



De stille kracht

Over de noodzaak
van stadsregio's

De stille kracht

Over de noodzaak van stadsregio's

Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Conclusies 7

1. Inleiding 11

2. De Wgr-plus: basis en regionale invulling 15

3. De noodzaak van regionale samenwerking 19

4. De ervaringen met samenwerking in stadsregio's 23

5. Knelpunten 27

6. Alternatieven 31

7. Aanbevelingen voor de bestendiging van de kracht 35

Bijlage 1. Opdracht en samenstelling van de commissie 40

Bijlage 2. Taken en beleidsprioriteiten in de stadsregio's 42

Bijlage 3. Over de democratische legitimatie 46



Voorwoord

De Stille Kracht

Een onopvallende, bescheiden en stille kracht. Zo laat de stadsregio, het onderwerp van deze rapportage, zich het beste omschrijven. Een voor velen onbekende en onopvallende intergemeentelijke samenwerkingsvorm die veel resultaat oplevert.

In 2008 stelde de VNG de Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking in. Redenen voor de VNG om deze commissie in te stellen waren de aanstaande wettelijke evaluatie van de Wgr-plus en de parlementaire discussie over de rol van de stadsregio in de ruimtelijke ordening. De commissie diende een advies uit te brengen over de toekomst van de stadsregionale samenwerking. Het gaat hier om de oude Kaderwetgebieden, die tegenwoordig Wgr-plusregio's of stadsregio's worden genoemd.

Met deze publicatie geven we vorm en inhoud aan onze opdracht. Het advies besteedt aandacht aan het functioneren en de kansen van de stadsregio's, maar dient tevens als toetssteen voor de aanstaande evaluatie van de Wgr-plus. Aan het advies ligt een uitgebreid onderzoek ten grondslag dat in alle stadsregio's plaatsvond.

Gaandeweg kwamen wij als commissie tot de conclusie dat de stadsregio's prima werk leveren in een lastig politiek klimaat. Niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten levert duidelijk resultaat op en moet met

kracht worden voortgezet. Dat is de kern van ons advies en dat onderbouwen wij in deze publicatie met deugdelijke argumenten.

De commissie heeft met veel inzet en enthousiasme aan haar opdracht gewerkt. Bij het invullen daarvan gaf de VNG ons alle ruimte om onafhankelijk te kunnen werken. Als commissie danken wij Gerlof Rienstra en Joost de Koning (Ecorys) voor de organisatie en begeleiding van de SWOT-analyses, Peter Castenmiller (Zenc) voor zijn rol als rapporteur van de commissie en Christiaan de Vlieger en Jan van der Voet (VNG) voor hun functie als secretarissen van de commissie.

De commissie hoopt dat de VNG voortvarend met de conclusies van deze rapportage aan de slag gaat.

Drs. E.H.T.M. Nijpels

Voorzitter Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking

Conclusies

Op verzoek van de VNG heeft de *Commissie toekomst stadsregionale samenwerking* zich onder voorzitterschap van drs. E.H.T.M. Nijpels intensief verdiept in het functioneren van de stadsregio's. Deze stadsregio's zijn ingesteld op basis van de Wijzigingswet Wgr-plus.

De commissie is tot de volgende conclusies gekomen:

1. Er is in Nederland onontkoombaar behoefte aan regionale agenda-vorming en -uitvoering. Die noodzaak is door alle door de commissie geconsulteerde gesprekspartners onderschreven.
2. In de huidige wettelijke structuur is de Wgr-plus de enig geschikte en beschikbare bestuurlijke vorm voor een samenwerking in stadsregionaal verband. Over alle andere alternatieven bestond de afgelopen vijftig jaar in de Nederlandse politiek geen spoor van consensus. Het huidige kabinet heeft voor veranderingen in de bestuurlijke inrichting van Nederland de facto een moratorium ingesteld.
3. Bij stadsregio's is sprake van verlengd lokaal bestuur. De wettelijk verankerde 'niet-vrijblijvende' samenwerking, gebaseerd op meerderheidsbesluiten, is een belangrijk element. In deze constructie worden op efficiënte wijze een aantal belangrijke taken uitgevoerd.

4. Alle relevante en betrokken maatschappelijke organisaties onderschrijven de meerwaarde van de stadsregionale samenwerking op terreinen als vervoer, regionale economie, woningbouwplanning, ruimtelijke planning en zorg.
5. Het schrappen van de voorgenomen bevoegdheden van de stadsregio's in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening was onvoldoende doordacht en daarmee onverstandig. Vraagstukken op ruimtelijk-economisch terrein kennen vele aspecten die raken aan de belangen van het lokaal bestuur. Juist die vraagstukken moeten worden opgepakt in de vorm van verlengd lokaal bestuur. De commissie roept het rijk en de provincies op om bij afwezigheid van wettelijk instrumentarium praktische oplossingen te bevorderen.
6. Bij elke regionale uitdaging dient de vraag te worden gesteld welke coalitie van maatschappelijke instanties het meest geschikt is om deze te realiseren. Flexibiliteit in de samenwerking is belangrijk. Provincies kunnen en moeten bij veel van dergelijke uitdagingen een belangrijke bondgenoot zijn. Als het gaat om regionale belangen die niet direct verbonden zijn met individuele gemeenten is de provincie onmiskenbaar als eerste aan zet.
7. De huidige Wgr-plus biedt een groot aantal mogelijkheden om stadsregionale samenwerking gestalte te geven. De samenwerking krijgt in de diverse regio's op verschillende manieren vorm. De commissie acht die pluriformiteit een goede zaak en keert zich tegen de door sommigen nagestreefde dwangmatige eenvormigheid.
8. De commissie keert zich krachtig tegen de steeds weer opblaiende discussie over het gebrek aan democratische legitimatie. Zij stelt vast dat in alle regio's bevredigende oplossingen zijn gevonden voor de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraden en voor de verantwoordingsplicht. De lokale besturen blijken daar in de praktijk goed mee te kunnen werken. Daarnaast beschouwt de commissie de betrokken gemeentebesturen als de eerst aangewezenen om te oordelen over de democratische legitimatie. Zeker de wetgever dient zich op dit terrein wat oordeelsvorming betreft be-

scheiden op te stellen. Die wetgever heeft immers andere vormen van regionale samenwerking met een wettelijke basis afgewezen. Bovendien zijn het uiteindelijk de gemeenteraadsleden die verantwoording aan de kiezers afleggen over de manier waarop zij de regio besturen.

9. De stadsregio's boeken onmiskenbaar en onomstreden maatschappelijke successen. De komende evaluatie van de Wgr-plus dient zich dan ook te richten op de bepalende succesfactoren, zodat zij verder versterkt en uitgebouwd kunnen worden.
10. De succesvolle bestuursvorm van de stadsregio kan ook voor andere regio's veel voordelen bieden. Indien zij dat wensen zou andere regio's – bijvoorbeeld Drechtsteden – de mogelijkheid moeten worden geboden om hun samenwerking in de vorm van een stadsregio in te richten.



1. Inleiding

1.1 Op verzoek van de acht stadsregio's heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2008 de *Commissie toekomst stadsregionale samenwerking* onder voorzitterschap van drs. E.H.T.M. Nijpels ingesteld. Omdat bovengemeentelijke samenwerking van oudsher kan rekenen op discussie en kritiek, is het wenselijk dergelijke samenwerkingsvormen geregeld te toetsen en waar nodig te versterken. Tevens wordt met de instelling van de commissie geanticipeerd op de bepaling in de Wgr-plus dat er in 2010 een evaluatie van de stadsregio's plaats moet vinden.

De commissie heeft haar werkzaamheden verricht in de periode november 2008 - juni 2009. Ecorys Research en Consulting heeft eerst in de acht regio's zogenaamde SWOT-analyses uitgevoerd. Deze analyses zijn gebaseerd op een literatuurstudie waarin de beleidsinhoudelijke ambities van de regio's werden geïnventariseerd. Vervolgens vond een workshop plaats met betrokkenen in de regio. De groep betrokkenen verschilde van regio tot regio, afhankelijk van de vigerende ambities. Meestal bestond deze groep uit bestuurders van in de regio samenwerkende gemeenten en vertegenwoordigers van relevante regionale maatschappelijke organisaties. Verder is er intensief contact geweest met de besturen van de betrokken regio's en met vertegenwoordigers van relevante organisaties zoals IPO en VNG.

De commissie heeft zich diepgaand georiënteerd op de maatschappelijke meerwaarde van de stadsregio's. Het afwijkende bestuurlijke model, dat

weinig bekendheid en waardering ondervindt, ontleent immers daaraan zijn bestaansrecht. De commissie is van deze maatschappelijke meerwaar- de volledig overtuigd.

