In dit onderzoek is geprobeerd de omslag van regering en parlement in het denken over de Wgr-plusregeling te verklaren. Als mogelijkheden hiervoor zijn de veranderingen in regeringssamenstellingen, de invloed van de Fortuyn-revolte als critical juncture en de invloed van de PVV als gedoogpartner geopperd.

Op basis van de analyse kan worden geconstateerd dat er, mede door veranderingen in regeringssamenstellingen, een omslag heeft plaatsgevonden in het denken over de Wgr-plusregeling. De bevindingen die zijn gedaan komen overeen met de theorie van Schumacher *e.a.*, dat regeringspartijen over het algemeen meer veranderen van standpunt dan oppositiepartijen. De positie van de PvdA veranderde toen de partij in kabinet Rutte II in de regering kwam met de VVD. De regering continueerde de afschaffing van de Wgr-plusregeling, terwijl de PvdA had ingestemd met de Wijzigingswet Wgr-plus en afschaffing ook niet in haar verkiezingsprogramma stond. Deze verwachting wordt ook ondersteund door de verandering van de positie van de VVD en het CDA, toen de partijen in kabinet Rutte I in de regering kwamen met de gedoogsteun van de PVV.

De verandering in de positie van de VVD en het CDA bevestigt ook de verwachting dat er, mede door de invloed van de PVV als gedoogpartner, een omslag heeft plaatsgevonden in het denken over de Wgr-plusregeling. In 2004 ondersteunden de VVD en het CDA als regeringspartijen het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus en betoogden de partijen dat het een 'finale' en een 'sluitstuk' zou moeten zijn van de structuurdiscussie. In 2011 was dit omgeslagen, waren de partijen voorstanders van de Wet afschaffing plusregio's en stelden ze dat er een gebrek aan bestuurlijke dynamiek was ontstaan. Dit besluit komt overeen met de opvattingen van de PVV over de Wgr-plusregeling.

Ook kan worden geconstateerd dat er, mede door de Fortuyn-revolte als critical juncture, een omslag heeft plaatsgevonden. Zoals verwacht kwam het gedachtegoed van de Fortuyn-revolte naar voren in de debatten over de Wet afschaffing plusregio's en niet bij de debatten over de Wijzigingswet Wgr-plus. Zo werd afschaffing door fracties ondersteund met uitspraken die indirect naar de revolte verwezen: meer ruimte voor decentrale overheden om te beslissen, afschaffing van het ondemocratisch karakter, en geen verplichtende besluiten die van bovenaf worden opgelegd. De uitspraak van Brinkman was bovendien een duidelijke verwijzing. In de debatten over de Wijzigingswet Wgr-plus werden minder uitspraken gedaan die zouden kunnen aansluiten op het gedachtegoed van de Fortuyn-revolte. Dit is afgeleid uit het feit dat er minder werd gesproken over het belang van directe verkiezingen, dan in de debatten over de Kaderwet.

Zowel oppositie en coalitie waren in de gehele periode van onderzoek positief over vernieuwing van het openbaar bestuur. Op meerdere momenten werd het belang van een krachtig besluit benadrukt. Het is juist daarom interessant dat de Kaderwet en de Wgr-plusregeling diende, en de vervoerregio's dienen als (overgangs-) proces en fase. Op verschillende momenten was er in de onderzochte debatten een tweedeling te vinden tussen fracties op links en op rechts. Fracties links van het middenveld legden een sterke nadruk op verkiezingen en democratische legitimiteit. Fracties midden en rechts van het middenveld hechtten een sterke waarde aan het Huis van Thorbecke. Door de jaren heen was er verdeeldheid geweest en moesten er compromissen worden gesloten.

