

# MASTERSCRIPTIE

Floris A. van der Lingen

## **De effectiviteit van regionale beleidsvorming in de ruimtelijke ordening.**

*Een vergelijking tussen op vrijwillige basis samenwerkende stadsregio's en enkele WGR+regio's op de gebieden van volkshuisvesting, bedrijventerreinenplanning en verkeer en vervoer*

Groningen

September 2011

Studentnummer: S1461214

Studierichting: Planologie

Faculteit: Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen

Begeleiders: drs. Tom van der Meulen en Ferry van Kann, Msc.

## Voorwoord

Zeven jaar geleden begon ik met mijn studie Sociale Geografie en Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. De keuze van deze studie werd gemotiveerd door mijn belangstelling voor geografische en planologische vraagstukken. Bij veel vakken tijdens de studie voelde ik mij erg thuis, in het bijzonder bij de vakken een planologische en stads-geografische inslag.

Tijdens de bachelor-fase hield ik mij bezig met duurzaamheidsbeleid en bestuurlijke indeling van Nederland. Dit laatste heeft ook geleid tot de keuze van het voorliggende onderzoek. Mijn belangstelling voor de verdeling van beleids- en besluitvorming tussen de verschillende politiek-bestuurlijke schaalniveaus is reeds vroeg in mijn studietijd gewekt.<sup>1</sup>

De motivatie voor deze themakeuze is tweeledig. Enerzijds ben ik van mening dat de huidige bestuurlijke indeling van Nederland, en met name de rol en de ruimtelijke vormgeving van de provincies, kritisch onder de loep dient te worden genomen. Anderzijds is deze interesse gevoed door het Groepsproject voor de Master, waarvoor ik, samen met twee andere studenten, heb gekeken naar het draagvlak voor de Regionale Woonvisie Groningen-Assen. Uit dit onderzoek kwam naar boven, dat er binnen de Regiovisie Groningen-Assen grote verschillen bestaan met betrekking tot het 'beleving' van nut en noodzaak van deze regionale samenwerking. Hierdoor is mijn interesse gewekt voor de vraag hoe dit in andere stadsregio's in Nederland is.

In het voorjaar van 2011 ben aan dit onderzoek begonnen met als thema "Het verschil in effectiviteit tussen Wgr+regio's en samenwerkingsverbanden met een minder zware, of zonder, wettelijke basis".

Met het inleveren van deze scriptie komt dan een einde aan een studieperiode, waar ik met erg veel plezier aan terugdenk.

Graag zeg ik de volgende mensen dank:

- Mijn begeleider, Tom van der Meulen, voor de intensieve begeleiding;
- Sandra van der Steen van de Regio Twente, Kees Brugman van de Zwolle Kampen Netwerkstad, Coen Dingemanse en Huub Hooiveld van de Regio Stedendriehoek, Jaap Wijma van de Regiovisie Groningen-Assen, Reindert Augustijn en Martijn Mentink van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en tenslotte Lucien Panken, Rob Harbers en Simon Wessels van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven voor de informatieve interviews die ik met hen heb gehouden en hun bereidheid tot het verschaffen van nadere informatie;
- Iedereen die mij de afgelopen tijd, op wat voor manier dan ook, steun heeft geleverd bij het schrijven van deze scriptie.

Floris van der Lingen,

Groningen 2011

---

<sup>1</sup> Zie Floris en Ton van der Lingen: 'Salami-planologie. *Nieuwe beleidsvoornemens van de rijksoverheid*'. In: Girugten 2005, pp. 30-32.

## Samenvatting

In de onderhavige studie is gezocht naar de effectiviteit van regionale samenwerking in de sectoren verkeer en vervoer, volkshuisvesting en bedrijventerreinenplanning in Nederland. Hierbij is specifiek gekeken naar de invloed van de wettelijke basis op de effectiviteit van een dergelijk samenwerkingsverband. Er bestaan namelijk verschillende soorten samenwerkingsverbanden met (bijvoorbeeld) verschillende niveaus van wettelijke legitimatie. De probleemstelling die voor dit onderzoek is geformuleerd, luidt:

*‘Er is geen inzicht in het verschil in effectiviteit van regionale samenwerking tussen Wgr+regio’s en regio’s met een minder zware wettelijke basis.’*

Om een onderzoek naar deze probleemstelling te kunnen doen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

‘Wat is de effectiviteit van een Wgr+regio in verhouding tot een zwakker georganiseerd regionaal samenwerkingsverband?’ (hoofdvraag);

- Wat is de effectiviteit van een Wgr+ regio in verhouding tot een (zwakker georganiseerd) vrijwillig samenwerkingsverband;
- Hoe is per regio de afstemming op het terrein van volkshuisvesting, planning van bedrijventerreinen en verkeer en vervoer;
- In hoeverre speelt de (als vanzelf gegroeide) horizontale coördinatie (waaraan een regio weinig toe kan voegen) een rol in de samenwerking tussen regiogemeenten;
- Is er in de verschillende regio’s een regionaal beleidsdocument (in ontwikkeling);
- Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument effectieve doorwerking en
- Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument voldoende draagvlak?

Om dit onderzoek tot een goed einde te brengen, zijn vervolgens de volgende activiteiten ontplooid:

- Selecteren van de te onderzoeken regio’s;
- Formuleren van interviewvragen;
- Analyseren van de beleidskaders;
- Houden van interviews;
- Vergelijken van de bevindingen van de interviews en tenslotte
- Deze bevindingen confronteren met de bevindingen uit de wetenschappelijke en bestuurlijke literatuur.

Om overzicht in de materie te behouden, zijn de deelvragen beantwoord en zijn de bevindingen uit de interviews geconfronteerd met de factoren die van invloed worden geacht te zijn op effectieve samenwerking.

Er blijken vele factoren van invloed te zijn op de effectiviteit van een regionaal samenwerkingsverband in de ruimtelijke ordening. Een volledig overzicht hiervan is niet te geven, maar de volgende negen factoren kwamen zowel in de beleidsdocumenten, als in de bestuurlijke literatuur, als in de interviews veel terug:

- Het draagvlak voor de regionale samenwerking bij de gemeenten;
- Gelijkwaardigheid en vrijwilligheid binnen de samenwerking;
- De ruimtelijke structuur;
- De rol van de provincies;
- De omvang en doorwerking van het regionaal beleidskader;
- De omvang en slagkracht van de regio- of programmabureaus<sup>2</sup>;
- De betrokkenheid van de gemeenten bij het regionaal samenwerkingsverband;
- De resultaten op programma- en projectniveau en tenslotte
- De ervaren meerwaarde van de regionale samenwerking bij de gemeenten.

Bovenstaande volgorde is puur willekeurig, en ik suggereer hiermee op geen enkele wijze weging aan de verschillende factoren toe te kennen.

Wel is het van belang om te melden dat er een grote wisselwerking tussen vele van deze factoren waar te nemen is, en dat er geen alom geldende “succesformule” voor een effectieve samenwerking is. Waar de ene regio aangeeft dat ze haar effectiviteit te danken heeft aan een omvangrijk en deskundig regiobureau, is de andere regio zeer enthousiast over de kleinschaligheid van het centrale bureau. Het enige waarover absoluut eenduidig kan worden gesproken, is het belang van draagvlak. Alle regio’s geven aan dat er zonder draagvlak nooit effectief samen kan worden gewerkt.

De belangrijkste algemene conclusie is, dat er geen onomstotelijk verschil in effectiviteit tussen de Wgr+regio’s enerzijds en de overige regio’s anderzijds is. Er moet echter wel op gewezen worden dat de Wgr+regio’s op sommige gebieden per definitie effectief zijn, omdat zij bepaalde wettelijke verplichtingen hebben.

Een andere opvallende bevinding op basis van dit onderzoek is dat er geen verschil in houding of afstandelijkheid tussen de Wgr+regio’s en de overige samenwerkingsverbanden waarneembaar is. Alle regio’s zijn zich zeer terdege bewust van het belang van gelijkwaardigheid en handelen hier ook naar.

Een volgende bevinding die van groot belang is, is dat het voor de regio’s ingewikkeld is om zich te manifesteren op uitvoeringsniveau. Hiertoe zijn ze volledig afhankelijk van de gemeenten. Dit is een verstandhouding die ook wordt onderschreven en praktisch nooit als belemmerend wordt ervaren.

Dan is er het punt van de democratische legitimiteit. Hier ligt een makke van de regio’s. Doordat de functionarissen van de regio’s niet verkiesbaar zijn voor de bevolking, weten ze nooit (met zekerheid) in hoeverre de bevolking achter hun beleid staat. De regio’s ervaren dit echter niet enkel als beperkend. Ze geven wel aan dat het voor hen ongemakkelijk is dat ze er geen beeld van hebben wat de bevolking van ‘hun werk’ vinden, maar ze zien ook een andere kant aan dit verhaal. De regio’s zijn er namelijk absoluut niet op uit een nieuwe bestuurslaag te gaan vormen. Hun credo in dezen luidt: “Wij zijn *van* de gemeenten.” Hiermee wordt zoveel bedoeld als: “We zijn er om belemmeringen bij de gemeenten weg te nemen, en niet om deze voor ze op te werpen.”

---

<sup>2</sup> De regio’s zonder Wgr+basis noemen hun centrale bureau “programmabureau”, waar de Wgr+regio’s spreken van een “regiobureau”.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1. Themakeuze .....	7
1.2. Bestuurlijke context .....	8
1.3. Verantwoording van de beleidsvelden .....	16
1.4. Studie naar de effectiviteit van beleid.....	17
<b>2. Theoretische beschouwing op samenwerking tussen overheidsniveaus.....</b>	<b>18</b>
2.1. Evaluatie van de vakliteratuur.....	18
2.2. Conceptueel Model .....	21
2.3. Een centraal dilemma.....	25
<b>3. Probleemstelling en methode van dit onderzoek.....</b>	<b>26</b>
3.1. Probleemstelling; doelstelling, vraagstelling en deelvragen, en methodische opzet .....	26
3.2. Probleem- en doelstelling en deelvragen .....	26
3.3. De keuze voor de te onderzoeken regio's .....	27
3.4. Enkele opmerkingen bij dit onderzoek .....	28
<b>4. De effectiviteit van regionale samenwerking .....</b>	<b>31</b>
4.1. Inleidende opmerkingen.....	31
4.2. Systematische vergelijking van de interviews .....	32
4.2.1. Organisatiestructuur .....	32
4.2.2. Beleidsvormingsproces .....	34
4.2.3. Draagvlakvorming .....	36
4.2.4. Invloed van de bestaande ruimtelijke structuur .....	37
4.2.5. De provincies .....	39
4.2.6. Effectiviteit: resultaten op programma- en projectniveau.....	40
4.2.7. Ervaren toegevoegde waarde van de regionale samenwerking bij de gemeenten .....	49

4.3. Analyse: algemene bevindingen uit de interviews.....	51
4.4. Reflectie op de interviews en analyse daarvan .....	522
<b>5. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>54</b>
5.1. Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen .....	54
5.1.1. Beantwoording van vraag 1: ‘Hoe is per regio de afstemming op het gebied van volkshuisvesting, planning van bedrijventerreinen en verkeer en vervoer? .....	54
5.1.2. Beantwoording van vraag 2: ‘In hoeverre speelt de (als vanzelf gegroeide) horizontale coördinatie (waaraan een regio weinig toe kan voegen) een rol in de samenwerking tussen regiogemeenten?’ .....	55
5.1.3. Beantwoording van vraag 3: ‘er in de verschillende regio’s een regionaal beleidsdocument (in ontwikkeling)?’ .....	56
5.1.4. Beantwoording van vraag 4: ‘Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument effectieve doorwerking?’ .....	57
5.1.5. Beantwoording van vraag 5: ‘Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument voldoende draagvlak?’ .....	58
5.2. Beantwoording van de hoofdvraag .....	59
5.3. De probleemstelling .....	60
5.4. Het conceptueel model ingevuld.....	60
5.5. Enkele aanbevelingen .....	62
<b>6. LITERATUURLIJST .....</b>	<b>64</b>
<b>BIJLAGE 1.....</b>	<b>68</b>
<b>BIJLAGE 2.....</b>	<b>689</b>

# 1. Inleiding

In deze inleiding zal de motivatie van de themakeuze van deze scriptie worden toegelicht en zal een centraal dilemma worden geformuleerd.