De opbouw van het rapport van de commissie is als volgt:

Na de inleiding (hoofdstuk 1) wordt stilgestaan bij de formele basis van de samenwerking in Wgr-plusverband (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 beargumenteert de commissie de noodzaak van bovengemeentelijke samenwerking in de huidige maatschappij. Op basis van de door de commissie uitgevoerde verkenningen in de regio's presenteert de commissie in hoofdstuk 4 de sterke punten van de regio's. In hoofdstuk 5 gaat de commissie in op waargenomen knelpunten.

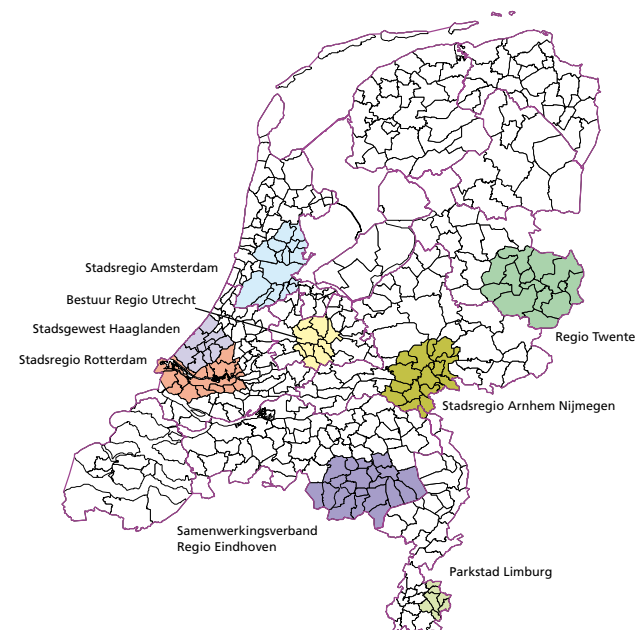
In het verleden zijn vele suggesties gedaan om invulling te geven aan de ervaren behoefte aan bovengemeentelijke samenwerking. In hoofdstuk 6 beredeneert de commissie waarom in de huidige politiek-bestuurlijke omstandigheden de stadsregio's niet alleen de meest geschikte samenwerkingsvorm is, feitelijk is het ook de enig mogelijke. Het laatste hoofdstuk bevat de aanbevelingen.

1.2 Sinds 1 januari 2006 bestaan er in Nederland op basis van de 'Wijzigingswet Wgr-plus' acht stadsregio's, zoals weer weergegeven in figuur 1.

Stadsregio's zijn bijzondere samenwerkingsverbanden van gemeenten, die zich in vrijwel alle gevallen bevinden rond de grootste gemeenten in Nederland. Zeven van deze acht regio's zijn de directe opvolger van de zogenaamde kaderwetgebieden die medio 1995 werden ingesteld.¹ De stadsregio's staan in een lange traditie van varianten voor regionale samenwerking, die feitelijk al in 1945 is begonnen.²

1.3 Tabel 1 laat zien dat maar liefst een kwart van alle gemeenten in Nederland samenwerken in Wgr-plusverband. In deze gemeenten woont bovendien meer dan een derde van alle Nederlandse inwoners. Dat maakt deze bestuursvorm van groot belang voor de Nederlandse samenleving.

Figuur 1. De acht stadsregio's in Nederland



Tabel 1 Aantal gemeenten en inwoners in de acht stadsregio's (per 1 januari 2008)

Naam	Overzicht	% bevolking centrumgemeente
Stadsregio Amsterdam	aantal gemeenten	16
	aantal inwoners	1.366.014
Stadsregio Rotterdam	aantal gemeenten	16
	aantal inwoners	1.163.007
Haaglanden	aantal gemeenten	9
	aantal inwoners	992.992
Bestuur Regio Utrecht (BRU)	aantal gemeenten	9
	aantal inwoners	611.469
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	aantal gemeenten	21
	aantal inwoners	727.925
Arnhem-Nijmegen	aantal gemeenten	20
	aantal inwoners	722.958
Twente	aantal gemeenten	14
	aantal inwoners	618.508
Parkstad Limburg	aantal gemeenten	7
	aantal inwoners	240.765
Totaal	aantal gemeenten	112
	aantal inwoners	6.443.638



2. De Wgr-plus: basis en regionale invulling

2.1 In 2006 vond de instelling van acht stadsregio's plaats op basis van een 'aangescherpte Wgr', die aangeduid wordt als Wgr-plus. Daarmee werd een nieuwe fase bereikt in een al meer dan vijftigjarige zoektocht naar een passende inrichting voor bovengemeentelijke samenwerking. In de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet Wgr-plusgebieden is gewezen op een urgente maatschappelijke opgave in de grootstedelijke regio's. Genoemd worden een relatief hoge werkloosheid in grootstedelijke gebieden, vooral onder specifieke bevolkingsgroepen, de grote economische betekenis van grootstedelijke centra, de daarmee samenhangende problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid en een onevenwichtige woningvoorraad. Deze aspecten konden naar de mening van het toenmalige kabinet louter in regionaal verband adequaat aangepakt worden. De instelling van de stadsregio's had volgens de wetgever onder meer tot doel om te bevorderen *'dat ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelingseffecten uitblijven.'*³

2.2 Vanwege de aard en urgentie van de problematiek heeft de samenwerking een 'verplichtend' karakter. Gemeenten nemen weliswaar het initiatief tot samenwerking, maar het zijn uiteindelijk de provincies die het territorium waarop de samenwerking betrekking heeft, vaststellen. Daardoor kunnen gemeenten zich niet aan de samenwerking onttrekken en wordt het gebied ook niet onnodig groot. Bij wet is een basispakket aan taken voor de stadsregio's vastgesteld. Op eigen initiatief kunnen zowel

de betrokken gemeenten als de provincies extra taken overdragen aan de stadsregio's.

2.3 De Wgr-plus verschilt op enkele onderdelen van de Wgr. Een belangrijk verschil betreft het *niet-vrijblijvende* karakter van de samenwerking. Dat geldt niet zozeer de keuze van individuele gemeenten om te participeren in een stadsregio. Immers, net als bij de 'gewone' Wgr stellen de besturen van de gemeenten de regeling zelf in, op uitnodiging van Gedeputeerde Staten (GS). Maar toetreden, uittreden en opheffen van de regeling is slechts mogelijk na een verklaring van geen bezwaar van GS en, indien bij wet één of meer bevoegdheden aan de stadsregio's zijn opgedragen, van de betrokken minister.

Voorts heeft de stadsregio 'doorzettingmacht', vastgelegd in artikel 115, lid 2 Wgr. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het dagelijks bestuur van de stadsregio onvoldoende medewerking verleent aan genomen besluiten, voert het dagelijks bestuur zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uit. In de door ons uitgevoerde verkenningen is overigens in geen enkele regio gebleken dat deze situatie zich ooit heeft voorgedaan. Louter al het bestaan van deze mogelijkheid voorkomt discussies over het eventueel onttrekken van één of meer gemeenten aan besluiten die door een meerderheid in de regio zijn genomen.

2.4 Een ander verschil met de 'gewone' Wgr is dat door het rijk enkele taken bij wet aan de stadsregio's zijn toevertrouwd. De meest in het oog springende is dat zeven van de acht stadsregio's jaarlijks een brede doeluitkering ontvangen voor de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid.⁴

Een uitgebreid overzicht van de overige door het rijk aan de stadsregio's overgedragen taken is opgenomen in bijlage 2. Het overzicht van wettelijke taken maakt duidelijk dat zeven stadsregio's beschikken over rechte streeks van het rijk verkregen middelen, en enkele regio's bovendien over van de provincie verkregen taken en bevoegdheden. Bij die middelen gaat het om omvangrijke bedragen en bijbehorende verantwoordelijkheden. Dat maakt de stadsregio tot een belangrijk samenwerkingsorgaan, waarbij de samenwerking niet vrijblijvend is.

2.5 In de voorbereiding op de regionale discussiebijeenkomsten die wij hebben belegd in de regio's zijn de aanvullende taken en gekozen prioriteiten per regio geïnventariseerd. Deze zijn eveneens samengevat in bijlage 2.

Het blijkt dat in alle regio's de betrokken gemeenten op eigen initiatief verschillende lokale taken hebben overgedragen aan de stadsregio. De overdracht gebeurt op vrijwillige basis. De gemeenten realiseren zich terdege dat de gemaakte afspraken in regionaal verband geen vrijblijvend karakter hebben. Het gaat daarbij vooral om taken waarbij gemeenten eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. De gemeenten ervaren tegelijkertijd dat de schaal van de uitdaging die van individuele gemeenten overstijgt.

Uit het overzicht blijkt dat er geregeld taken op het terrein van de lokale en regionale economie, van het sociaal-economisch beleid en het innovatiebeleid door de betrokken gemeenten aan de regio's zijn overgedragen. Daarnaast zijn in verschillende regio's meer specifieke taken overgedragen, zoals veiligheid, de GGD of toeristisch beleid.