Dit onderzoek sluit aan op het legitimiteitsvraagstuk, omdat het gaat over de vraag hoe en waarom de Wgr-plusregio als politieke institutie is gelegitimeerd. De analyse heeft zich gericht op het aspect van interne legitimiteit, zoals deze is besproken in de theorie van Barker. Binnen regering en parlement heeft een verandering plaatsgevonden in de manier waarop zij zelf de Wgr-plusregeling als institutie hebben gelegitimeerd. In de debatten werd vanuit het perspectief van regering en parlement gekeken naar de mate waarin de macht van de Wgr-plusregio legitiem zou zijn en er werd niet gekeken naar de mate waarin het volk de regeling accepteerde. Bovendien wilden gemeenten de Wgr-plusregeling behouden, maar werd deze alsnog door regering en parlement afgeschaft. Regering en parlement verkozen eigenbelang boven de steun die door gemeenten aan de regeling werd gegeven.

Doordat het onderzoek zich, naast instelling, grotendeels richt op afschaffing van de Wgr-plusregeling, is ook geprobeerd om een bijdrage te leveren aan kennis over het fenomeen van beëindiging van beleid. Zoals de eerder besproken theorie van Bardach, wordt beleid óf met veel kracht beëindigd door een enkele autoritaire beslissing, óf doordat de steun voor beleid langzaam

afneemt. Op basis van de analyse kan worden beargumenteerd dat de Wgr-plusregeling door het eerstgenoemde is beëindigd. Door de veranderingen in regeringssamenstellingen na 2010 en door de gedoogsteun van de PVV is de Wgr-plusregeling snel en door een autoritaire beslissing afgeschaft. Steun voor de Wgr-plusregeling nam niet langzaam af door vermindering in belang. Het instellen van de vervoerregio's toont dat er nog steeds behoefte was aan intergemeentelijke samenwerking.

Het is belangrijk dat meer onderzoek naar de Wgr-plusregeling wordt gedaan. Het in de inleiding besproken nieuwsartikel van het NRC-Handelsblad toont een standpunt van de VNG. Gemeenten hebben door de gehele periode van onderzoek een duidelijke rol gespeeld in het debat over de Wgr-plusregeling. Hoe heeft de positie van gemeenten zich in het debat ontwikkeld? Ook kan nader onderzoek worden gedaan naar de externe legitimiteit. Wat was de mening van het Nederlandse volk over het instellen en afschaffen van de Wgr-plusregeling? In dit onderzoek is geprobeerd wetenschappelijk te onderbouwen waarom en hoe de Wgr-plusregeling bij instelling en afschaffing door regering en parlement is gelegitimeerd en er kan nu, gebaseerd op een eerder besproken voorzichtige conclusie van Peters en Castenmiller, met meer zekerheid worden gezegd dat bij wijziging van bestuurlijke inrichting de politieke logica altijd zwaarder weegt dan de inhoudelijke rationaliteit. Het nut van de Wgr-plusregeling bleek ondergeschikt te zijn aan de in dit onderzoek onderzochte verwachtingen.



# Historische documenten en literatuurlijst

---

## Historische documenten

Handelingen II 1993/1994, nr. 38, p. 2909-2966 (23048, 23139, 21062).

————— II 1993/1994, nr. 40, p. 3123-3181 (23048, 23139, 21062).

————— II 1993/1994, nr. 41, p. 3185-3196 (23048, 23139, 21062).

————— II 2004/2005, nr. 28, p. 1857-1873 (29532, 27008).

————— II 2004/2005, nr. 32, p. 2085-2105 (29532, 27008).

————— II 2011/2012, nr. 02, p. 1-14 (28750).

————— II 2011/2012, nr. 12, p. 29-89 (33240, 33263).

————— II 2013/2014, nr. 13, p. 1-18 (33659).

Kamerstukken II 1988/1989, 21062, nr. 2 (Kamerbrief).

————— II 1990/1991, 21062, nr. 3 (Kamerbrief).

————— II 1992/1993, 21062, nr. 14 (Hoorzitting).

————— II 1992/1993, 21062, nr. 21 (Kamerbrief).