## 1.1. Themakeuze

Als gemeenten bepaalde zaken in de ruimtelijke ordening willen aanpakken of dit dienen te doen, lopen vooral kleinere gemeenten op tegen hun eigen beperkingen: de capaciteit en expertise van hun diensten ruimtelijke ordening zijn niet altijd toereikend. De bestuurlijke indeling (in gemeenten en provincies) voldoet niet volledig aan de ruimtelijke opgaven en de wensen uit de maatschappij. Dit probleem is echter niet specifiek voor Nederland; in hun in 2000 verschenen boek “*Regions that work. How cities and suburbs can grow together.*” geven Pastor, Dreier, Grigsby & Lopez-Garza aan dat stadsplanners en politieke wetenschappers in de VS, al vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw, het gebruik van ideeën als regionale planning en een bestuursniveau voor de metropolen gestimuleerd hebben (p. 4). Het is volgens hen van belang de ruimtelijke ordening efficiënter te maken, en om een *sound environment* te kunnen faciliteren. Daarbij gingen zij uit van de opmerking (zie Wood, 1961), dat de fragmentatie van metropolitane gebieden in verschillende bestuurslagen (steden, buurtschappen, *counties* en wat dies meer zij), irrationeel en inefficiënt is. Dit sluit aan bij de Nederlandse situatie, waar de lappendeken aan bestuurlijke organen de besluitvormingsprocessen in de ruimtelijke ordening niet ten goede komt. Velen constateren ondoorzichtigheid, traagheid en stroperigheid in de besluitvorming van de overheid vanwege de ‘bestuurlijke drukte’<sup>3</sup>.

Voor de Nederlandse gemeenten geldt bovendien dat een deel van de aan te pakken problematiek, waarmee zij zich geconfronteerd weten, gemeentegrens-overschrijdend is. Zij voelen dus de noodzaak ondersteuning te zoeken buiten de eigen gemeente bij een andere gemeente of bij een hoger bestuurlijk echelon. De provincies staan enerzijds echter te veel op afstand om de gemeenten adequaat te kunnen ondersteunen bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering op deze schaal; anderzijds is soms een provinciegrens-overschrijdende aanpak gewenst, bij voorbeeld omdat gemeenten zich aan de rand van de provincie bevinden en al meer samenwerken met plaatsen in andere provincies. Dit zoeken naar samenwerking in de omgeving met buurgemeenten is gaan leiden tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van twee tot enkele tientallen gemeenten.

Door velen (zie bijvoorbeeld Voogd, 2004:20) wordt onderkend, dat ruimtelijke planning zich steeds meer op de regionale schaal manifesteert.

---

<sup>3</sup> Zie De Commissie de Grave die in 2005 nadrukkelijk het probleem van de bestuurlijke drukte heeft geagendeerd.

## 1.2. Bestuurlijke context

Nu is er reeds enige decennia een wettelijk kader voor het treffen van vrijwillige<sup>4</sup> gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, waarbij ook provinciebesturen betrokken kunnen worden. Binnen dit wettelijk kader zijn alle gemeenten in Nederland gebundeld in samenwerkingsverbanden. Dit is de Wet gemeenschappelijke regelingen (= Wgr) uit 1984, gewijzigd in 2005 toen het verplichtend karakter van regionale samenwerking werd geschrapt<sup>5</sup>.

De rol van de provincies wordt in de Wgr geformuleerd als die van vaststeller van de territoriale omvang (de daarin gelegen gemeenten) van de samenwerkingsverbanden` die van sturende instantie om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen` en die van toezichthouder en regisseur<sup>6</sup>.

In 2006 vond opnieuw een grondige wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus = Wgr+) plaats. Met dit wetsvoorstel beoogde de Regering een eind te maken aan de discussie over de vraag wat de beste oplossing is voor de zogenaamde regionale bestuursproblematiek rond de grote steden<sup>7</sup>. Tevens zijn er grote

---

<sup>4</sup> Bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie de Memorie van Toelichting uit 2000 p.1) is juist de vrijwilligheid van participatie in een samenwerkingsverband benadrukt.

<sup>5</sup> Zie de Memorie van Toelichting Wet gemeenschappelijke Regelingen (2000) p. 3. : "De wijzigingen betreffen:

-Het schrappen van alle bepalingen die de verplichte bundeling en integratie en de indeling in samenwerkingsgebieden betreffen uit de Wgr. Dit betekent dat gemeenten in beginsel vrij zijn te bepalen met welke andere gemeenten (of andere partners) zij wensen samen te werken. Uiteraard kunnen zij ook in de toekomst hun samenwerking bundelen en integreren. Dit is dan echter hun vrije keuze.

-Het schrappen van het goedkeuringsregiem en de registratie van intergemeentelijke samenwerking door de provincie.

-Het wijzigen van het aanwijzings-en opleggingsregiem.

<sup>6</sup> Zie de MvT Wet gemeenschappelijke Regelingen (2000) : "Ook kan de provincie met behulp van het aanwijzings-en opleggingsinstrumentarium in de Wgr in specifieke gevallen regelend optreden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen." (p. 4); dit wordt nader uitgelegd op p. 7 : "Door de provincie kan worden ingegrepen wanneer sprake is van een impasse, hetgeen kan blijken uit het verzoek van een of meer gemeentebesturen aan de provincie om een regeling op te leggen omdat de betrokken gemeenten het onderling niet eens worden. Als zodanig kan de bevoegdheid van het provinciebestuur worden geplaatst in het kader van de regionale regie-en arbitragefunctie van de provincie." Voor deze bevoegdheid gelden wel de volgende inperkingen (p.7) : "Deze zijn dat een of meer besturen van gemeenten om aanwijzing en oplegging dienen te verzoeken en er een zwaarwegend openbaar belang in het geding is. Hiervan kan sprake zijn als het gaat het om de uitvoering van in wezen lokale taken die in een bepaald gebied niet (meer goed) op het niveau van een of meer individuele gemeenten kunnen worden behartigd. Dit kan zijn om redenen van efficiency. Ook kan in een bepaalde regio samenwerking voor lokale taken geboden zijn om de kwaliteit van het voorzieningenniveau te waarborgen. Ook kan het nodig zijn een regeling op te leggen om, wanneer dit nodig is, afstemming te bewerkstelligen tussen voorzieningen."

<sup>7</sup> Zie MvT bij de Wijzigingswet (2004), p 1. : "De schaal van enkele essentiële maatschappelijke ontwikkelingen, die in beginsel door het lokale bestuur in goede banen moeten worden geleid, overtreft vooral in de stedelijke gebieden de reikwijdte van de afzonderlijke gemeenten. Slechts in onderlinge samenwerking kunnen deze



maatschappelijke opgaven te voorzien voor de stedelijke gebieden. Daar er dus regionaal “complexe ruimtelijke afwegingen en soms pijnlijke keuzes aan de orde zijn, is samenwerking op basis van de reguliere Wgr niet toereikend.” (MvT, 2004, p.1). Uitdrukkelijk gaat het er dus om gemeenten -en niet de provincies- gezamenlijk de verantwoordelijkheid te laten nemen voor deze als complex ervaren regionale problematiek. Reeds in 1994 leidde dit tot de keuze voor een bijzondere vorm van verlengd lokaal bestuur. Bovendien waren er in diverse departementale nota’s belangrijke maatschappelijke opgaven geagendeerd, met name op het terrein van woningbouw en verkeer en vervoer, waarvoor een sterke vorm van regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden als een belangrijke voorwaarde werd ervaren. Daar waar in reguliere samenwerking in Wgr-verband gemeenten vrij waren om te bepalen welke taken zij willen oppakken, geeft de nieuwe Wet Wgr+ een minimumpakket aan beleidsopgaven; te weten : Een regionaal structuurplan; de verdeling van woningbouwcontingenten; de locatiegebonden subsidies; de woninggebonden subsidies; de huisvestingsverordening; een regionaal verkeers- en vervoersplan; openbaar vervoer; regionaal grondbeleid; economische zaken; en milieubeleid.

Deze beleidsopgaven sluiten goed aan bij de beleidsvelden (de volkshuisvesting, mobiliteit en bedrijventerreinenplanning) die voor dit onderzoek zijn gekozen.

De wet gaf aan zeven samenwerkingsverbanden<sup>8</sup> (Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente) deze sterkere bevoegdheden. Parkstad Limburg werd daar in 2006 aan toegevoegd. Een Wgr+regio, kortweg ‘plusregio’ geheten, is een regionaal samenwerkingsverband tussen gemeenten dat zijn wettelijke basis vindt in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen +. Ook hier gaat om vrijwillige participatie van de betrokken gemeenten die zelf het initiatief tot samenwerking nemen. Het verschil met een Wgr-regio is dat Wgr+regio’s “een bij wet vastgesteld takenpakket hebben, dat ertoe strekt het ruimtelijk beleid van de deelnemende gemeenten effectief op elkaar af te stemmen. Dit takenpakket heeft dus tot doel het verzekeren van de regionale afstemming van naar hun aard lokale taken.” (MvT, 2004, p.2.).

Ook ten aanzien van de Wgr+regio’s krijgen de provincies, hoewel zij niet van harte participeren<sup>9</sup>, belangrijke taken. Naast de mogelijke overdracht van provinciale taken en bevoegdheden aan de Wgr+regio’s, stellen de provincies de territoriale omvang (de daarin gelegen gemeenten) vast, om zodoende te voorkomen “dat sommige gemeenten zich op onjuiste gronden aan de samenwerking onttrekken, of dat het gebied onnodig groot wordt.” (MvT, 2004, p.2.). Tevens hebben de provincies een zogeheten *uitnodigingsbevoegdheid* gekregen; dat wil zeggen: “de bevoegdheid om de gemeenten die een plusregio willen instellen, uit te nodigen daadwerkelijk daartoe over te gaan, een plusregio in te stellen.” (MvT, 2004, p.4.)<sup>10</sup>. Waarmee de provincies in feite het laatste woord krijgen als het om de instelling van een Wgr+regio gaat.

---

gemeenten een kansrijk antwoord geven op de behoefte aan woningen, aan werk, aan mobiliteit en aan recreatie in het stedelijk gebied.”

<sup>8</sup> Deze zeven stadsregio’s hadden onder de Kaderwet Bestuur in Verandering (1995) al een aparte status en deze is dus feitelijk verlengd door hen als Plusregio aan te merken. De WGR+ wordt dan ook gezien als opvolger van de Kaderwet.

<sup>9</sup> In zijn reactie onderschrijft het IPO de behoefte aan bestuurlijk maatwerk, maar meent dat bestaande bestuurlijke arrangementen, met name een ‘gewone Wgr’, daarvoor voldoende ruimte bieden. “Aan zelfstandige bovenlokale organen hebben de provincies geen enkele behoefte.”