2.6 Duidelijk is dat de betrokken gemeenten de stadsregio niet louter als een 'hulpconstructie' ervaren om de aan deze regio's toebedeelde wettelijke taken uit te voeren. Het verschaft de betrokken gemeenten tevens een platform voor ontmoeting, overleg en het maken van (verplichtende) afspraken, in het licht van de in regionaal verband ervaren maatschappelijke uitdagingen. Dat blijkt bij uitstek voor de regio Parkstad Limburg. Het aantal aan deze regio door het rijk overgedragen wettelijke taken is beperkt, evenals de daarbij behorende middelen. Maar in het licht van de sociaal-economische uitdagingen die te maken hebben met een afname van de bevolking, hechten de gemeenten zeer aan de niet-vrijblijvende samenwerking.

2.7 De verschillen in gekozen prioriteiten tussen de regio's maken duidelijk dat de regio's anticiperen op de ervaren maatschappelijke uitdagingen. Daarmee beantwoorden de stadsregio's aan het gewenste beeld van een flexibele, vrijwillige en omgevingsbewuste samenwerkingsconstructie.



3. De noodzaak van regionale samenwerking

3.1 Al meer dan vijftig jaar is er in Nederland discussie over regionale samenwerking. Het langdurige karakter van deze discussie illustreert enerzijds dat er permanent behoefte wordt gevoeld aan regionale samenwerking, terwijl er anderzijds geen simpele en geaccepteerde vorm voor deze samenwerking bestaat. Het gebrek aan consensus over de aanpassing van de bestuurlijke inrichting van ons land is voor het openbaar bestuur een slechte zaak.

In het verleden is onder meer gesproken over samenwerking in 'normaal' Wgr-verband, grootschalige herindeling, agglomeratiegemeenten en stadsprovincies. De instelling van de stadsregio's was niet bedoeld om deze discussie te beslechten en een definitieve oplossing voor regionale samenwerking te presenteren. Bij de voorbereiding van de instelling van de stadsregio's werd een ontwikkeling voorzien waarbij deze regio's zouden uitgroeien tot een 'provincie-nieuwe-stijl'. Deze ontwikkeling kreeg een sterke impuls bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok. Dit kabinet wilde saneren in 'bestuurlijke hulpstructuren'. Hierdoor werd nadien, met name rond Amsterdam en Rotterdam, gestreefd naar de instelling van een stadsprovincie.⁵

3.2 Gaandeweg ondervond dit voornemen meer en meer weerstand. Voorbeeld daarvan was het massaal afwijzen van dergelijke plannen door de inwoners van Amsterdam en Rotterdam, midden jaren negentig van de vorige eeuw.⁶ Na het aflopen van de Kaderwet is de mogelijkheid tot

samenwerking in stadsregionaal verband gecontinueerd door middel van de 'Wijzigingswet Wgr-plus'.

3.3 Nederland kent (veelal samengevat in het beeld van het Huis van Thorbecke) drie bestuurslagen, gebaseerd op een geografisch begrensd gebied: rijk, provincies en gemeenten. In het midden van de negentiende eeuw was dit een adequate bestuursvorm, omdat mobiliteit en communicatie nu eenmaal beperkt waren.

Maatschappelijke veranderingen maken vandaag de dag dergelijke bestuursvormen minder vanzelfsprekend. Er is immers meer en meer sprake van een netwerksamenleving⁷ waarbij de dagelijkse leefwereld van de hedendaagse burgers ('daily urban systems') gemeentegrenzen, regionale, provinciale en zelfs landsgrenzen overstijgt. Dat ondergraaft niet alleen de noodzaak en vanzelfsprekendheid van territoriaal georganiseerd bestuur, het maakt het eveneens onwaarschijnlijk dat er een ideale bestuurlijke maat en bijpassende structuuroplossing bestaat.⁸

Het is evident dat in de hedendaagse samenleving veel maatschappelijke uitdagingen zich manifesteren op bovengemeentelijk niveau. Zij kunnen alleen op dat niveau effectief en in samenhang worden aangegaan. De drie klassieke, territoriaal georganiseerde bestuurslagen staan in sommige gevallen een effectieve aanpak van regionale problemen in de weg, mede omdat schakelen tussen de regionale en de gemeentelijke agenda voor deze overheden niet vanzelfsprekend is.⁹

Kortom, de geschetste ontwikkelingen stimuleren een behoefte aan regionale samenwerking. Dit betekent niet automatisch dat de keuze moet vallen op een vaste, territoriaal gebonden regionale bestuurslaag.¹⁰ Bovendien onderschrijft de commissie de opvatting van de VROM-raad dat over tien tot twintig jaar weer andere vraagstukken en schaalniveaus relevant zijn.¹¹ Dit maakt vaste indelingen niet noodzakelijk en wellicht zelfs onverstandig.

De commissie is overtuigd van de noodzaak van regionale samenwerking. De wisselende schalen in de leefwereld van mensen en de bovengemeentelijke schaal van veel maatschappelijke uitdagingen maken die samenwerking wenselijk en onontkoombaar.¹² Daarnaast stellen wij vast dat

vele maatschappelijke organisaties zich om dezelfde redenen op regionale schaal organiseren, zoals woningbouworganisaties, zorginstellingen en de Kamers van Koophandel.

De noodzaak van bovengemeentelijke bestuursvormen zal in de visie van de commissie de komende jaren sterker worden. Daarbij passen flexibele regionale samenwerkingsvormen, zoals de Wgr-plus, waarbij het territoriaal-bestuurlijke primaat meer en meer losgelaten zal moeten worden: 'Niet de begrenzing van de regio's moet bepalen hoe en met wie een regionale opgave opgepakt moet worden, maar de aard en reikwijdte van die opgave.'¹³ Het Huis van Thorbecke mag geen dwangbuis worden voor de aanpassing van de bestuurlijke structuur aan de eisen van de 21^e eeuw.

De stadsregio's geven een goed antwoord op de ervaren noodzaak tot regionale samenwerking. Maar los van inhoudelijke argumenten laat de wetgever eigenlijk geen andere mogelijkheid. De wetgever wil louter instemmen met herindelingen 'van onderop'. Dit betekent dat het initiatief hiertoe door de betrokken gemeenten of provincies zelf genomen moet worden. Daarmee is de mogelijkheid voor grootschalige herindeling in de betrokken regio's feitelijk geblokkeerd. Herindelingen waarbij gemeenten van meer dan 750.000 inwoners zouden ontstaan, kunnen naar alle waarschijnlijkheid niet op maatschappelijk draagvlak rekenen. Tegelijkertijd heeft het huidige kabinet nadrukkelijk aangegeven geen structuurwijzigingen in het openbaar bestuur te ambiëren.

Samengevat: er is een onmiskenbare inhoudelijke noodzaak voor regionale samenwerking. In de betrokken gebieden zijn geen reële alternatieven voor de regionale samenwerking, anders dan in Wgr-plusverband.



4. De ervaringen met samenwerking in stadsregio's

4.1 De commissie heeft nu vastgesteld dat vanuit historisch perspectief de stadsregio's een adequate reactie vormen op de noodzaak voor flexibele regionale samenwerking. Voor een verantwoord oordeel over het functioneren van de stadsregio's verzamelde de commissie gestructureerde praktijkinformatie over het opereren van de acht stadsregio's.

Daartoe inventariseerde zij de meest relevante en urgente maatschappelijke uitdagingen. Ook wisselden de commissieleden intensief van gedachten met bestuurders, zowel van de betrokken gemeenten als van regionaal opererende maatschappelijke organisaties. Centraal stond de vraag in hoeverre de regio's deze uitdagingen adequaat en succesvol aangaan. Dit gebeurde in de vorm van een SWOT-analyse (zie ook de inleiding).¹⁴

4.2 De beoordeling van het dagelijkse functioneren van de regio's is in alle stadsregio's overwegend positief. In dit positieve beeld zijn de volgende kernpunten te onderscheiden:

Platformfunctie

In alle regio's wordt alleen al het bestaan van een samenwerkingsorgaan als een onomstreden sterk punt genoemd. 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 bij allerlei taken, een

samenwerking waarvan ook regelmatig gebruik wordt gemaakt.

Vertrouwde samenwerkingsvorm

Samenwerken in stadsregio's wordt uitdrukkelijk ervaren als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Deze vorm versterkt het draagvlak onder de samenwerking. Betrokken gemeenten beschouwen de stadsregio 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.

Verplichtend karakter

Het niet-vrijblijvende karakter in de samenwerking vermijdt discussies over eventueel onttrekken aan besluiten of zelfs over uittreden. Daardoor ontstaat rust en continuïteit.