————— II 1992/1993, 23048, B (Advies RvS).

————— II 1992/1993, 23048, nr. 3 (MvT).

————— II 1992/1993, 23048, nr. 10 (Kamerbrief).

————— II 1993/1994, 23048, nr. 13 (NEV).

————— II 1999/2000, 25287, nr. 17 (Kamerbrief).

————— II 1999/2000, 27008, nr. 2 (Wetsvoorstel).

————— II 2001/2002, 28095, A (Advies RvS).

————— II 2001/2002, 28095, nr. 2 (Wetsvoorstel).

————— II 2002/2003, 28756, nr. 1 (Kamerbrief).

————— II 2003/2004, 29532, nr. 3 (MvT).

————— II 2003/2004, 29532, nr. 4 (Advies RvS).

————— II 2003/2004, 29532, nr. 6 (NV).

————— II 2003/2004, 28756, nr. 3 (Verslag AO).

————— II 2004/2005, 27008 (Stemmingsoverzicht).

————— II 2011/2012, 33047, nr. 1 (Kamerbrief).

————— II 2012/2013, 33659, nr. 2 (Wetsvoorstel).

————— II 2012/2013, 33659, nr. 3 (MvT).

————— II 2012/2013, 33659, nr. 4 (Advies RvS).

————— II 2013/2014, 33659 (Stemmingsoverzicht).

## Literatuurlijst

- Bardach, Eugene. 1976. "Policy Termination as a Political Process." *Policy Sciences* 7 (2) 123-131.
- Barker, Rodney. 2004. *Legitimizing Identities: The Self-Presentations of Rulers and Subjects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2007. "Democratic Legitimation: What Is It, Who Wants It, and Why?" In *Legitimacy in an age of global politics*, ed. A. Hurrelmann, S. Schneider en J. Steffek. New York/Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Beetham, David. 2013. *The Legitimation of Power*. New York/Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- Bouwmans, Henk. 2010. "Einde stadsregio's heeft geen effect op bestuurlijke drukte." *Binnenlands Bestuur*. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/einde-stadsregio-s-heeft-geen-effect-op.353397.lynkx> (31-05-2016).
- Boogers, Marcel, Bas Denters en Maurits Sanders. 2015. "Effecten van regionaal bestuur: Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur." *Binnenlands Bestuur*. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/einde-stadsregio-s-heeft-geen-effect-op.353397.lynkx> (31-05-2016).
- Boulding, Kenneth E. 1972. "The legitimacy of Economics." In *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contributions*, ed. Norman Thomas Uphoff en Warren F. Ilchman. University of California Press: London. 24-30.
- Capoccia, Giovanni en R. Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59 (3): 341-369.
- Cuperus, René. 2003. "Form Polder Model to Postmodern Populism: five explanations for the "Fortuyn Revolt" in the Netherlands." *Renner Institut*.
- Daniels, Mark R. 2001. "Policy an Organizational Termination." *International Journal of Public Administration* 24 (3): 249-262.
- DeLeon, Peter. 1978. "Public Policy Termination: An End and a Beginning." *Policy Analysis* 4 (3) 369-392.
- Ellemers, J. 2004. "Het fenomeen Fortuyn: de revolte verklaard." In *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, ed. Gerrit Voerman. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Gemeente Haarlem. 2013. *Informatienota – Oprichting Vervoerregio Amsterdam-Almere*. Haarlem: gemeente Haarlem, het college van B&W.
- Gilsing, Rob, Hans Boutellier, Trudi Nederland, Betty Noordhuizen en Eliane Smits van Waesberghe. 2015. "De gemeenteraad in een nieuwe rol: over democratische legitimiteit in het sociale domein." *Verwey-Jonker Instituut*. Utrecht.
- De Greef, Rob, Florian Theissen en Maarten de Voogd. 2015. "Intergemeentelijke samenwerking toegepast: handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen." *VNG*.
- Hendriks, Frank, Julien van Ostaaijen en Marcel Boogers. 2012. "Voor en na Fortuyn. Veranderingen en continuïteiten in het burgeroordeel over het democratisch bestuur in Nederland." *Beleid en Maatschappij* (39) 2.
- Koole, Ruud. 2013. "Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur". *S&D* 70 (4) 91-97.
- . 2006. "Politiek en tegenpolitiek in de Nederlandse democratie: politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme." *Universiteit Leiden*. Leiden.
- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij. 2006. *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Geleen: Sdu Uitgevers bv.
- Mensen, J.H. 2009. *Wet gemeenschappelijke regelingen*. Deventer: Kluwer.
- NRC-Handelsblad. 2010. "Provincies maken plaats voor regiobestuur." 26 mei. <http://www.nrc.nl/nieuws/2010/05/26/provincies-maken-plaats-voor-regiobestuur> (03-03 2016).
- Olthof, Jelte. 2005. "Hoog van de Toren." *Groniek* 166: 101-104.
- Ostaaijen, Julien van. 2012. "Ondertussen in de lokale politiek: de ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaarbeweging en Pim Fortuyn." *Beleid en Maatschappij* (29) 2: 194-212.