<sup>10</sup> Zie MvT bij de Wijzigingswet (2004), p.4. : “Als de provincie de totstandkoming van een plusregio niet zinvol acht, gelet op haar beoordeling op hoofdlijnen van de daarvoor geldende criteria, kan zij ervoor kiezen geen gebruik te maken van haar uitnodigingsbevoegdheid. In dat geval kan de plusregio in die fase van de procedure niet

Alle Wgr+regio's hebben zowel een algemeen als een dagelijks bestuur; daarbij hoort een ambtelijke staf van beleidsadviseurs op een breed scala aan beleidsvelden. De omvang van het algemeen bestuur is in een regio dusdanig dat elke gemeente tenminste één vertegenwoordiger heeft in dit bestuur. De omvang van het Algemeen Bestuur zegt op zichzelf weinig, omdat er in de regio's sprake is van een wisselend gewicht dat aan de stem van vertegenwoordigers van de gemeenten wordt toegekend. Deze gewichten zijn afgeleid van de omvang van de gemeente waar een lid van het Algemeen Bestuur uit afkomstig is. Kleinere gemeenten hebben een kleiner gewicht dan grotere. De gewichten zijn steeds op een dusdanige wijze bepaald dat de centrumgemeente een groot aandeel in de stemmen heeft, maar niet de meerderheid.

De structuur van de regiobureaus, de instanties die verantwoordelijk zijn voor het werk dat op regionaal niveau wordt gedaan, is gebaseerd op het principe van 'verlengd lokaal bestuur'; gemeenteraden stellen uit hun midden een regionaal samen, bestaande uit burgemeesters, wethouders en raadsleden. De samenstelling en omvang variëren tussen de regio's; waarbij het Dagelijks Bestuur door de regio's vanuit het Algemeen Bestuur (vaak 'Regioraad' geheten) wordt samengesteld. De leden van het Dagelijks Bestuur hebben elk een eigen portefeuille. De voorzitter ervan is veelal de burgemeester van de grootste gemeente (de 'centrumstad')<sup>11</sup>.

De samenwerking in Wgr+regio's houdt een beperking in van de gemeentelijke beleidsruimte, ook al ligt het initiatief voor het instellen ervan bij de gemeenten zelf. Dit maakt de Wgr+regio volgens de wetgever een bestuurlijk 'zware' organisatie, die alleen op grond van belangrijke criteria tot stand kan komen. De MvT 2004, p. 7 somt deze op :

- Het moet gaan om structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen steden en hun omgeving;
- Er moeten complexe afwegingsproblemen aan de orde zijn op de terreinen wonen, verkeer en vervoer, werken en groen; en
- Er moet sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio."

Het regiobureau krijgt een aantal concreet omschreven bevoegdheden om het ruimtelijk beleid van de betreffende gemeenten effectief op elkaar af te kunnen stemmen<sup>12</sup> (MvT, 2004, p.8.) :

1. Ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer: in de nieuwe WRO wordt de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie opgenomen.
2. Wonen: de regio neemt de bevoegdheid tot het maken van een huisvestingsverordening over van de inliggende gemeenten.
3. Grondbeleid: de regio krijgt instrumenten om een bovenlokaal grondbeleid te voeren.
4. Economische ontwikkeling: de regio krijgt de bevoegdheid tot het periodiek opstellen van een regionale ontwikkelingsstrategie.

---

tot stand komen. Als de provincie de instelling van een plusregio wel zinvol acht, bepaalt zij vervolgens via de uitnodigingsbevoegdheid welke gemeenten een plusregio zullen vormen".

<sup>11</sup> Met uitzondering van 'Arnhem Nijmegen' is de voorzitter van de Regioraad en de voorzitter van het Dagelijks Bestuur de burgemeester van de centrumgemeente.

<sup>12</sup> De bevoegdheden 3 en 4 dienen nader bij Wet te worden geregeld.

5. Regionale afstemming grotestedenbeleid: de plusregio is het verband waarbinnen de grote steden hun ambities op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werken en groen regionaal afstemmen.

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden volgens de wettelijke regelingen heten vaak regio's; maar er zijn ook regio's die zonder een wettelijke basis werken.

De regiobureaus hebben de volgende taken verricht: het opstellen van regionale agenda's; het scheppen van draagvlak bij de betrokken gemeenten, en, waar actief betrokken, de provincies; de verdeling van de bestuurlijke taken over de deelnemende instanties; het afstemmen van beleid van de diverse participanten; het ondersteunen van de betrokken gemeenten bij plan- en beleidvorming en planuitvoering. Daarnaast hebben de regionale agenda's ook geleid tot zelfstandige projecten van de regio's; die echter niet zonder uitdrukkelijke instemming en deelname van de gemeenten (en de provincies) tot stand zijn gekomen.

De beleidsvelden van de regio's zijn divers: alle regio's houden zich bezig met de leefomgeving (Ruimtelijke ordening, bedrijventerreinen, volkshuisvesting, verkeer en vervoer); sommige werken aan toerisme, vitaliteit van de steden, communicatie en milieu.

De vraag is in hoeverre deze regionale samenwerking effectief is, waar het gaat om afstemming van lokaal beleid en het realiseren van programma's en projecten, die zonder deze regionale samenwerking niet of moeizamer tot stand zouden zijn gekomen. Daarbij gaat het er om of de regio's nog extra bijdragen aan de 'bestuurlijke drukte' of dat ze daadwerkelijk het werken voor en in de gemeenten vergemakkelijken. Deze studie zal zich concentreren op de drie ruimtelijke beleidsvelden die zich het meest voordoen de regionale samenwerkingsverbanden. Het betreft: De volkshuisvesting, verkeer en vervoer en de bedrijventerreinenplanning (zie verder hoofdstuk 3).

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in 2010 een evaluatie van de Wgr+ verricht<sup>13</sup>. In de samenvatting stellen de auteurs (p.5.): "De Wgr-plusregio's functioneren goed. De in de wet genoemde taken en verplichtingen van deze regio's zijn alle gerealiseerd. Tevens wordt invulling gegeven aan de met de wet beoogde maatschappelijke doelstellingen. De regio's spelen een belangrijke rol in het realiseren van een regionale dynamiek, waarin tegenstellingen tussen gemeenten worden overbrugd en de regio's als geheel zowel in Nederland als in Europa op de kaart komen. De inliggende gemeenten ervaren meerwaarde, terwijl medewerkers van relevante vakdepartementen van mening zijn dat de Wgr-plusregio's een goede bijdrage leveren aan het sectorale beleid. Provincies wijzen de Wgr-plusregio's af, omdat hun aanwezigheid de provincies belemmert in hun ambitie integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid."

De negatieve stellingname van de provincies gaat echter verder. Zij zijn namelijk van mening dat intergemeentelijke samenwerking van een andere vorm, en dan voornamelijk die met een Wgr-basis, voldoende ruimte biedt om te voldoen aan de behoefte aan bestuurlijk maatwerk. Hieraan voegen ze, zoals hierboven ook al werd aangegeven, toe dat ze "aan zelfstandige bovenlokale organen [...] geen enkele behoefte [hebben]."<sup>14</sup> Tevens zijn de provincies, bij monde van het Interprovinciaal Overleg, van mening dat "het realiseren van samenhangend en integraal gebiedsspecifiek beleid, één van de met de instelling van de Wgr-plusgebieden beoogde maatschappelijke effecten, bij [hen] in goede handen is; of sterker nog, dat de aanwezigheid van de Wgr-plusgebieden dit beoogde maatschappelijke effect belemmert"<sup>15</sup>. Dit beeld wordt nog versterkt door de

---

<sup>13</sup> Castenmiller et al: 2010

<sup>14</sup> Idem, p. 11

<sup>15</sup> Idem, p. 15.

volgende opmerking: “Provincies hebben de ambitie om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid voor hun gehele grondgebied. Het bestaan van een Wgrplusregio beperkt die ambitie. De provincies benadrukken dat deze ambitie is bekrachtigd in het bestuursakkoord tussen IPO en het Rijk en ervaren het daarom als ‘vreemd’ dat alsnog de Wgr-plusregio’s uitgezonderd worden van deze mede door de Rijksoverheid onderschreven ambitie.”<sup>16</sup>

Een andere, wat algemenere, belangrijke opmerking over de stellingname van de provincies staat op pagina 47 van het rapport. Daar wordt opgemerkt dat de provincies op een aantal beleidsvelden hun rol met de regio’s moeten delen.

Wanneer nader naar de bovenstaande opmerkingen wordt gekeken, rijst de vraag of de provincies niet gewoon bang zijn om hun autonomie en/of macht te verliezen. Dit beeld zou nog wat versterkt kunnen worden, wanneer aandacht wordt besteed aan de ideeën van de VNG. Die heeft in 2009 namelijk een verslag gepubliceerd, waarin een lans wordt gebroken voor een continuering en versterking van de huidige vorm van stadsregionale samenwerking.<sup>17</sup>

Ook ‘struikelen’ de provincies in hun argumentatie over de Wgr-plusregio’s over het gebrek aan democratische legitimatie van deze bestuursvorm. Daaraan koppelen ze hun veronderstelling dat het voor burgers en raadsleden moeilijk, zo niet onmogelijk is, om invloed op het beleid van deze organisaties uit te oefenen. In deze context verwijzen ze naar de grote invloed van de centrumgemeenten en de beperkte invloed van de perifere gemeenten binnen deze stadsregio’s. Hieraan voegen ze toe, dat de taken van de Wgr-plusregio’s meer democratische legitimering zouden genieten, indien deze door de provincies uitgevoerd zouden worden.

Een volgend punt dat in deze context het vermelden waard is, is dat de provincies veronderstellen dat de Wgr-plusgebieden bijdragen aan de bestuurlijke drukte in het land. De bevindingen van de evaluatie met betrekking tot dit punt zijn echter anders, zoals verderop in dit verhaal zal blijken.

Overigens is het onjuist om te veronderstellen, dat de provincies louter negatief tegenover de regiovorming volgens de Wgr+ staan. In de hiervoor reeds enige malen aangehaalde evaluatie staat namelijk ook te lezen, dat de provincies actief participeren in de regionale processen. De samenwerking met de uitvoeringsorganisaties van de Wgr-plusregio’s wordt als goed getypeerd. Ook onderkennen ze, dat (pp. 51-52 van de evaluatie van de Wgr+) “ [o]k binnen de Wgr-plusregio, op de beleidsterreinen waarvoor deze regio’s de verantwoordelijkheid dragen [...] beleid [wordt] ontwikkeld dat aansluit bij de maatschappelijke uitdagingen van die regio. Vanwege het belang dat de provincies hechten aan de intergemeentelijke samenwerking, en mede gezien de erkenning dat de Wgr-plusregio’s in de praktijk resultaten boeken, investeren de provincies actief in hun relatie met deze regio’s. ” Het belang dat ze hechten aan intergemeentelijke samenwerking verwoorden ze zelfs nog sterker (zie pagina 53 van de evaluatie): ze melden hierover dat ze de noodzaak ertoe erkennen en ondersteunen.

Dat neemt echter niet weg, dat hun hierboven genoemde bezwaar er nog steeds is. Dit wordt op pagina 51 van het rapport, in een verwijzing naar de nieuwjaarstoespraak 2010 van de bestuursvoorzitter van het IPO, nog eens verduidelijkt: diverse belangrijke provinciebestuurders, onder wie hijzelf, spreken zich nadrukkelijk uit *tegen* de aanwezigheid van de Wgr-plusregio’s.

---

<sup>16</sup> Idem, p.52.

<sup>17</sup> Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking: *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio’s*. Drukkerij Excelsior, Den Haag, 2009.

De rol die de provincies zichzelf toedichten, is terug te vinden in het rapport *Profiel provincies. Provincies: een eigentijds profiel* (uit 2010) van het Interprovinciaal Overleg. Een verhelderend citaat uit dit rapport luidt (p.5): “Hier nu zal de provincie haar onmisbare waarde moeten bewijzen. Deze ligt in haar vermogen om op het bovenlokale en (inter)regionale niveau de sectoroverstijgende en verbindende rol te spelen. Door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen, het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio’s binnen de provincie.”

Deze rol lijkt dus behoorlijk veel op de rol die de Wgr-plusregio’s op basis van de Wgr+, de MvT en de evaluatie daarvan wordt toebedeeld.