Succesvolle aanpak maatschappelijke uitdagingen

De gemeenten en maatschappelijke organisaties zien de stadsregio als motor voor een succesvolle aanpak van maatschappelijke uitdagingen. De regio draagt bij aan een 'integrale, samenhangende aanpak'. Samenwerking vereenvoudigt het gezamenlijk oplossen van lastige problemen. Samen draagt men 'pijnlijke projecten'. De belangrijkste wettelijke taak (verkeer en vervoer) wordt overigens zelden spontaan als een sterk punt genoemd. Reden daarvan: de uitvoering van deze taak is een vanzelfsprekend gegeven dat gewoon goed loopt. Dit is een breed gedragen opvatting in de regio's, ook van vervoersmaatschappijen. Opmerkelijk is juist dat de meerwaarde vooral wordt 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.

Robuuste gesprekspartner

De stadsregio's zijn een robuuste en belangrijke gesprekspartner. Dat geldt niet alleen in de relatie met provincie en rijk, de samenwerking biedt ook een basis voor een aansprekende presentatie binnen Europa.

Sterke, deskundige en flexibele organisatie

De meerwaarde van de kleine, maar zeer deskundige ambtelijke organisatie van de stadsregio wordt in hoge mate gewaardeerd. De verschillende gemeenten benutten de regionale ambtelijke organisatie onder meer als een 'expertisecentrum' voor specifieke, met de regionale samenwerking verbonden taken. Daarmee ondersteunen de regio's de bestuurskracht van de individuele gemeenten.



5. Knelpunten

5.1 Natuurlijk zijn er ook kanttekeningen en nuanceringen aan te brengen bij het functioneren van de regio's. Hieronder een overzicht.

Functioneren in een onzeker politiek krachtenveld

Er is een groot vertrouwen in eigen kracht, maar tegelijkertijd kunnen externe invloeden daaraan veel afdoen. De mogelijkheden van de stadsregio's kunnen worden beperkt door politieke beslissingen in Den Haag. Daarop heeft de regio weinig invloed.

Ingewikkelde politieke besluitvorming

De politiek-bestuurlijke besluitvorming is soms ingewikkeld en traag. Dat komt mede door het grote aantal participanten dat een stem heeft in een uiteindelijke beslissing. Hierdoor kan de besluitvorming in stadsregio's nogal eens stroperig en ondoorzichtig overkomen.

Onvermogen om alle regionale tegenstellingen te overbruggen

De stadsregio is een geschikt vertrekpunt voor het aangaan van lastige regionale uitdagingen. Maar dat wil niet zeggen dat de afronding altijd succesvol is. Soms blijven regionale tegenstellingen bestaan tussen bijvoorbeeld stedelijke en landelijke gemeenten.

5.2 Eerder heeft de commissie de noodzaak van bovenlokale samenwerking vastgesteld. Tegelijkertijd constateerde zij dat de wetgever alternatieven blokkeert. Zelfs aan de enig overgebleven vorm, de Wgr-plus,

wordt soms, op ad-hocbasis en zonder deugdelijke argumentatie, afbreuk gedaan. Dat bleek bijvoorbeeld in de Tweede Kamer bij de besluitvorming over de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Dergelijke ad-hocbeslissingen tasten het functioneren van de stadsregio aan. Dat steekt in het bijzonder als de wetgever vervolgens nalaat om deugdelijke alternatieven mogelijk te maken. Startend vanuit de door de commissie onderschreven noodzaak van regionale samenwerking heeft de wetgever de verantwoordelijkheid om met coherente en weloverwogen structuuroplossingen te komen. Naar onze mening zou dat zeker samenwerking in stadsregionaal verband kunnen zijn.

5.3 Inherent aan de Wgr-plus is de getrapte vertegenwoordiging. Het bestuur van de regio's kan niet rechtstreeks worden gekozen. Dat betekent dat de samenwerkende gemeenten, binnen de kaders van de wet, afspraken moeten maken over de samenstelling van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur. Invloed van de afzonderlijke gemeenten komt dan onvermijdelijk op minder directe wijze tot stand.

Deze werkwijze wordt geregeld vertaald in het verwijt dat de stadsregio's kampen met onvoldoende democratische legitimatie. Dit verwijt is onterecht en onjuist. Onterecht omdat de wettelijke randvoorwaarden rechtstreekse verkiezingen nu eenmaal niet toelaten. Het kan de betrokken regio's niet aangewreven worden. Het is bovendien onjuist om de regio's een tekort aan democratische legitimatie toe te schrijven. Uit ons onderzoek blijkt dat de stadsregio's verschillende procedures en werkwijzen hebben ontwikkeld om de afzonderlijke gemeenteraden intensief bij besluitvorming en verantwoording te betrekken. Die vaststelling is gebaseerd op een inventarisatie van de wijze waarop het besluitvormingsproces en het afleggen van verantwoording in de acht regio's is georganiseerd.¹⁵ De essentiële onderdelen daarvan zijn opgenomen in bijlage 3.

5.4 De commissie is positief over de vele acties die de stadsregio's in het kader van de democratische legitimatie ontplooiën. Maar het is eigenlijk niet aan de commissie om hierover te oordelen.

Dat oordeel komt primair toe aan degenen die in deze bestuurlijke structuur moeten functioneren. Dat zijn de besturen van de stadsregio's en de bestuurders van de betrokken gemeenten namelijk zélf.

Bovendien zijn zij degenen die uiteindelijk aan de kiezer verantwoording

afleggen over de wijze waarop de regio wordt bestuurd. Onze verkenningen wijzen nadrukkelijk uit dat juist de gemeenteraadsleden tevreden zijn over de mogelijkheden voor beïnvloeding en controle. In alle regio's wordt benadrukt dat de betrokkenen overwegend tevreden zijn en geen behoefte hebben aan ingrepen in de huidige structuur.

5.5 Vanzelfsprekend is het een illusie om te veronderstellen dat er een structuur zou kunnen bestaan waarin te allen tijde alle tegenstellingen worden overbrugd. Er bestaan grote verschillen in de samenstelling, geografische omvang en situering van de regio's. De kleinste regio's bestaan uit minder dan tien gemeenten, de grootste uit meer dan twintig. Parkstad Limburg heeft minder dan een kwart miljoen inwoners, terwijl een aantal andere regio's rond de 750.000 inwoners heeft. De stadsregio's Amsterdam en Rotterdam hebben elk meer dan een miljoen inwoners. Ook de verhoudingen tussen centrumgemeente en overige gemeenten lopen op basis van de inwoneraantallen sterk uiteen. Gezien deze verschillen is het onwaarschijnlijk dat een min of meer uniforme structuur een oplossing zou kunnen bieden voor de variatie in uitdagingen.

5.6 Het takenpakket van de regio's moet volgens de commissie met enige regelmaat worden geëvalueerd en herordend. Wanneer dient een taak in regionaal verband te worden uitgevoerd? Een in onze visie essentieel criterium om die vraag te beantwoorden is in hoeverre er sprake is van een aanwijsbaar en zwaarwegend lokaal belang. Indien dat het geval is, ligt de keuze voor verlengd lokaal bestuur het eerst voor de hand. De lokale politicus maakt de afweging of er gekozen moet worden voor verlengd lokaal bestuur, of niet. Door de verantwoordelijkheid expliciet bij lokale bestuurders neer te leggen – lokale bestuurders die hun gedrag verantwoorden bij hun eigen gemeenteraad – blijft deze verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij het lokale bestuur.

Overige regionale taken kunnen worden overgelaten aan provincies. Daarmee wordt voorkomen dat, zoals soms de huidige praktijk lijkt, stadsregio's en provincies elkaars concurrent zijn. De commissie pleit juist voor een bondgenootschap, waarbij de bestuurslagen onderling de verantwoordelijkheid hebben om tot overeenstemming te komen wie het primaat heeft bij het aangaan van de diverse maatschappelijke uitdagingen.



6. Alternatieven

6.1 De commissie heeft overwogen of er alternatieven zijn voor regionale samenwerking. Immers, in de meerjarige discussie zijn reeds vele varianten voor regionale samenwerking voorgesteld en geblokkeerd. De in onze visie meest belangrijke alternatieven worden hieronder summier opgesomd. Al eerder hebben wij geconstateerd dat in ieder geval in deze kabinetsperiode geen wijzigingen in de structuur van het openbaar bestuur worden bevorderd.

Het kabinet is eveneens zeer terughoudend in het stimuleren van gemeentelijke herindeling. Dat maakt het vergelijken en beoordelen van alternatieven vooralsnog louter een theoretische exercitie, maar wel één die nut heeft om richting te geven aan het denken over de inrichting van de regionale samenwerking.

6.2 Een optie die vaak wordt genoemd is grootschalige herindeling. Daardoor ontstaan gemeenten die zo groot zijn dat zij wellicht samenvallen met de regionale uitdagingen.¹⁶ De na herindeling ontstane grotere bestuurseenheden profiteren van de toename van de ambtelijke organisatie, doordat de kwetsbaarheid vermindert en meer mogelijkheden ontstaan voor het ontwikkelen van specifieke deskundigheid.