- Peters, Klaartje en Peter Castenmiller. 2016. "Why fix it, if it ain't broke? De afschaffing van de Wgr-plus verklaard." In *Naar springlevende lokale besturen?*, ed. Reynaert H. Brugge: Van den Broele.
- Partij van de Arbeid. 2012. "Nederland Sterker en Socialer." *Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012*, ed. Marco Florijn, Diederik Samson, Hans Spekman, Jeroen Dijsselbloem, Monika Sie, Kirsten Meijer en Vera Tax. Amsterdam.
- Raad voor Openbaar Bestuur. 2015. Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. *Raad voor Openbaar Bestuur*. Den Haag: De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- . 2013. Reactie decentralisatiebrief. *Raad voor Openbaar Bestuur*. Den Haag: De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- . 2015. Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. *Raad voor Openbaar Bestuur*. Den Haag: De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rooy, Piet de. 2014. *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. "Introduction: "The Decentering of Democracies." In *Democratic Legitimacy, Impartiality, Reflexivity, Proximity*, ed. Princeton University Press: Princeton.
- Schinkelshoek, Jan en Careljan Rotteveel Mansveld. 2012. "De erfenis van Fortuyn: de parlementaire en politieke nalatenschap van Pim Fortuyn." *Montesquieu Instituut*.
- Schumacher, Gijs, Marc van de Wardt, Barbara Vis en Michael Baggesen Klitgaard. 2015. "How Aspiration to Office Conditions the Impact of Government Participation on Party Platform Change." *American Journal of Political Science* 59 (4).
- Spaans, Marjolein. 2007. "The Changing Role of the Dutch Supralocal and Regional Levels in Spatial Planning: What Can France Teach Us?." *International Planning Studies* 12 (3):205-219.
- Thomassen, Jacques, Carolien van Ham en Rudy Andeweg. 2014. *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Bert Bakker.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. 2010. "VNG: discussie bestuurlijke inrichting Nederland vergt meer tijd." *VNG*. <https://vng.nl/persberichten/10-05-31/vng-discussie-bestuurlijke-inrichting-nederland-vergt-meer-tijd> (31-05-2016).
- Verkeersnet. 2014. "Vervoerregio's blijven rond Amsterdam en Rotterdam/Den Haag." 26 november. <http://www.verkeersnet.nl/13661/vervoerregios-blijven-rond-amsterdam-en-rotterdamden-haag/> (29-05-2016).
- VVD. 2012. "Niet doorschuiven maar aanpakken." *Verkiezingsprogramma VVD 2012-2017*. Den Haag.
- Zwaan, Laurens. 2005. "Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief." *Leeuwendaal*. Den Haag.