In deze evaluatie worden voorts vier soorten mogelijke bezwaren betreffende de Wgr-plusorganisaties gepresenteerd, en tevens besproken op basis van de bevindingen van Castenmiller et al. (43-45). In de eerste plaats gaat het er hier om, dat “de Wgr of het samenwerkingsverband [een] abstractie [blijft], waarvan zij niet weten hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming of kunnen bijsturen als zij dat nodig achten. Dat is des te pijnlijker als het gaat om strategische beleidskeuzes waarover democratische verantwoording essentieel is.”<sup>18</sup>

In de evaluatie wordt deze mogelijke tekortkoming onderkend, maar tevens genuanceerd met de volgende opmerking: “In zekere zin kan worden gesteld dat voor kiezers een Wgr-plusregio een abstractie ‘mag’ zijn. Als het gaat om het afleggen van verantwoording of het beïnvloeden van het beleid, dan moeten individuele burgers zich kunnen wenden tot hun directe vertegenwoordigers. In de gesprekken met de bestuurders is daarom eveneens aan de orde geweest in hoeverre zij daarvoor open staan.” ( zie pagina 42 van het rapport). Uit de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met de gemeentebestuurders bleek dit bezwaar nauwelijks te bestaan. De bestuurders zijn goed op de hoogte van de structuur, het beleid en de verantwoordelijkheden van de stadsregio’s.

Een tweede bezwaar dat de evaluatie aan het licht brengt, is de gedachte dat de centrumgemeenten een te grote dominantie hebben binnen de samenwerking. Dit is gebaseerd op het feit dat veel van de stadsregio’s een ruimtelijke structuur hebben, waar enkele kernen dominant zijn (op het gebied van verstedelijking) en de rest als minder of nauwelijks verstedelijkt gekenmerkt kan worden. Dit roept de vraag op, of de kerngebieden niet ook politiek en inhoudelijk een zwaar stempel op de samenwerking drukken. Hierover melden de onderzoekers dat de verdeling der stemmen binnen de Wgr-plusorganisaties zodanig is, dat de kerngemeenten gezamenlijk geen meerderheid hebben in de organisatie. Ze hebben dus altijd de ondersteuning van kleinere gemeenten nodig om hun belangen behartigd te zien. Wel is (onder bestuurders van kleinere gemeenten) soms het geluid hoorbaar, dat de dominantie van de kerngemeenten incidenteel te groot is. In deze context is echter wel de vraag gewaarborgd, of de kerngemeenten onderling wel dezelfde belangen hebben.

Een volgend bezwaar betreft de beperkte invloed van de kleine gemeenten (of individuele gemeenten in het algemeen) binnen de samenwerkingsverbanden. Deze zouden zich er vaak toe genoopt zien de grotere gemeenten (of de regio als geheel) te dienen.

Castenmiller et al. wijzen met betrekking tot dit bezwaar uit dat alle gemeenten, zowel de grote als de kleine, een gedeelde invloed hebben op de gang van zaken binnen de Wgr-plusregio. Hiermee reageert de evaluatie op de opmerking van de provincies, dat de centrumgemeenten te veel, en de randgemeenten te weinig invloed op het regionale beleid zouden hebben. Wat echter wel wordt onderkend, is dat het voor individuele raadsleden lastig is om invloed uit te oefenen. Dit wordt door de geïnterviewden echter niet als probleem ervaren.

---

18

Castenmiller et al.: 52.

Een laatste bezwaar waar de evaluatie aandacht aan besteedt, is het geluid dat mensen vaak niet weten tot wie ze zich moeten richten met wensen of klachten met betrekking tot het beleid waarvoor de regio verantwoordelijk is. In de praktijk zou het zich vaak voordoen, dat de gemeenten in dezen naar de stadsregio verwijzen, en de stadsregio's weer terug naar de gemeenten. De onderzoekers melden bij de indicatie van het probleem het volgende: "In principe zou de gang van zaken zo moeten zijn dat elk raadslid aanspreekbaar is op het beleid van de stadsregio, dat het raadslid dergelijke signalen inbrengt in de raad van zijn of haar gemeente, dat vervolgens de vertegenwoordigers van deze gemeente de signalen inbrengen in het Algemeen Bestuur van de regio, waarna het Dagelijks Bestuur hier actie op onderneemt<sup>19</sup>." Ze onderkennen dit probleem, en geven aan dat dit zich in mindere mate voor zou doen, wanneer deze weg korter zou zijn. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als het beleid ontwikkeld en uitgevoerd zou worden door een orgaan dat direct verkiesbaar is. In de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd, gaven de individuele bestuurders aan, dat ze zich ervan bewust zijn, dat ze aanspreekbaar moeten zijn op het regionale beleid. Dat dit geldt voor de uitvoering van dit beleid, is overigens eenvoudig te verklaren: daarvoor ligt de verantwoordelijkheid namelijk bij de gemeenten. De regio's manifesteren zich op uitvoeringsniveau alleen, of in ieder geval voornamelijk, op het gebied van de algemene organisatie ervan. De bestuurders van de Wgr-plusregio's geven dit laatste ook op als reden voor het feit dat ze zich naar burgers toe slechts beperkt profileren. Een belangrijke opmerking in deze context is de volgende: "In de gesprekken kwam naast bovenvermelde punten aan de orde dat de betrokken bestuurders de samenwerking in Wgr-plusverband, met de in dat kader gerealiseerde overlegstructuren, ervaren als een geschikt platform om eventuele regionale belangen en tegenstellingen bespreekbaar te maken en daar afspraken over te maken<sup>20</sup>." De onderzoekers maken hieruit op, dat de Wgr-plusregio's bijdragen aan het *reduceren* van de bestuurlijke drukte, door verschillen van inzicht en belangenverstrengeling tussen gemeenten bespreekbaar te maken. Deze constatering staat haaks op de veronderstelling van de provincies dat de regio's de bestuurlijke drukte juist groter zouden maken. Een laatste opmerking die op basis van de gesprekken met de bestuurders over dit punt in de evaluatie staat, is dat de meest gehoorde kritiek is, dat er vraagtekens worden gesteld bij de samenstelling van de samenwerkingsverbanden.

Een algemene bevinding op basis van de bespreking van deze veronderstelde bezwaren is dat ze, hoewel ze valkuilen kunnen vormen in het kader van een effectieve beleidsvorming en samenwerking op het regionale niveau, in de praktijk niet zo manifest zijn als vaak vermoed wordt.

In het Eindrapport van de Commissie intergemeentelijke samenwerking (*De regio gelokaliseerd*. VNG, 1984), staat echter: "Een vierde bestuurslaag moet worden voorkomen [en t]er oplossing van de regionale problematiek zijn regionale provincies-nieuwe stijl onnodig en ongewenst."<sup>21</sup> De Commissie constateert dat ondanks deze stellingname van de Minister uit 1983 in het wetsontwerp voor de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (= Wgr) intergemeentelijke samenwerking niet langer wordt gezien als een bijna noodzakelijk kwaad, maar dat de Wgr juist een stimulering kan zijn van samenwerking op gemeentelijk niveau. Volgens de Commissie is de Wet gemeenschappelijke regelingen "nu een belangrijk instrument voor de gemeenten om waar nodig in onderlinge samenwerking een bestuurlijk antwoord te vinden op regionale problemen." (pp. 12-13). De Commissie somt tevens de voornaamste doelstellingen van de Wgr op (p. 13), die van belang zijn

---

<sup>19</sup> Idem: 52

<sup>20</sup> Castenmiller et al.: 45

<sup>21</sup> Het betreft hier een citaat op p.12 van het Eindrapport uit de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur uit mei 1983, van de Minister van Binnenlandse Zaken. Overigens herhaalt de Memorie van Toelichting Wet gemeenschappelijke regelingen (uit 2000) op p. 2 de stellingname er geen vierde bestuurslaag mag komen.

voor deze studie omdat ze een toetsingskader vormen voor de effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden :

- het ordenen van gemeenschappelijke regelingen;
- het aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten;
- het bevorderen van openbaarheid en openheid en
- het versterken van de rol van de provincie bij samenwerking van gemeenten.

De Memorie van Toelichting van de Wgr meldt met betrekking tot de hierboven geformuleerde doelstellingen het volgende:

De verplichte ordening van gemeenschappelijke regelingen is verlaten, omdat men in de wet sterker wilde benaderen, dat het vrijwillige karakter van de samenwerking de boventoon dient te voeren.<sup>22</sup>

Over het aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen de samenwerkingsverbanden en de deelnemende gemeenten wordt niets specifiek gemeld in de MvT.

Met betrekking tot de openheid en openbaarheid wordt gesteld dat op verschillende manieren wordt bijgehouden bij welke samenwerkingsverbanden de gemeenten zoal betrokken zijn. Dit acht men van belang, om het overzicht in dergelijke zaken te behouden<sup>23</sup>.

Het versterken van de rol van de provincie bij samenwerking van gemeenten is nog steeds een belangrijk doel van de wet. Hierbij gaat specifieke aandacht uit naar de regisserende, arbitrerende en integrerende verantwoordelijkheden van de provincies.<sup>24</sup> Er wordt in deze context tevens gesproken van een mogelijke behoefte bij of voor de provincies aan bepaalde instrumenten om ordenend of sturend op te treden wanneer tussen gemeenten onderling en eventueel met andere instanties een vorm van structurele samenwerking ontstaat. Ook hebben de provincies de bevoegdheid om, bijvoorbeeld wanneer meerdere gemeenten daartoe verzoeken, een samenwerkingsverband op te leggen.<sup>25</sup>

Eerder in deze inleiding, meer precies in de sectie waar de evaluatie van de Wgr-plus werd besproken, was reeds geconstateerd dat de provincies wat gereserveerd reageren op de behoefte aan een nieuw bestuurlijk apparaat op de regionale schaal. Op basis van wat hierboven over de Wgr werd vermeld, kunnen we nu dus concluderen dat deze houding niet een recent fenomeen is. De provincies staan blijkbaar al langere tijd niet al te enthousiast tegenover het inleveren van hun bevoegdheden.

---

<sup>22</sup> Tweede Kamer (vergaderjaar 1999-2000): *Memorie van Toelichting bij de Wet gemeenschappelijke regelingen*. Kamerstuk 27008, nummer 3: 1

<sup>23</sup> Idem:5

<sup>24</sup> Idem: 2

<sup>25</sup> Idem:4

Verder vertonen de beide documenten (de MvT van de Wgr en de evaluatie van de Wgr-plus) enkele duidelijke overeenkomsten, waarvan de belangrijkste nu opgesomd zullen worden:

- Op de eerste plaats wordt in beide documenten geconstateerd, dat de desbetreffende wet tot effectieve samenwerkingsverbanden heeft geleid;
- Ook geldt met betrekking tot beide documenten, dat ze een duidelijke nadruk leggen op de afstemmingsfunctie van de samenwerkingsverbanden;
- Voorts melden beide, dat het vrijwillige karakter van de samenwerking een zeer prominente rol moet spelen in het samenwerkingsproces;
- Tevens wordt in beide rapportages melding gemaakt van de voorwaarde, dat de samenwerkingsverbanden ten dienste staan van de bestaande bestuurlijke structuur, en niet omgekeerd en tenslotte
- Staat in beide rapporten te lezen, dat de samenwerkingsverbanden ‘van de gemeenten’ dienen te zijn, en dat ze zich daar ook van bewust zijn.

### *1.3. Verantwoording van de beleidsvelden*

#### Verantwoording van de beleidsvelden

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen de aandacht te richten op de beleidsvelden volkshuisvesting, bedrijventerreinenplanning en verkeer en vervoer. Deze keuze zal in deze paragraaf worden toegelicht.