De afstand tussen bestuur en burgers wordt groter. Bezien vanuit het belang van democratische legitimatie is deze in heringedeelde gemeenten optimaal verzorgd. Er is immers een directe relatie tussen kiezers en

gekozenen, terwijl daarnaast de gekozenen direct kunnen beslissen en oordelen over het gevoerde beleid. De vele studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling, die sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn uitgevoerd, laten zeker niet eenduidig zien dat de maatschappelijke effectiviteit toeneemt.¹⁷ Een ander belangrijk nadeel van herindeling is dat er nieuwe vaste grenzen ontstaan, waardoor de flexibiliteit om (nieuwe) regionale vraagstukken op te pakken beperkt blijft.

6.3 In de parlementaire geschiedenis zijn tal van voorstellen aan de orde geweest om 'tussen' provincies en gemeenten een nieuwe regionale bestuurslaag te vormen. Het ging in de meeste voorstellen om een bestuur dat eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden kreeg en dat bestuur in rechtstreekse verkiezingen werd gekozen. Onder deze noemer vallen onder meer stadsprovincies, agglomeratiegemeenten of buitenlandse voorbeelden zoals 'The Greater London Authority'.

6.4 Een vergelijkbare optie is het splitsen van de huidige provincies. Er is dan geen sprake van een nieuwe, vierde bestuurslaag. Hierdoor zouden provincies op het niveau van regio's ontstaan. Eerder hebben wij aangegeven dat sommige regionale taken en uitdagingen sterk lokaal gebonden zijn en beter tot hun recht komen in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Een nieuwe bestuurslaag is voor dergelijke taken minder geschikt, omdat hierdoor de directe betrokkenheid van de lokale besturen bij hun lokale belang afneemt.

Sommige regionale taken en uitdagingen hebben een dusdanig grote schaal dat zij beter door de huidige provincies behartigd kunnen worden.



7. Aanbevelingen voor de bestendinging van de kracht

De commissie is positief over de samenwerking in stadsregionaal verband. Dit oordeel is gebaseerd op door ons onderscheiden kernpunten van de samenwerking in Wgr-plusverband. Deze dienen geborgd en bestendig te worden. Het gaat om de volgende kernpunten.

Handhaaf algemeen kader én maatwerk

De huidige samenwerking is gebaseerd op een breed en generiek wettelijk kader. Ondanks de verschillen in de geschiedenis van de regionale samenwerking in de diverse gebieden en de urgente maatschappelijke uitdagingen, voldoet het kader in alle gebieden. Dat is een sterk punt. Het kader biedt tevens ruimte om verschillende vormen van politieke vertegenwoordiging vanuit de afzonderlijke gemeenten in het bestuur van de regio te organiseren. Ook blijken verschillende varianten in het afleggen van verantwoording mogelijk. Daarmee is een hoge mate van regionaal maatwerk gerealiseerd, waarmee tegemoet wordt gekomen aan al dan niet historisch gegroeide regionale variëteit.

Tevens is het mogelijk om binnen het kader, afhankelijk van de ervaren maatschappelijke opgaven, verschillende taken op te pakken. In veel gevallen gaat het om taken waarvan de afzonderlijke gemeenten ervaren dat zij meer effect hebben als zij in regionaal verband worden gebracht. Denk aan toerisme, sport, recreatie en groenbeleid.

Met deze aanbeveling onderschrijft de commissie het belang van flexibiliteit in de door een Wgr-plusverband in uitvoering te nemen taken.¹⁸ De nadruk op flexibiliteit in de samenwerking impliceert naar mening van de

commissie dat de huidige samenstelling van de stadsregio's geen vaststaand gegeven is. Er moet ruimte zijn voor nieuwe gemeenten om toe te treden tot een bestaande stadsregio.

Provinciegrenzen mogen in dat kader geen beperking vormen. Verder constateren wij dat er vandaag de dag meer regio's zijn waar succesvol en intensief wordt samengewerkt, bijvoorbeeld de Drechtsteden. Indien dergelijke regio's de Wgr-plusstatus ambiëren, is de commissie van mening dat dit mogelijk moet zijn.

Handhaaf het niet-vrijblijvende karakter en de rechtstreekse geldstromen

Het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking tussen de betrokken gemeenten heeft meerwaarde. Samenwerking impliceert dat er soms compromissen worden gesloten, dat niet alle betrokken gemeenten hun 'zin' kunnen krijgen en dat sommige beslissingen (genomen uit oogpunt van het regionaal maatschappelijk belang) voor sommige gemeenten minder positieve effecten hebben.

Het niet-vrijblijvende karakter 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.

Verder constateert de commissie dat de gerealiseerde samenwerking een vanzelfsprekend platform voor de betrokken gemeenten verschaft, dat mede kan worden benut om voor andere maatschappelijke uitdagingen onderling samenwerkingsafspraken te maken en meerwaarde te genereren. Het biedt daarmee een vertrekpunt voor flexibiliteit in afspraken over nieuw op te pakken, en ook af te stoten, taken.

Het feit dat de stadsregio's beschikken over rechtstreeks door het rijk toegekende middelen versterkt de vanzelfsprekendheid in de samenwerking. Indien financieringsstromen via de individuele gemeenten of via de betrokken provincies zouden lopen, zou dit allerlei discussies over verdeelsleutels veroorzaken, die de energie weghalen bij het realiseren van regionale meerwaarde.

Vermijd een structuurdiscussie

De huidige stadsregio's kennen een lange voorgeschiedenis die niet vrij is van incidenten, ingrijpende koerswijzigingen en tegenstellingen tussen betrokken gemeenten of tegenstellingen tussen betrokken gemeenten en de provincie. Er wordt eigenlijk – mede gezien het langdurige karakter van de discussie – nog niet zo lang gewerkt in de huidige constructie. De verkenningen in de gebieden wijzen uit dat betrokken gemeenten tevreden zijn over het functioneren van deze samenwerkingsvorm.

In alle gebieden is binnen de wettelijke kaders de democratische legitimatie optimaal vormgegeven. Er is veel aandacht voor het informeren van gemeenteraden over nieuw beleid en voor het zo veel mogelijk raadsleden betrekken bij de meningsvorming en besluitvorming. Tevens zijn er goede procedures voor het afleggen van verantwoording aan deze raden.

Op basis van deze overwegingen ziet de commissie geen enkele aanleiding om aanbevelingen te doen voor versterking of een andere inrichting van de democratische legitimatie in deze gebieden. Het doen van zulke aanbevelingen, en het voorbereiden van de implementatie ervan, resulteert onherroepelijk in allerlei heftige discussies tussen bestuurders en bestuurslagen onderling. Dit zal ten koste gaan van de thans gerealiseerde 'rust', de goed werkende overleg- en besluitvormingsstructuren en de effectiviteit en efficiency van het openbaar bestuur in deze gebieden.

Wees geen concurrent maar bondgenoot

Stadsregio's en provincies worden wel als concurrenten van elkaar aangemerkt. De commissie betreurt dit. Discussies over de verdeling van taken, bevoegdheden, budgetten en verantwoordelijkheden tussen overheidslagen genereren, net als bij een eventueel hernieuwde discussie over de structuur, intern gerichte energie die ten koste gaat van het realiseren van resultaten voor burgers, maatschappelijke organisaties en de samenleving als geheel. Het uitgangspunt moet zijn dat keer op keer wordt bekeken welke bestuurlijke organisatie, of coalitie van besturen, het beste in de positie is om op onderscheiden beleidsterreinen meerwaarde te realiseren, en welke bijdrage vervolgens andere overheden hieraan kunnen leveren.

De commissie pleit er daarom nadrukkelijk voor dat provincies en samenwerkende gemeenten in Wgr-plusverband elkaar beschouwen als bondgenoten in het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Taken die primair als verlengd lokaal bestuur kunnen worden beschouwd, moeten bij de stadsregio's liggen. Denk hierbij aan verdeel- en ordeningsvraagstukken op het regionale niveau.

Daarnaast ziet de commissie een belangrijke taak voor de provincie als coördinerende en sturende overheid als het gaat om het verschaffen van de randvoorwaarden voor de infrastructuur, de verstedelijking, water- en landschapsbeheer.

Mede op basis van deze overweging is de commissie nadrukkelijk voorstander van een flexibel takenpakket van de stadsregio's. Niet alleen kunnen er tussen regio's verschillen zijn, de commissie adviseert de betrokken regio's ook om met enige regelmaat hun takenpakket door te lichten, daarbij de provincie te betrekken, en onderling zo nodig nieuwe afspraken te maken ten behoeve van een effectief bondgenootschap.

Wees verlengd lokaal bestuur én platform voor rijks- of provinciale taken

In essentie zijn stadsregio's verlengd lokaal bestuur. In de context van gemeenschappelijk ervaren maatschappelijke uitdagingen, die de gemeentegrenzen overstijgen, kiezen gemeenten ervoor om lokale taken en verantwoordelijkheden over te dragen aan een samenwerkend orgaan, de stadsregio. Daarmee zij nogmaals benadrukt dat hier geen sprake is van een nieuwe (vierde) bestuurslaag. De betrokken gemeenten, de raden van deze gemeenten en individuele raadsleden worden intensief geïnformeerd over zowel lopend als voorgenomen beleid en hebben goede mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden.¹⁹

De commissie benadrukt dat goed lokaal bestuur impliceert dat ook verantwoordelijkheid wordt genomen voor het functioneren van de regio. De bestuurders van de betrokken gemeenten dienen in dat kader bereid te zijn om 'over de grenzen van de eigen gemeente' heen te denken.

De basisvorm van 'verlengd lokaal bestuur' biedt een vertrouwde basis

voor samenwerking met de verschillende bij de samenwerking betrokken gemeenten. Het is en blijft 'van de gemeenten zelf'. Zowel de bij de stadsregio werkzame ambtenaren en bestuurders als bestuurders en ambtenaren van de afzonderlijke gemeenten ervaren wederzijds een korte afstand. Dit bevordert de communicatie en de slagvaardigheid in het functioneren van de regio's. Bovendien blijkt dat met de binnen de stadsregio beschikbare specifieke expertise belangrijke ondersteuning kan worden geboden aan de betrokken gemeenten.

De stadsregio's doen tevens dienst als een geschikt bestuurlijk platform om taken op te pakken die vanuit diverse departementen en vanuit provincies worden overgedragen. Het gaat dan om taken waarvan de samenhangende problematiek groter is dan die van individuele gemeenten, maar kleiner dan die van een provincie.

In de diverse regionale discussies tijdens het onderzoek van de commissie pleitten verschillende maatschappelijke organisaties voor uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden van de regio's. In het verlengde van de jeugdzorg geldt dat bijvoorbeeld voor andere zorgtaken.

De stadsregio combineert dus lokale taken (verlengd lokaal bestuur) met taken die vanuit het rijk of de provincies aan de regio worden gedelegeerd.

Profileer je als betekenisvolle maatschappelijke partner in binnen- én buitenland!

Tijdens de discussiebijeenkomsten in de regio's is door veel deelnemers gesignaleerd dat de samenwerking resulteert in een schaal van bestuur die herkend wordt in Europees verband. De stadsregio's bieden goede mogelijkheden voor samenwerking met andere (buitenlandse) regio's in Europees verband.

Bijlage 1. Opdracht en samenstelling van de commissie

Het bestuur van de VNG vindt samenhangend bestuur in de grootstedelijke regio's van groot belang voor het oplossen van problemen waarmee gemeenten in de regio's worden geconfronteerd.

Ter voorbereiding van de aanstaande evaluatie van de Wgr-plus en in reactie op de ontwikkelingen op het terrein van de Wet ruimtelijke ordening heeft het bestuur van de VNG besloten de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking in te stellen.

Deze bestuurlijke commissie dient een advies op te stellen dat niet alleen als toetssteen voor de evaluatie kan dienen, maar ook in een breed perspectief het functioneren en de kansen van de regio's zal moeten belichten. Het advies wordt verwerkt in een publicatie, die tijdens het VNG-congres op 10 juni 2009 zal worden gepresenteerd.

Het bestuur van de VNG heeft besloten de commissie als volgt samen te stellen:

Drs. E.H.T.M. (Ed) Nijpels (voorzitter)
Drs. M.J. (Michel) Bezuijen
Drs. L.M.M. (Lucas) Bolsius
Mr. dr. G.D. (Geert) Dales
Dhr. R. (Rob) van Gijzel
Drs. J.J. (Jaap) Modder
Prof. ir. J.M. (Joost) Schrijnen

Als secretarissen van de commissie werden aangesteld:

Mr. C.L. (Christiaan) de Vlieger (VNG)

Drs. J.C.J.M. (Jan) van der Voet (VNG)

Rapporteur van de commissie was dr. P.G. Castenmiller (Zenc)

Het veldonderzoek werd uitgevoerd en begeleid door mr. drs. G.U. Rienstra en drs. J. de Koning van Ecorys Research en Consulting.

Bijlage 2. Taken en beleidsprioriteiten in de stadsregio's

Een belangrijk onderscheid tussen de 'gewone' Wgr en de Wgr-plus is dat het rijk verschillende taken aan de stadsregio's heeft overgedragen. In alle regio's betreft dit de bevoegdheid tot het vaststellen van een huisvestingsverordening. Voorts geldt dat voordat de minister van VROM beslist over de aanvraag voor investeringsbudget van een gemeente die deel uitmaakt van een stadsregio, het dagelijks bestuur van de stadsregio de gelegenheid krijgt om de minister advies te geven over de intergemeentelijke afstemming van het ontwikkelingsprogramma.

In de zeven oorspronkelijke kaderwetgebieden zijn er meer wettelijke taken. De meest in het oog springende is dat een stadsregio jaarlijks een brede doeluitkering ontvangt voor de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid. Tevens is het dagelijks bestuur van een stadsregio bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer (anders dan openbaar vervoer per trein) in een stadsregio. Verder kan in deze gebieden het rijk financiële middelen verstrekken voor activiteiten die aansluiten bij het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving.

Overige wettelijke taken zijn het vaststellen van een regionaal milieubeleidsplan en een milieuprogramma. Tevens betreft de minister van Verkeer en Waterstaat de raden van de gemeenten bij een voorbereidingsbesluit in het kader van de Tracéwet. De minister van Verkeer en Waterstaat kan voorts aan een stadsregio een bijdrage verlenen voor het uitvoeren

van maatregelen ter bestrijding van de verkeersonveiligheid. Het bestuur van een stadsregio stelt een regionaal verkeers- en vervoersplan vast.

Als een stadsregio een regionaal mobiliteitsfonds tot stand heeft gebracht met als enig doel de bekostiging van infrastructurele maatregelen en vervoersdiensten, kan de minister van Verkeer en Waterstaat het fonds financiële ondersteuning verlenen. Met deze ondersteuning moet de bereikbaarheid van een uit het oogpunt van verkeer en vervoer samenhangend gebied en van belangrijke economische en andere centra binnen dat gebied worden bevorderd. Ook moet binnen het gebied voldoende overeenstemming bestaan over de wijze waarop de middelen uit het fonds besteed worden.

Verder kunnen uit het infrastructuurfonds subsidies worden verstrekt aan stadsregio's.

Taken en bevoegdheden van de stadsregio kunnen worden vergroot door overdracht van provinciale bevoegdheden en bijbehorende middelen. Hierbij is de provincie uiteraard uiteindelijk verantwoordelijk voor het besluit of en zo ja, welke provinciale taken worden gedelegeerd. In de regio's Haaglanden, Amsterdam en Rotterdam zijn in dit verband de bevoegdheden voor de uitvoering van taken in het kader van de jeugdzorg overgedragen.

Binnen dit brede scala aan taken kiezen de regio's elk voor zich hun eigen prioriteiten. Deze zijn in de voorbereiding op de discussiebijeenkomsten door Bureau Ecorys geordend. Dit resulteert in het volgende overzicht.

Stadsregio Amsterdam

- Verbeteren van de interne en externe bereikbaarheid van de metropool, met daarbij nadruk op de intensivering van het openbaar vervoer (metropolitane bereikbaarheid)
- Verdere verstedelijking vooral via het intensiveren en transformeren van bestaand stedelijk gebied (stedelijke transformatie)
- Versterken samenhang tussen metropolitane bereikbaarheid en stedelijke transformatie
- Regionaal economisch beleid

Stadsregio Rotterdam

- Noordas: diversiteit op de binnenflank van de Randstad
- Zuidflank: deltalandschap
- Internationaal centrum Rotterdam: versterken, verbreden, verdichten
- Greenport Lansingerland: duurzaam graslandschap
- Rivierzones: benutten van de regionale kanskaart
- Trendbreuk in de herstructurering
- Proactieve aanpak van de milieuproblematiek
- Offensieve aanpak van groen en water
- Investeren in de versterking van infrastructuur en kooppunten
- Versterken van de Zuidvleugelstructuur

Stadsregio Haaglanden

- World Forum uitbouwen tot hart van de World Legal Capital (ontwikkeling internationale zone)
- Een internationaal profiel voor Nieuw Binckhorst (bedrijventerrein voor een combinatie van werken en wonen)
- Uitbouwen van de vier internationale specialisaties: (1) recht, vrede en veiligheid, (2) kennis, innovatie en technologie, (3) greenport Westland-Oostland en (4) toerisme.
- Verrijken van het aanbod voor toeristen en recreanten
- Regionale netwerken voor groen, water en verkeer verbeteren, waardoor Haaglanden duurzamer en beter bereikbaar wordt
- Doorwerken aan een aantrekkelijke woonomgeving
- Herstructurering en intensiever gebruik van stedelijke wijken en bedrijventerreinen