Voor de sector verkeer en vervoer is gekozen, omdat de Wgr+regio's, vanuit hun wettelijke takenpakket (dat in de volgende paragraaf uitvoerig besproken zal worden), de concessieverlenende instantie voor het openbaar vervoer zijn. Daarnaast staat in Kaiser et al. (1995: 374) te lezen dat “there is a need to coordinate land use and infrastructure.” Hieruit kan worden opgemaakt, dat de afstemming tussen beide beleidsvelden ervoor zorgt, dat de gemeenschappelijke doelen gemakkelijker te realiseren zijn.

Voor de sector volkshuisvesting is er ( zie bijvoorbeeld Ekkers, 2002: 31) de constatering dat volkshuisvesting en ruimtelijke ordening een nauwe band met elkaar hebben. Ook hier lijkt afstemming tussen de beleidsvelden dus daadwerkelijk toegevoegde waarde te hebben. Ook is het zo (zie Ekkers, 2002: 104-107) dat de volkshuisvesting een beleidssector is die zich steeds meer op het regionale niveau manifesteert.

Voor de sector bedrijventerreinenplanning is gekozen omdat (zie Vromraad, 2006:47<sup>26</sup>) ook hier sprake is van een veranderende context, die de ruimte biedt voor regionale planning en samenwerking.

---

<sup>26</sup>

Vromraad: Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen. Den Haag, 2006.



#### 1.4. Studie naar de effectiviteit van beleid

Derksen, Korsten en Bertrand (red.) (1988) definiëren de effectiviteit van beleid als “*de bijdrage die dat beleid levert aan het bereiken van bepaalde doeleinden.*” (p. 263)<sup>27</sup>.

Deze definitie zal ook in de onderhavige studie worden gehanteerd. Vervolgens stellen ze in de evaluatie van een studie naar de effectiviteit van waterkwaliteitsbeleid dat het van belang is om te komen tot een beantwoording van de volgende vragen:

1. In hoeverre heeft het beleid zijn doeleinden bereikt;
2. In hoeverre valt deze mate van doelbereiking te verklaren uit het gevoerde beleid; met andere woorden: in hoeverre is het beleid effectief;
3. In hoeverre is deze beleidseffectiviteit te verklaren uit de mate van toepassing van de verschillende beleidsmiddelen en tenslotte
4. Welke bestuurlijke factoren hangen samen met de mate van toepassing en de effectiviteit van de beleidsmiddelen?

Ze stellen hierbij, dat een onderzoek dat zich tot de eerste twee vragen beperkt, wellicht een basaal inzicht kan bieden in de effectiviteit van beleid. Hun mening is echter, dat effectiviteitsonderzoek meer betekenis krijgt, wanneer ook naar de laatste twee vragen worden gekeken. Die bieden immers de mogelijkheid de effectiviteit niet alleen vast te stellen, maar ook te verklaren. Dit laatste kan ertoe leiden, dat de effectiviteit desgewenst ook kan worden vergroot.

In de onderhavige studie zal echter op een andere manier worden onderzocht hoe effectief het beleid is (geweest). Zoals reeds eerder vermeld, zal in de onderhavige studie voornamelijk worden gekeken naar de effectiviteit op afstemmings- en programma/ projectniveau. In het volgende hoofdstuk zal worden uiteengezet welke factoren in de onderhavige studie als bepalend voor de effectiviteit worden beschouwd. De verklaring van de effectiviteit komt dus op een andere wijze tot stand dan door Derksen et al. wordt gesuggereerd. Zij stellen immers voor om ook te kijken naar beleidsmiddelen en een inhoudelijke verklaring voor de effectiviteit (zie vraag twee hierboven).

Over de eventuele wens of noodzaak tot verbetering van de effectiviteit van het beleid kan pas iets worden gezegd wanneer de effectiviteit van het voor de onderhavige studie relevante beleid in beeld is gebracht. Deze bespreking volgt dus in de conclusie.

Tevens merken ze (p. 270) op, dat de causale relatie tussen de toegepaste beleidsinstrumenten en de verandering van bepaalde doelvariabelen als afhankelijke variabelen centraal staat. In de onderhavige studie wordt een andere benaderingswijze gebruikt. Het is namelijk, in de ogen van de onderzoeker, wanneer het een kwalitatieve analyse betreft, onmogelijk om causale relaties te veronderstellen. Daarnaast is het in de ogen van de auteur van de onderhavige studie onmogelijk om alle factoren die invloed hebben op de effectiviteit inzichtelijk te maken.

---

<sup>27</sup> Bressers: *Triangulatie in evaluatie-onderzoek*. Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid. In: Derksen, Korsten en Bertrand (red.): *De praktijk van onderzoek. Problemen bij onderzoek van politiek bestuur, en beleid*. Groningen, 1988

## 2. Theoretische beschouwing op samenwerking tussen overheidsniveaus

### 2.1. Evaluatie van de vakliteratuur

Het is van belang om in beeld te brengen wat er al geschreven en geconcludeerd is over het soort samenwerkingsverbanden en hun beleid, waarover dit onderzoek gaat. Hoe zijn de stellingnames in deze werken aangaande regionale samenwerkingsverbanden in de ruimtelijke ordening, te weten de volkshuisvesting, verkeer en vervoer, en de bedrijventerreinenplanning? De stellingnames van de diverse auteurs zullen hier nader bekeken worden. In de conclusie (hoofdstuk 5) zullen deze gezet worden naast de bevindingen uit (de vergelijking tussen) de interviews.

Met betrekking tot de beide aspecten van effectiviteit dient echter wel vermeld te worden dat in de Wgr-plusregio's sommige opgaven een vanuit de wet verplicht karakter hebben. Die zullen dus altijd uitgevoerd worden. Een dergelijke zekerheid bestaat niet bij de regio's met een minder sterke of ontbrekende wettelijke basis.

In "*Facetten van de planologie*" (2004) meldt Voogd dat (ruimtelijke) plannen zich vaak manifesteren op een van de volgende niveaus:

- Strategisch;
- Operationeel of
- Uitvoerend. (p.21)

In de onderhavige studie zal worden bekeken, in hoeverre de plannen die de in dit onderzoek betrokken regio's ontwikkelen binnen dit kader passen, en in hoeverre dit bijdraagt aan de affectiviteit van de samenwerking en beleidsontwikkeling.

Even verderop stelt hij dat afstemming of coördinatie en projectplanning twee van de belangrijke opgaven van de planologie op overheidsniveau zijn (p. 22). Hier vult hij echter wel bij aan dat "*de buitenlandse ervaringen laten zien dat een sterkere aandacht voor projectplanning kan leiden tot een verzwakking van de onderlinge afstemming, de integrale afweging.*" Omdat deze twee 'taken' wel als belangrijk worden getypeerd is er in de onderhavige studie voor gekozen om ze mee te nemen als kerninstrumenten om de effectiviteit van beleidsvorming en samenwerking te meten. Dit valt, in het kader van de onderhavige studie, ook inhoudelijk te verklaren:

- Afstemming of coördinatie is van belang omdat het in de onderhavige studie gaat om een vorm van ruimtelijke opschaling van openbaar bestuur. Deze kan het beste effectief worden door zijn meerwaarde op dit niveau en
- Resultaten op programma- en projectniveau zijn van belang, omdat deze de (effecten van de) samenwerking zichtbaar maken voor de verschillende betrokkenen, alsook voor de bevolking.

In het citaat blijkt echter ook dat er in de afstemming tussen deze beide opgaven een mogelijk conflict schuilt. In het vervolg van de onderhavige studie zal dan ook worden gekeken hoe dit zich in de praktijk van regionale planning manifesteert.

In "Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009." stellen Van Hoek, Koning en Mulder met betrekking tot het thema van de volkshuisvesting dat het van de

(complexiteit van de) bouwopgave afhangt, of deze louter op gemeentelijk niveau kan worden aangepakt, of dat het beter is dat andere overheidsniveaus interveniëren. Deze opmerkingen lijken ook op andere voor deze studie relevante beleidsvelden van toepassing. In het boek wordt gesteld dat coördinatie op een hoger bestuurlijk niveau kan leiden tot een betere ruimtelijke afstemming van mogelijkheden en wensen (pp. 38-39).

De interventie kan echter ook van andere aard zijn: namelijk het beschikbaar stellen van financiële middelen of van kennis om een programma of een project te ondersteunen. In het boek, dat de regio's buiten beschouwing laat, wordt vervolgens de voor het onderhavige onderzoek interessante vraag (p. 41) gesteld, of er op onderdelen geen sprake is van een overvloed of juist een tekort aan interventies door een hoger bestuursorgaan en of de invulling ervan wel adequaat is. Deze vraag sluit aan bij de in hoofdstuk een al aangehaalde constatering dat regio's ook nog verder zouden kunnen toevoegen aan de (thans al vrij grote) bestuurlijke drukte in Nederland.

In het vervolg van de onderhavige studie zal gekeken worden of er daadwerkelijk interventies zijn vanuit de regio's. Daarbij merken ze op (p.42), dat een ondersteunende ingreep door een hogere instantie slechts plaats dient te vinden in die situatie, waar een duidelijke taak voor deze overheid ligt. Wat ze echter ook, met specifieke vermelding van de regio's, aangeven, is dat de gemeenten worstelen met de centraal (door het Rijk) aangereikte ramingen van en daarop gebaseerde taakstellingen voor de woningproductie. Deze taakstellingen leveren zowel kwantitatief (te grote opgaven), als kwalitatief (een verkeerde samenstelling van de opgaven) problemen bij de gemeenten op. De kritiek in dezen is vaak, dat geen (of in elk geval te weinig) rekening wordt gehouden met regiospecifieke aspecten (hierbij gaat het vooral om de samenhang in de bestaande regionale woningvoorraad).

Het is noodzakelijk bij het betoog van Van Hoek, Koning en Mulder op te merken dat bij een eventuele interventie door een regio rekening gehouden dient te worden met het beginsel van subsidiariteit. Immers, besluitvorming dient te plaats te vinden op dat bestuurlijk niveau, waar deze het meest effectief en efficiënt is. Dit dient in het kader van de regio's ook voor interventies te gelden. Want bepaalde interventies (als bij voorbeeld het opleggen van woningbouwcontingenten) door de regio zouden een conflict met één of meer gemeenten tot gevolg kunnen hebben en daarmee de effectiviteit van de samenwerking binnen of met de regio onder druk kunnen zetten. Een interventie door een regiobestuur, een provincie of de rijksoverheid, daarentegen, bij voorbeeld door te komen met extra financiering of met het aanreiken van expertise, kan voor een samenwerkingsverband en voor de betrokken gemeenten nuttig en stimulerend zijn.

Deze stellingname sluit aan bij datgene wat de VROM-raad (2006) eerder ten aanzien van de bedrijventerreinenplanning gemeld heeft, namelijk dat, "zolang de financiële resultaten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen rechtsreeks bijdragen aan de begroting van iedere afzonderlijke gemeente, [...] regionale samenwerking gedoemd is te mislukken." (p.36). Want een regionaal samenwerkingsverband wordt pas effectief, wanneer het ook over geldelijke middelen beschikken kan. Extra financiële middelen voor de regionale samenwerking kunnen bij de gemeenten ook draagvlak genereren om tot een effectief samenwerkingsverband te komen.

In dezelfde publicatie schrijft de VROM-raad, dat er zelfs een noodzaak voor samenwerking is. Tot deze stellingname komt de raad op basis van de aanname dat regionale afstemming juist kan leiden tot een verhoogde kwaliteit van de (omgeving van) de bedrijventerreinen. Daarnaast biedt volgens hem de regionale schaal voor beleids- en besluitvorming uitstekende mogelijkheden om problemen op te pakken, die gezien de materie en de complexiteit ervan de gemeentelijke schaal overstijgen.