Stadsregio Utrecht

- Invulling geven aan positie regio in de Randstad, uitgaande van haar unieke kwaliteiten (voldoende bedrijfsruimte, meer nieuwe woningen)
- Streven naar evenwichtige ontwikkeling regio Utrecht (evenwichtige spreiding sociale woningbouw)
- Verbeteren kwaliteit woon- en leefklimaat (voldoende woningen, herstructurering en transformatie, differentiatie en menging functies)
- Versterken regionale economische structuur (profilering op een aantal sterke clusters)
- Bereikbare en leefbare regio voor iedereen (selectieve bereikbaarheid, integrale kwaliteitssprong infranetwerken, uitbreiding en verbetering langzame verkeersroutes)
- Veiligstellen en tijdig ontwikkelen landschappelijke en ecologische kwaliteiten (groenblauwe structuur, verminderen tekort natuur- en recreatiegebieden en versterken platelandsfunctie)
- Water hanteren als ordenend principe (aanwijzen watergebieden)
- Cultuurhistorische kwaliteiten benutten voor versterking identiteit en kwaliteit leefomgeving (actieve ontwikkeling)

Stadsregio Eindhoven

- Positioneren regio als best presterende economische regio
- Stimuleren regio met hoogwaardig kennis- en creatieniveau
- Bevorderen aantrekkelijke leefomgeving met zowel stedelijke dynamiek als landelijke rust en ruimte
- Stimulering economische bedrijvigheid
- Uitvoering Regionaal Structuurplan
- Gebiedsgerichte ontwikkeling (A-2-visie, Groene Woud, Middengebied)
- Verbetering infrastructuur
- Serviceverlening op bestelling
- Cultuurhistorisch erfgoed tot in de huiskamer

Stadsregio Arnhem-Nijmegen

- De (inter)nationale positie van de stadsregio versterken door verbetering van de aansluiting op Europese infrastructuurnetwerken (weg, spoor en water)
- Het gebruik van het openbaar vervoer stimuleren door bus, trein en aanvullend openbaar vervoer optimaal op elkaar af te stemmen.
- Stedelijke ontwikkeling stimuleren rond plekken waar meerdere vormen van (openbaar) vervoer bij elkaar komen, dat wil zeggen daar waar overstap- en verblijfsmomenten ontstaan
- Het regionale vestigingsklimaat stimuleren door herstructurering en intensivering van bestaande bedrijventerreinen
- Het regionale vestigingsklimaat versterken door het stimuleren van innovatieve, creatieve economische activiteiten
- Profileren van de regio in (inter)nationaal verband door het versterken van het grootstedelijk klimaat in Arnhem en Nijmegen
- De eigenheid en identiteit van dorpen versterken door de ontwikkeling van dorpen te laten aansluiten op de karakteristieken van de historisch gegroeide dorpsstructuur
- De ontwikkeling van een regionaal landschapspark, met daar doorheen een fijnmazig regionaal netwerk van recreatieve routes
- Verbeteren kwaliteit van de grote natuurgebieden en het tot stand brengen van ecologische verbindingen tussen die gebieden. Aanleggen van een aantal specifieke groengebieden in en rondom de stad.
- De relict en monumenten uit het cultuurhistorische verleden van de regio zichtbaar en voor iedereen toegankelijk maken

Stadsregio Twente

- Als regio Twente een serieuze en betrouwbare samenwerkingspartner zijn voor de gemeenten, de provincie, het maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoeksinstituten
- Toegroeien naar een eigen veiligheidsregio voor Twente met een goede en adequate borging van de verbindingen binnen de veiligheidsketen en met de andere terreinen van regio Twente
- Als GGD in de voorste gelederen opereren en inzetten op het bevorderen van de gezondheid van alle inwoners van Twente
- Blijven investeren in het sociaal-economisch klimaat van Twente
- Twente zowel nationaal als internationaal sterker profileren en positioneren als kennis en innovatieve regio op meerdere terreinen
- De belangen en doelstellingen van het stedelijk gebied (Netwerkstad als economische motor) en het landelijk gebied in Twente evenwichtig met elkaar in balans brengen en houden ter versterking van het sociaal-economisch klimaat in Twente
- De samenwerking met de gemeenten en mogelijke andere partners intensiveren om zodoende win-winsituaties creëren voor de samenwerkende partijen

Stadsregio Parkstad Limburg

- Integrale gebiedsontwikkeling rondom de nieuw aan te leggen Parkstadring;
- Het ontwikkelen van een breed scala van instrumenten ten behoeve van de stedelijke herstructurering van een gebied met een demografische voorsprong;
- Parkstad Limburg en Stadteregione Aachen als de eerste EGTS van Nederland;
- Campus Avantis als de grensoverschrijdende campus op het gebied van zonne-energie, in relatie tot de miljardenontwikkelen bij de Universiteitscampus van Aken;
- Parkstad Limburg is hét grensoverbruggend OV-station tussen Randstad en Aken, Keulen, Frankfurt.

Bijlage 3. Over de democratische legitimatie

De betrokken regio's hebben aan ons opgave gedaan van de wijze waarop besluitvormings- en verantwoordingsprocessen zijn georganiseerd. Hieronder vat de commissie enkele kernpunten samen.

Uit de inventarisatie blijkt dat al in de invulling van de meer formele aspecten van het bestuur van het samenwerkingsverband sprake is van de nodige variatie. Dit betreft de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur, de stemverhoudingen die gekoppeld zijn aan gemeentegrootte, de verhouding tussen politieke vertegenwoordiging en vertegenwoordiging van gemeenten, e.d. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan specifieke omstandigheden in de regio.²⁰ Blijkbaar biedt het kader daartoe de nodige ruimte, hetgeen de flexibiliteit van deze bestuursvorm onderschrijft.

De besturen van de regio's hebben in de afgelopen jaren, elk voor zich, verschillende procedures en activiteiten ontwikkeld om de gemeenteraden als geheel, en raadsleden als individuen, intensiever te betrekken bij de voorbereiding van regionale besluiten en de verantwoording over de resultaten.

Naast de inzet van reguliere communicatiemiddelen, zoals (elektronische) nieuwsbrieven en websites, valt op dat er veel direct contact plaatsvindt met gemeenteraden. Alle regio's organiseren enkele malen per jaar informatiebijeenkomsten 'kennisateliers' en 'expertmeetings' met raadsleden.

Bij aanvang van elke nieuwe raadsperiode organiseert menige regio een grote kennismakingsbijeenkomst.

In alle regio's wordt de gang van zaken structureel geagendeerd in de afzonderlijke raadscommissies of de plenaire raadsvergadering. In sommige regio's zijn er in de diverse gemeenten aparte raadscommissies voor regionale aangelegenheden.

Ondertussen zijn in sommige regio's ook netwerken van betrokken griffiers ontstaan die de besluitvormingsprocessen in regioverband volgen, zodat onderwerpen tijdig in de raad kunnen worden geagendeerd.

In vrijwel alle regio's bezoeken de portefeuillehouders binnen het dagelijks bestuur van de regio structureel de afzonderlijke gemeenten om met de raad als geheel of met raadscommissies te overleggen over de gang van zaken. De betrokkenen karakteriseren dergelijke overleggen geenszins als rituele beleefdheidsbezoeken, maar veeleer als bijeenkomsten waar intensief overleg plaatsvindt en vele onderwerpen kritisch worden besproken. Tevens is het niet ongebruikelijk dat portefeuillehouders in het dagelijks bestuur van de stadsregio met enige regelmaat overleggen met alle betrokken 'vakwethouders'.

Een ander instrument dat wordt ingezet om raden structureel en proactief te betrekken bij besluitvorming is het in nauw overleg met raden 'regionale agenda's' opstellen. Hierin komen binnen de regio geagendeerde onderwerpen aan de orde. Op die manier weet de raad wanneer een eigen standpunt gereed moet zijn.

In alle regio's hebben gemeenteraadsleden zitting in het algemeen bestuur. Parkstad Limburg gaat hierin zo ver dat de 'Parkstad-Raad' uitsluitend uit raadsleden bestaat. In de overige regio's zijn zowel raadsleden als leden van colleges van B&W vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. In de regio Eindhoven heeft elk van de 21 deelnemende gemeenten slechts één vertegenwoordiger in het algemeen bestuur: een lid van het college van B&W van de betrokken gemeenten. Uitzondering daarop is de stad Eindhoven: naast leden van het college vertegenwoordigt tevens een raadslid deze gemeente in het algemeen bestuur.