Tevens stelt de raad, dat het van belang is in beeld te brengen, of er niet alleen sprake is van regionale afstemming in de fase van visievorming, maar of er ook sprake is van afstemming in de verdere fasen van een plan; zoals bij voorbeeld de uitvoeringsfase. De raad merkt vervolgens op, dat er wel kaders voor regionale afstemming met betrekking tot het bedrijventerreinenbeleid zijn, maar dat daar weinig gebruik van wordt

gemaakt. De finale constatering in deze context is, dat “de ontwikkeling richting een gebiedsgerichte aanpak ruimte [biedt] voor een regionale planning en samenwerking”. Regionalisering leidt volgens de raad tot “meer mogelijkheden voor specialisatie en differentiatie van het aanbod binnen de regio en voor gebiedsgerichte ontwikkelingen van werklandschappen.” Daarnaast ziet de raad, als gevolg van regionale samenwerking, betere mogelijkheden tot financiële verevening als instrument, dan wanneer dit door de individuele gemeenten geïnitieerd zou worden. Op basis van het bovenstaande, pleit de raad voor “een grotere rol van de provincie of regio bij het vertalen van prognoses in ruimtebeslissingen.” Dit alles wordt nog eens onderstreept met de opmerking “[o]m het opschalings- of regionaliseringsproces handen en voeten te geven pleit de VROM-raad voor krachtige regionale organisaties die zich toeleggen op de ontwikkeling, het beheer, de herstructurering en de acquisitie van werklandschappen.”

Deze constatering is van groot belang, omdat hier door een rijksinstelling als de VROM-raad wordt aangegeven hoe regionale beleids- en besluitvorming er uit dient te zien om effectief te kunnen zijn : een krachtige organisatie die alle aspecten van een beleidsveld omvat. Hoewel de VROM-raad zich beperkt tot het bedrijventerreinenbeleid, is deze stellingname ook geldig voor de andere, voor dit onderzoek relevante beleidsvelden.

Eerder gaven Coolsma en van Montfort in hun boek *Maatwerk bij intergemeentelijke samenwerking aan*, dat er behoefte kan zijn aan regionale samenwerking, namelijk : “de functie (van de regio) als kenniscentrum, een [coördinerende], een facilitaire, uitvoerende en een strategische functie”. Het regionaal verband wordt dan ook genoemd als “[een] mogelijke manier om effectief en efficiënt te werken”. In het vervolg van deze studie dienen deze factoren aandacht te krijgen.

Opvallend is dat in alle voor dit onderzoek onderzochte regio’s door de geïnterviewden werd aangegeven, dat men de behoefte aan regionale samenwerking bij de betrokken gemeenten ‘voelde’; en dat men is gaan samenwerken vanuit de idee, dat de gemeenten hier iets uit zouden kunnen halen. Dat wil zeggen dat de opzet van regionale samenwerkingsverbanden niet gebaseerd was op wetenschappelijk onderzoek of publicaties<sup>28</sup>.

Tijdens het doen van dit onderzoek is aan het licht gekomen, dat effectiviteit van een regionaal samenwerkingsverband zich basaal op twee manieren manifesteert. Het betreft hier:

. -De concrete resultaten op programma- en projectniveau die dankzij de regionale samenwerking tot stand zijn gekomen en

-De voordelen die de gemeenten ervaren op basis van de coördinatie en afstemming die dankzij de regionale samenwerking plaatsvinden.<sup>29</sup>

Bij deze beide punten dient een kleine toelichting te worden gegeven.

Waar het gaat om de concrete resultaten op programma- en projectniveau, moet worden gewezen op het feit dat het vaak lastig aan te geven is of een programma of project concreet heeft geprofiteerd van de regionale samenwerking. Er bestaat vaak wel een vermoeden met betrekking tot deze stellingname, maar het is in de

---

<sup>28</sup> De Memorie van Toelichting Wet gemeenschappelijk regelingen (2000) geeft als reden voor deze wetgeving de stelling uit het Regeerakkoord ‘dat samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument blijft’. Dit beeld wordt met betrekking tot de Wgr-plusregio’s bevestigd door de evaluatie “Plussen en Minnen” van de Wgr-plus, waarin staat dat deze regio’s goed functioneren.

<sup>29</sup> VNG, 1984: 17

praktijk vaak onmogelijk om te stellen dat een programma of project makkelijker of juist minder eenvoudig is verlopen, dan zonder de regionale samenwerking het geval zou zijn geweest.

Met betrekking tot de coördinatie en afstemming dient te worden gesteld, dat het hier voornamelijk gaat om de beleidskaders en regelgeving die door de regio worden geboden.

Ook is het bij beide van belang om aan te tekenen, dat de Wgr+regio's in sommige beleidsvelden verplicht zijn om beleid, programma's en projecten te ontwikkelen. Dit draagt eraan bij, dat deze regio's op deze beleidsvelden dus per definitie effectief zijn. Die constatering is echter in de context van dit onderzoek niet zorgwekkend; het gaat er in dit onderzoek immers om, om aan het licht te krijgen er een verschil in effectiviteit is tussen de verschillende soorten regio's. Daarnaast is het van belang om in te zien, dat de ontwikkeling van beleid, een programma of project niet per definitie effectief is; het gaat immers ook om de inhoud van het beleid, of de mate van uitvoering van een programma of project. Hierbij valt vooral te denken aan de vraag of het uiteindelijke resultaat overeen komt met de vooraf gestelde eisen.

In de volgende hoofdstukken zal nadere aandacht aan deze zaken worden besteed.

## 2.2. *Conceptueel Model*

Uit het voorafgaande komt de volgende vraag op: 'In hoeverre zijn de huidige regionale samenwerkingsverbanden, met betrekking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering in de ruimtelijke ordening effectief?' De probleemstelling, waaromheen dit onderzoek zich ontvouwt, luidt: Er is thans geen goed inzicht in de effectiviteit van de regio's, al of niet met een wettelijke basis. Bij nadere beschouwing van deze probleemstelling rijst de vraag naar een mogelijk verschil in effectiviteit van regionale samenwerking tussen Wgr+regio's en regio's zonder, of met een minder zware, wettelijke basis. Is het aantoonbaar dat regio's die meer taken en wettelijke bevoegdheden hebben, beter of anders functioneren dan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten zonder deze wettelijke kaders? Er is bewust gekozen voor deze opdeling, omdat op deze manier een duidelijk onderscheid aan te brengen is tussen de verschillende onderzochte regio's.

Omdat het onderzoek zich ontvouwt rond het verschil in effectiviteit tussen verschillende soorten regio's is de doelstelling van dit onderzoek verheldering te krijgen over dit verschil in effectiviteit tussen Wgr+ regio's en regio's die geen, of een minder zware, wettelijke basis hebben. Om deze doelstelling te verwezenlijken, wordt de volgende vraagstelling geformuleerd: Wat is de effectiviteit van een Wgr+ regio in verhouding tot een samenwerkingsverband met een minder zware, of zonder wettelijke basis?

Uit het gedane onderzoek en uit de besproken literatuur wordt duidelijk onder welke voorwaarden er sprake kan zijn van effectieve regionale samenwerking:

- is er behoefte;
- zijn er voldoende middelen;
- is er bereidwilligheid tot participatie;
- is er een heldere besluitvorming (geen grootschalige bureaucratie);
- is er een duidelijke structuur (wie neemt welke besluiten en wie is waarvoor verantwoordelijk?) en
- heeft de samenwerking een waarneembare toegevoegde waarde.

Dit laatste is misschien wel de belangrijkste voorwaarde om tot effectieve regionale samenwerking te kunnen komen en vertaalt zich in de vraag in hoeverre de deelnemende gemeenten van mening zijn, dat de regionale

samenwerking ontwikkelingen tot stand heeft gebracht, die zonder deze samenwerking niet (of in mindere mate) van de grond zouden zijn gekomen.

Deze zaak zal, zowel bij de uitwerking van de gehouden interviews, als bij de beantwoording van de deelvragen, in de conclusie aan de orde komen. Het is echter te kort door de bocht, om het hierbij te laten. Het is namelijk eveneens van belang om te weten te komen, welke processen en factoren invloed hebben op dit kernthema. Wanneer wordt gekeken welke processen en factoren invloed hebben op dit thema. De volgende aandachtspunten zijn daarbij van belang:

- Het proces van draagvlak(-vorming), en de effectiviteit ervan.

Tijdens een eerder onderzoek is aan het licht gekomen dat draagvlak en draagvlakvorming onder de deelnemers van samenwerkingsverband van het grootst mogelijke belang is, om het verband en de daaronder gestarte projecten en programma's effectief te maken.

- De vrijwilligheid en gelijkwaardigheid van de partners binnen het samenwerkingsverband

Partners (in dit geval voornamelijk de gemeenten) voelen zich het meest betrokken bij een samenwerkingsverband, wanneer zij een breed gedragen idee hebben een gelijkwaardige partner te zijn in een samenwerkingsverband dat op basis van vrijwilligheid functioneert. Dit blijkt ook uit de beide aangehaalde wetten, de Memories van Toelichting en de evaluatie van de Wgr-plus.

- Het totstandkomingsproces van het regionale beleid.

Tijdens het eerder al aangehaalde onderzoek naar de toegevoegde waarde van een regionale woonvisie voor Groningen-Assen is duidelijk geworden dat gemeenten zich eerder committeren aan regionaal beleid als zij zelf actief betrokken zijn geweest bij de totstandkoming ervan. Dit hangt nauw samen met draagvlak en de vorming ervan, maar dient toch als aparte factor aan te worden gegeven, omdat beleidsvorming op zich (dus losstaand van draagvlak(-vorming)) ook een duidelijke factor van invloed is waar het gaat om de effectiviteit van een regionaal samenwerkingsverband. Hierbij moet gedacht worden aan de zaken die wel (of niet) in het regionale beleid genoemd worden.

- De ervaren betrokkenheid van de gemeenten bij en in het proces van regionale samenwerking.

Gemeenten moeten er echt van overtuigd zijn dat hun betrokkenheid in het proces serieus genomen wordt; en dat hun bijdrage(n) aan de beleidsvorming op hun waarde worden geschat<sup>30</sup>.

- De ervaren mate van gelijkwaardigheid van gemeenten ten opzichte van de regiobureaus.

Gemeenten moeten het gevoel krijgen en houden (!) dat zij een gelijkwaardige en gerespecteerde partner zijn in een samenwerkingsverband; en dat hun bijdrage(n) inhoudelijk worden meegenomen en niet gewogen op grond van het 'gewicht' van de desbetreffende gemeente.

---

<sup>30</sup> Uit de evaluatie Plussen en Minnen (2010) p. 41 blijkt dat de besturen van de Wgr-+regio's veel doen om de gemeenten bij hun werk te betrekken, zoals de inzet van reguliere communicatiemiddelen als (elektronische) nieuwsbrieven en websites, contacten met gemeenteraden; het organiseren van informatiebijeenkomsten, 'kennissateliers' en 'expertmeetings' met raadsleden.

- De ervaren toegevoegde waarde van regionaal beleid bij de gemeenten.

Gemeenten moeten ervan overtuigd worden, zijn en blijven, dat de regionale samenwerking tot ontwikkelingen leidt, die zonder die samenwerking niet of veel moeilijker tot stand zouden zijn gekomen.

Een eveneens zinvolle vraag voor deze studie is, aansluitend bij het laatste aandachtspunt, die naar de rol en de positie van de gemeenten in de regionale samenwerking. Indien ik over effectiviteit spreek, gaat het ook over toetsbaarheid. En dan luidt de vraag: Heeft de regionale samenwerking er feitelijk voor gezorgd, dat er ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, die zonder de samenwerking niet of in ieder geval veel moeizamer tot stand zouden zijn gekomen. Er is een aantal zaken dat hieraan ten grondslag ligt:

- Hebben gemeenten kunnen leren van de praktijk bij buurgemeenten?