In alle regio's is sprake van een 'gewogen' stemverhouding' in het algemeen bestuur. Soms zijn er meer vertegenwoordigers van grotere gemeenten en soms telt het gewicht van de vertegenwoordigers van grotere gemeenten zwaarder mee. Daarbij is er steeds voor gezorgd dat de vertegenwoordigers van de grootste gemeente in de regio niet de absolute meerderheid hebben.

In het merendeel van de regio's geldt dat de afgevaardigden van de gemeenten geacht worden primair hun gemeente te vertegenwoordigen. Zij brengen namens hun gemeente standpunten en opvattingen in tijdens de beraadslagingen in het algemeen bestuur van de regio. Zij zijn ook de eersten die in de vergaderingen van de gemeenteraden verslag doen van de gebeurtenissen in het algemeen bestuur van de regioraad. De Stadsregio Rotterdam vormt hierop in zoverre een uitzondering dat vertegenwoordigers van de gemeenten zich in het algemeen bestuur in partijpolitieke fracties organiseren, zodat de inbreng meer een partijpolitiek karakter heeft. Om een evenwichtige afspiegeling van de partijpolitieke verhoudingen in het algemeen bestuur te realiseren, worden hierover tussen de betrokken gemeenten bij het aanwijzen van vertegenwoordigers afspraken gemaakt.

In het dagelijks bestuur van alle regio's zijn louter leden van colleges van B&W van de betrokken gemeenten opgenomen. In vrijwel alle regio's is lidmaatschap van raadsleden van het dagelijks bestuur niet uitgesloten, maar in de praktijk komt dit niet voor. In zekere zin is de regio Arnhem-Nijmegen ook een uitzondering op de algemene regel dat louter B&W-leden zitting hebben in het dagelijks bestuur. Immers, in deze regio is een voorzitter benoemd die geen deel uitmaakt van een van de betrokken colleges van B&W. In alle overige regio's is de burgemeester van de grootste deelnemende gemeente ook voorzitter van het dagelijks bestuur. Met uitzondering van de regio Utrecht is het dagelijks bestuur kleiner dan het aantal deelnemende gemeenten. In de samenstelling van het dagelijks bestuur wordt, binnen de randvoorwaarde van een beperkt aantal zetels, gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van grotere en kleinere gemeenten en van politieke kleur.

Al met al is er sprake van veel initiatieven om raden en individuele raads-

leden intensief te betrekken bij de regio. Dat vereist de nodige investeringen in tijd en aandacht van raadsleden, iets waartoe ze niet altijd in de gelegenheid zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat zij alsnog 'verrast' worden door al in regioverband genomen besluiten. Regionale samenwerking impliceert besluitvorming in regionaal verband waardoor individuele gemeenten, en raadsleden uit gemeenten, hun invloed moeten delen met anderen. Wij vinden het echter veel te makkelijk dat 'verrassingseffect' te wijten aan een vermeende gebrekkige democratische besluitvorming. Een eenvoudige administratieve procedure om iedereen op tijd van de juiste informatie te voorzien lost het probleem al voor een groot gedeelte op.



Noten

- 1 De zeven oorspronkelijke regio's zijn Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stads-gewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), Stadsregio Twente en Stadsregio Arnhem-Nijmegen. De achtste regio is Parkstad Limburg. Gezamenlijk bestaan deze regio's uit meer dan 100 gemeenten en meer dan 6 miljoen inwoners.
- 2 Zie: M. Boogers en F. Hendriks, Middenbestuur in discussie, analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland. Tilburg, 2005.
- 3 Memorie van Toelichting, (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 532, nr 3).
- 4 Parkstad Limburg is de uitzondering.
- 5 Zie Boogers en Hendriks, op. cit.: pagina 7.
- 6 Zie J. van der Lans, Kleine geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam, Wormer, 2006.
- 7 Zie onder meer: M. Castells, The information Age, economy, society and culture, Vol. 1, the rise of the network society. Oxford, 1996; G.R. Teisman, Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke Ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Den Haag, 2006.
- 8 VROM-raad, Wisselende coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid (Advies 068). Den Haag, 2008: pagina 60.
- 9 VROM-raad, op. cit.: pagina 9.
- 10 VROM-raad, op. cit.: pagina 8.
- 11 J. Schrijnen, Land en stad, de creatie van een opgave. Delft, 2005.
- 12 In de studie van Ruimtelijk Planbureau, Vele Steden maken nog geen Randstad (Den Haag, 2006) blijkt de stadsregionale schaal voor het dagelijks leven van het gros van de inwoners dominant. Onder meer wordt geconstateerd (RP, 2006, pagina 7): 'De stadsgewesten zijn nog steeds structurerend voor de verschillende relatiestromen binnen de Randstad. Ook vervullen de centrale steden nog steeds een zeer belangrijke rol: de stad als magneet. Van een netwerkmodel met overheersende kriskrasrelaties is geen sprake. De stadsgewesten mogen dus niet worden verwaarloosd door het beleid. Het stadsgewest is nog steeds het schaalniveau waarop de meeste relaties zich voltrekken.'
- 13 VROM-raad, op. cit.: pagina 12.
- 14 In opdracht van de commissie zijn deze uitgevoerd door Bureau Ecorys. In Parkstad Limburg bleek in dezelfde periode sprake van een lopende evaluatie waarvan eveneens een SWOT-analyse deel uitmaakte. Om deze reden is door Bureau Ecorys in deze regio geen SWOT uitgevoerd, maar is gebruikgemaakt van gegevens die in de lopende evaluatie zijn verzameld. Deze zijn aangevuld in een gesprek tussen een lid van de commissie en een vertegenwoordiger van het dagelijks bestuur van Parkstad Limburg.
- 15 Bovendien is onlangs de bestuurlijke structuur van alle acht deze regio's in opdracht van het Stadsgebied Haaglanden beschreven. Ook hiervan is dankbaar gebruikgemaakt. Het betreft: BMC, Samenwerking vergeleken. Den Haag, 2009.
- 16 Voorstellen tot herindeling kennen overigens verschillende varianten, zoals recent voorgesteld door de staatsrechtsgelerde Elzinga, als hij spreekt over de 'stadsgemeente'.
- 17 T. Toonen, M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, Gemeenten in Ontwikkeling, herindeling en kwaliteit. Assen, 1998; M. Herweijer, R. Fraanje en R. Beerepoot, Processen en effecten van herindeling. Alphen aan den Rijn, 2009.
- 18 VROM-raad, op. cit.: pagina 50.
- 19 Zo bevat de Nederlandse versie van de Wikipedia de volgende passage: 'Bestuurlijk gezien is de plusregio een extra bestuurslaag naast het Rijk, de provincie- en de gemeente en het waterschap. Het bestuur van een plusregio wordt niet rechtstreeks door de burger gekozen. Het ontbreken van een rechtstreeks gekozen bestuur wordt in democratisch opzicht als nadeel gezien.' Deze passage dient nodig gecorrigeerd te worden. Een Wgr-plusregio is immers geen extra bestuurslaag, maar verlengd lokaal bestuur. Zoals betoogd is de inbreng van de betrokken gemeenten (gemeenteraden) adequaat georganiseerd. Om die reden is een rechtstreeks gekozen bestuur niet aan de orde.
- 20 In de regio Eindhoven is bijvoorbeeld een heel specifieke omstandigheid dat bij benoeming van de leden van het dagelijks bestuur spreiding plaatsvindt over de drie oorspronkelijke Wgr-regio's die thans ook deel uitmaken van de stadsregio.

Colofon

Tekst

De tekst van deze uitgave kwam tot stand met medewerking van dr. Peter Castenmiller. Hij is werkzaam bij onderzoeks- en adviesbureau Zenc in Den Haag. Castenmiller studeerde politicologie in Amsterdam. Na zijn afstuderen in 1985 is hij onder meer verbonden geweest aan het Sociaal en Cultureel Planbureau en aan SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG. In 2001 promoveerde hij op een onderzoek naar de relatie tussen burgers en lokaal bestuur. Castenmiller heeft in zijn twintigjarige carrière onderzoek gedaan naar vrijwel alle facetten van het lokale bestuur. Naast zijn dienstverband bij Zenc is hij lector aan de bestuursacademie op het thema 'Bestuurskracht en innovatie'. Tevens is hij lid van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en maakt hij deel uit van de redactie van het tijdschrift Openbaar Bestuur. Bij de Nederlandse Vereniging van Politicologen (NKWP) is Castenmiller actief als secretaris.

www.zenc.nl

Vormgeving

VNG, Chris Koning, Den Haag

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

www.vng.nl

Postbus 30435

2500GK Den Haag

52

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Den Haag © 2009

Alle rechten voorbehouden. Juni 2009

De tekst van dit rapport kan ook worden geraadpleegd op www.vng.nl