Vaak is het zo, dat gemeenten geconfronteerd worden met opgaven, die in hun directe omgeving ook bestaan. Hebben de partners binnen een regio gemeenten kunnen helpen bij het vinden van oplossingen voor deze opgaven?

- Zijn de regiobureaus in staat geweest de door gemeenten doorgespeelde opgaven voor hen op te lossen?

Het doet zich niet zelden voor, dat gemeenten geconfronteerd worden met een opgave op het terrein van de ruimtelijke ordening die ze zelf niet op kunnen lossen (bij gebrek aan personeel/ervaring/middelen). Blijken de regio's er in dergelijke situaties toe in staat, om deze opgaven naar tevredenheid op te lossen? Een bijkomende vraag is of het aantal medewerkers van de regiobureaus en hun deskundigheid van belang is het effectief functioneren van deze bureaus. Dit is zeer relevant voor de effectiviteit van de samenwerking in de regio's, daar hier een belangrijk deel van het bestaansrecht van de regio's ligt. Deze zien zichzelf namelijk voor een niet beperkt gedeelte als een instantie die als doel heeft de gemeenten met dergelijke opgaven te helpen. Verschillende regio's gaven in deze context aan dat het merendeel van hun werk hierin ligt.

- Zijn er projecten gestart (en succesvol gebleken) die zonder regionale samenwerking niet, of veel lastiger, van de grond zouden zijn gekomen?

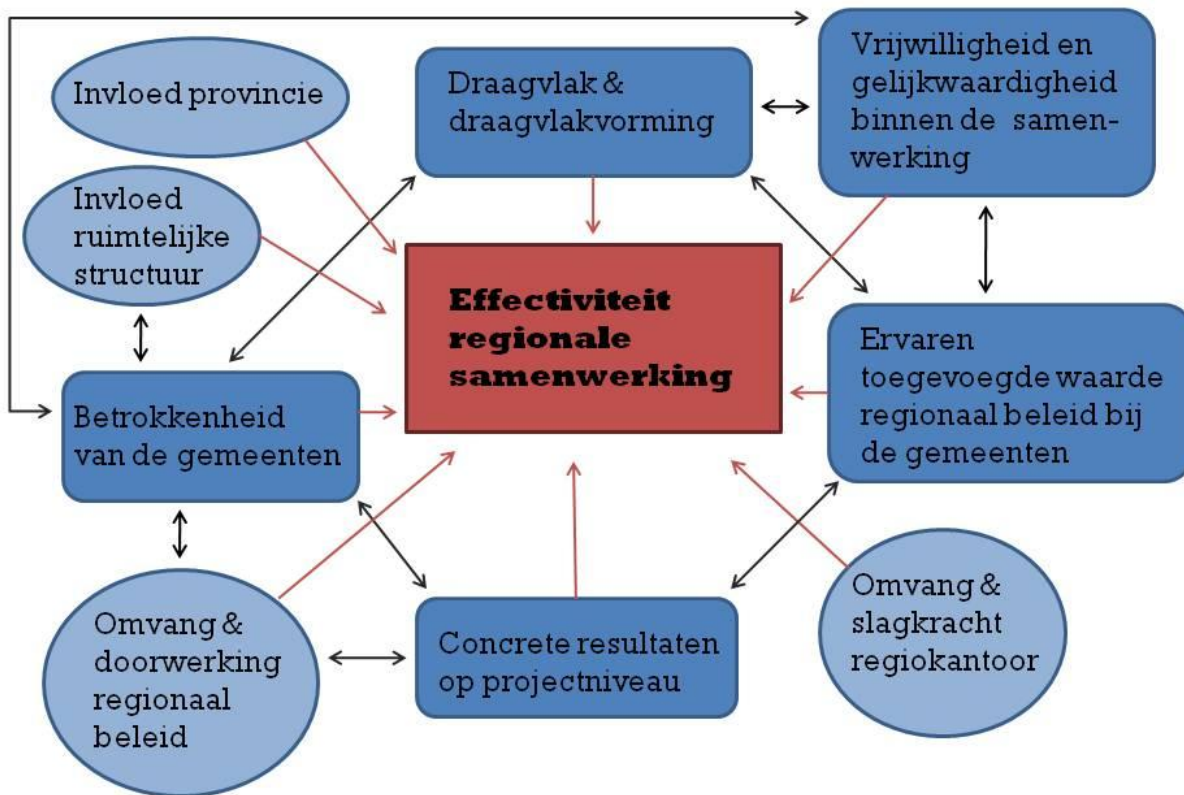
- Zijn er verschillen in effectiviteit op grond van centraal opgestelde documenten ten opzichte van 'optelsommen' van lokaal beleid?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden en de effectiviteit van samenwerkingsverbanden te kunnen bepalen, is het van belang te onderzoeken in hoeverre door deze verbanden opgestelde beleidsvoornemens concrete (project-)resultaten hebben opgeleverd. En meer specifiek, of deze resultaten er zonder die regionale samenwerking ook zouden zijn geweest.

Hierbij lijkt het zinvol om meer inzicht te krijgen in het vraagstuk van de invloed van de wettelijke basis van de regio's op het proces van beleidsvorming. Dit onderzoek dient er tevens toe duidelijk te krijgen hoe de bestuurlijke structuur van de verschillende regio's is en hoe deze functioneert. Dit is van belang, omdat de bestuurlijke structuur invloed uitoefent op de effectiviteit van regionale samenwerking.

Deze punten zijn van belang om inzicht te verwerven met betrekking tot de probleemstelling, omdat ze de belangrijkste bestanddelen om tot effectieve samenwerking te komen bevatten. Tevens vormen ze de richtlijnen voor de hoofd- en deelvragen die in het volgende hoofdstuk geformuleerd zullen worden.

Een schematische weergave van deze punten en hun onderlinge samenhang is in de volgende figuur te zien.



*Figuur 2.1: Conceptueel model*

De inhoudelijke uitwerking van dit conceptueel model zal plaatsvinden in de hoofdstukken (4 en 5), waarin de bevindingen uit de interviews worden opgesomd en in de conclusie wanneer de hoofd- en deelvragen beantwoord worden. Dit conceptueel model dient als analysekader voor de vergelijking van de interviews.

Dit conceptueel model kan absoluut niet als volledig worden beschouwd. Het bevat slechts de factoren die vaak terugkomen in onderzoeken naar de effectiviteit van een samenwerkingsverband.

Aan dit conceptueel model dient een tweetal zaken te worden toegevoegd, dat nu genoemd zal worden. Wanneer het in de onderhavige studie gaat over effectiviteit, wordt de aandacht specifiek gericht op twee zaken, namelijk de resultaten op programma- en projectniveau en op afstemmings- of coördinatie-niveau.



### 2.3. Een centraal dilemma

Uit een eerder gedaan onderzoek onder andere naar de toegevoegde waarde van een nog te schrijven regionale woonvisie voor de Regio Groningen-Assen<sup>31</sup>, komen twee zaken naar voren: Enerzijds dat regionaal beleid, dat een optelsom is van het beleid van de bij een regio betrokken gemeenten, op veel draagvlak kan rekenen, maar weinig toegevoegde waarde heeft; en anderzijds, dat wanneer het beleid door de Regiobureaus zelf opgezet wordt, dit beleid vermoedelijk wel toegevoegde waarde heeft, maar weinig draagvlak heeft onder de betrokken gemeenten. Dit dilemma is relevant voor het werken binnen regionale samenwerkingsverbanden, omdat hiermee de twee meest voor de hand liggende manieren om tot beleidsvorming te komen, zijn aangereikt. Men kan zich echter wel afvragen of dit daadwerkelijk een belangrijk dilemma is (geweest) voor de samenwerking binnen andere regio's. Dit dilemma hangt in de eerste plaats nauw samen met het proces van draagvlakvorming, maar ook andere factoren uit het conceptueel model hebben hier invloed op.

---

<sup>31</sup> Van der Lingen, Floris; Van der Veen, Gert-Jan; en Vermeer, Daan. *'Op weg naar een regionale woonvisie Groningen-Assen'*, Een kwalitatieve afstemming van lokale woonvisies voor de Regio Groningen-Assen. Groningen 2011. [Groepsproject in het kader van de master planologie aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de RU Groningen].

### 3. Probleemstelling en methode van dit onderzoek

#### 3.1. *Probleemstelling; doelstelling, vraagstelling en deelvragen, en methodische opzet*

Om de hoofdvraag ‘Wat is de effectiviteit van een WGR+regio in verhouding tot een zwakker georganiseerd regionaal samenwerkingsverband?’ te kunnen beantwoorden heb ik de volgende onderzoeksopzet uitgewerkt:

- De formulering van een probleem- en doelstelling en de deelvragen;
- Het analyseren van de (beleids-) literatuur en beleidsdocumenten;
- Het opstellen van het conceptueel model;
- De formulering van de interviewvragen<sup>32</sup> op grond van het voorafgaande;
- Het houden van interviews met een tiental deskundigen uit zes regio’s;
- De uitwerking en onderlinge vergelijking van de interviewresultaten en tenslotte
- Het inpassen van het laatst genoemde in het onderzoekskader. Dit zal zijn beslag krijgen in de conclusie.

#### 3.2. *Probleem- en doelstelling en deelvragen*

In het vorige hoofdstuk zijn, bij de opbouw van het conceptueel model voor dit onderzoek, de belangrijkste punten genoemd die tot effectieve samenwerking leiden. Om inzicht te krijgen in deze effectiviteit, zijn de volgende probleem- en doelstelling en deelvragen geformuleerd:

De probleemstelling, waar het in dit onderzoek om draait, is: ‘er is geen inzicht in het verschil in effectiviteit van regionale samenwerking tussen Wgr+regio’s en regio’s met een minder zware wettelijke basis.’

De doelstelling luidt: ‘Meer inzicht krijgen in het verschil in effectiviteit tussen WGR+regio’s en regio’s met een minder zware wettelijke basis.’

De deelvragen luiden:

- Wat is de effectiviteit van een WGR+ regio in verhouding tot een (zwakker georganiseerd) vrijwillig samenwerkingsverband?
- Hoe is per regio de afstemming op het terrein van volkshuisvesting, planning van bedrijventerreinen en verkeer en vervoer?
- In hoeverre speelt de (als vanzelf gegroeide) horizontale coördinatie (waaraan een regio weinig toe kan voegen) een rol in de samenwerking tussen regiogemeenten?
- Is er in de verschillende regio’s een regionaal beleidsdocument (in ontwikkeling)?
- Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument effectieve doorwerking?
- Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument voldoende draagvlak?

---

<sup>32</sup> Deze interviewvragen zijn te vinden in Bijlage 1.

### 3.3. De keuze voor de te onderzoeken regio's.

De regio's, die bij dit onderzoek zijn betrokken, zijn gekozen op basis van de volgende criteria:

- Het was de bedoeling evenveel Wgr-plusregio's te onderzoeken, als regio's zonder deze basis;
- Het was de bedoeling om tot regio's te komen, die qua ruimtelijke structuur (hoofdkern, subkernen en plattelandsgemeenten), demografische en ruimtelijke omvang niet veel afweken van de Regiovisie Groningen-Assen (die 450000 inwoners heeft);
- Met betrekking tot het vorige aandachtspunt was het de bedoeling ook een regio's in het onderzoek mee te nemen, die wel afweek van de overige. Hiervoor is gekozen, om variatie tussen de onderzochte regio's te krijgen ;
- Het was de bedoeling om regio's uit verschillende delen van het land te onderzoeken. Uiteindelijk zijn enkel regio's uit het Oosten onderzocht, omdat in het Westen de regio's een veel grotere bevolkingsomvang en veel hogere mate van verstedelijking kennen;
- Het was de bedoeling om regio's te onderzoeken met een grote variatie in de organisatiegraad (wettelijke basis en aantal fte op het regio- of programmabureau).

Op basis van deze criteria is voor de volgende regio's gekozen:

-Samenwerkingsverband Regio Eindhoven;

-De Regio Twente;

-De Stadsregio Arnhem-Nijmegen;

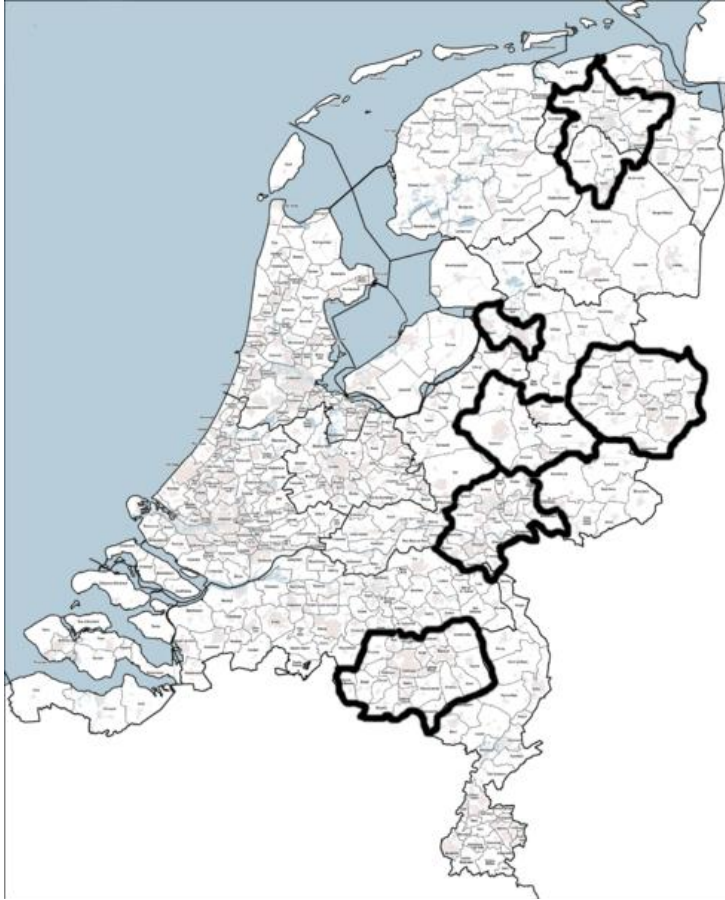
-De Regio Groningen Assen;

-De Zwolle Kampen Netwerkstad en

-De Regio Stedendriehoek .<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> In bijlage twee staat welke gemeenten er deelnemen aan de verschillende samenwerkingsverbanden.



Figuur 1: Kaart van Nederland. De omliggende gebieden zijn de regio's die voor deze studie zijn onderzocht.

### 3.4. Enkele opmerkingen bij dit onderzoek

Er is een aantal kritische opmerkingen bij deze onderzoeksopzet te plaatsen:

- Voor dit onderzoek is niet gesproken met functionarissen van de deelnemende gemeenten vanwege de benodigde tijdsinvestering. Dit schept een bias, doordat ik dus maar met 'één kant van de tafel' gesproken heb;
- Het is vaak onmogelijk om aan te geven of een specifieke opgave met (of juist zonder) regionale samenwerking makkelijker (of juist minder makkelijk) tot stand zou zijn gekomen;
- In de eerder al aangehaalde studie van Derksen, Korsten en Bertrand wordt opgemerkt dat het meten van doelbereiking vaak een problematische aangelegenheid is<sup>34</sup>. Dat geldt ook voor de onderhavige studie. Vandaar dat de conclusies die op basis van dit onderzoek worden getrokken, niet onomstotelijk zijn. Hoewel basaal kan worden vermeld, dat het helder is wat er in de in de onderhavige studie relevante

---

<sup>34</sup> Het betreft hier dezelfde bijdrage als in voetnoot 26; de desbetreffende verhandeling is te vinden op pagina 272 en verder

beleidsvelden en regio's dient te worden bereikt, is het vaak onduidelijk welke resultaten op programma- en projectniveau daadwerkelijk aan de regionale samenwerking toe te schrijven zijn. Deze onduidelijkheid bestaat om een aantal redenen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Medewerkers van de regiobureaus zullen snel geneigd zijn een bepaald resultaat toe te schrijven aan de samenwerking;
  - Sommige programma's of projecten zijn gestart voordat er sprake was van een regionale samenwerking;
  - Het is vaak onmogelijk om aan te geven of de regionale samenwerking een doorslaggevende rol heeft gespeeld in het uitvoeren van een bepaalde opgave en
  - Sommige opgaven vormen een vervolg op een ontwikkeling die (deels) al voor de regionale samenwerking plaats heeft gevonden.
  - Op het niveau van de afstemming is deze duidelijkheid vaak een stuk groter, maar ook hier kan zelden met zekerheid worden gesteld in hoeverre de regionale samenwerking doorslaggevend is geweest en tenslotte
- Sommige van de geselecteerde regio's vallen in meerdere WGR-gebieden, waardoor afstemming een ingewikkelde aangelegenheid voor hen is. Dit wordt duidelijk op basis van de kaart op de volgende pagina.

## WGR-regio's 2011

Wet Gemeenschappelijke Regelingen



Bron: CBS

*Figuur 2: Kaart van de WGR-gebieden in Nederland. Hieruit wordt duidelijk, dat een paar van de voor dit onderzoek geselecteerde regio's niet overeenkomen met deze indeling.*

## 4. De effectiviteit van regionale samenwerking

Om een beeld te krijgen van draagvlak(-vorming) voor en effectiviteit van de beleidsvorming op regionale schaal, is ervoor gekozen functionarissen van de verschillende regio's te interviewen op basis van de toegevoegde vragenlijst. Centrale thema's in deze vragenlijst zijn: Organisatiestructuur, beleidsvormingstraject, draagvlak, ervaren betrokkenheid van de gemeenten, concrete resultaten, en toegevoegde waarde.

De regio's die in dit onderzoek zijn betrokken, zijn eerder al genoemd.

De keuze voor die regio's is gemotiveerd door het feit dat ik met de RGA al eerder in aanraking was gekomen in het kader van het onderzoek, en ik regio's van ongeveer vergelijkbare omvang zocht. Hierbij wilde ik uiteraard, met het oog op de hoofdvraag, ook enkele WGR+regio's betrekken. Voor de ZKN is heel bewust gekozen, omdat deze, zowel qua omvang als qua wettelijke basis zeer licht is opgezet. De andere vier regio's heb ik voor gekozen omdat ze zowel qua omvang als qua inwonertal en stedelijkheid niet al te veel afwaken van de RGA. Ik heb aanvankelijk overwogen om ook Haaglanden, Amsterdam, Rotterdam, Bestuur Regio Utrecht en Parkstad Limburg bij het onderzoek te betrekken, maar dit is om verschillende redenen niet gedaan. Voor de vier grote steden gold, dat deze veel sterker verstedelijkt zijn, dan de regio's die ik wel heb onderzocht, en Parkstad Limburg vond ik eenvoudigweg wat erg ver reizen.

### 4.1. Inleidende opmerkingen

Om verschillende redenen, waaronder het feit dat sommige vragen al beantwoord werden zonder dat ze gesteld waren, is de vragenlijst niet als een 'harde' lijst beschouwd, maar meer als leidraad voor de thema's die tijdens de interviews aan bod dienden te komen. Over het algemeen viel het op hoe gemakkelijk de interviews feitelijk verliepen, en hoe meewerkend de geïnterviewden waren. Wanneer de thematiek ertoe noopte om over een bepaalde vraag wat verdiepende informatie te krijgen, werd die zonder meer aangereikt, en ook verzoeken achteraf (die vaak tot stand kwamen op basis van de uitwerking van de interviews) werden probleemloos ingewilligd.

Ook waar het ging om de wat meer 'confronterende' vragen zoals 'Zijn er ook voorbeelden te noemen van programma's of projecten die vanwege de regionale samenwerking niet (goed) van de grond zijn gekomen?' werden bij alle regio's beantwoord. Wanneer men zich geen concrete voorbeelden voor de geest kon halen, dan werd wel verwezen naar valkuilen die er in het algemeen in dergelijke processen zijn. Het doel, om op basis van de interviews een beter beeld te van de thematiek en deze wat concreter te maken dan de verhalen die in de beleidsdocumenten stonden, is zonder meer bereikt.

## 4.2. Systematische vergelijking van de interviews

### 4.2.1. Organisatiestructuur

De omvang van de bureaus van de diverse onderzochte samenwerkingsverbanden varieert van 1,6 fte in Zwolle-Kampen Netwerkstad (voortaan: ZKN) tot 63 fte (60 à 65 man; waarvan 30 man voor beleidsvorming) in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (voortaan: SRE). Waarschijnlijk hangt de omvang van de bureaus samen met twee factoren:

- Het aantal inwoners van de betrokken onderzochte regio en
- De wettelijke basis van de regio. De ZKN heeft namelijk geen wettelijke basis en daarmee minder financiële middelen,

Zwolle Kampen Netwerkstad <sup>35</sup>	1,6 fte	geen wettelijke basis
Regio Stedendriehoek	6,8 fte	Wgr
Regio Groningen-Assen	10 fte	geen wettelijke basis
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	20 fte	WGR+
Regio Twente	20 fte <sup>36</sup>	WGR+
Samenwerkingsverband	63 fte <sup>37</sup>	WGR+

#### Regio Eindhoven

Uit de interviews blijkt dat de slagkracht van de organisaties niet afhankelijk is van de omvang, maar wel van een combinatie van kleinschaligheid en deskundigheid, en een nadruk op het werken op basis van verzoeken vanuit de gemeenten <sup>38</sup>. Dit laatste punt is specifiek voor de Regio Twente (voortaan: RT), want

<sup>35</sup> Staatssecretaris mevrouw Bijleveld, van Binnenlandse Zaken, noemde tijdens een symposium deze geringe omvang "een zeer goed voorbeeld voor andere samenwerkingsverbanden." Het ging haar er hierbij om, dat een organisatie niet groot en dwingend hoeft te zijn om toch effectief te kunnen zijn.

<sup>36</sup> De organisatie van de stadsregio Twente kent in de praktijk meer dan 400 fte. Dat komt omdat, in afwijking van andere regio's, de stadsregio ook taken voor de inliggende gemeenten verzorgt op het terrein van veiligheid en tevens de GGD binnen deze organisatie een plaats heeft gekregen. De vermelde 20 fte hebben betrekking op de 'strikte' Wgr-plustaken, met name verkeer & vervoer.

<sup>37</sup> In de begroting wordt expliciet melding gemaakt van 9,5 fte tijdelijk personeel bovenop de genoemde formatie.

<sup>38</sup> Zie ook de al eerder aangehaalde evaluatie *Plussen en Minnen* (2010) p. 25, waar de auteurs schrijven: In de gesprekken met vertegenwoordigers van deze organisaties is herhaaldelijk benadrukt dat de Wgr-plusorganisatie geen grote organisatie wil zijn, met de daarmee onvermijdelijke toename van bureaucratie en afname van slagvaardigheid. De organisatie ontleent juist, naar eigen zeggen, een deel van de meerwaarde aan de combinatie van inhoudelijke deskundigheid ('staforganisatie') met 'korte lijnen' en slagvaardigheid



in de andere regio's werkt men meer op eigen initiatief. Voor het SRE geldt dat het samenwerkt met niet alleen de deelnemende gemeenten, maar ook met het bedrijfsleven. Door zijn omvang worden kennis en expertise hier, in verhouding tot de andere regio's, in vrij grote mate geïnternaliseerd.

Eenzijds brengt de kleinschaligheid met zich mee dat iedereen op de hoogte is van processen en erbij betrokken wordt, is en blijft. Anderzijds is deze kleinschaligheid er in het merendeel van de regio's debet aan, dat het vaak ingewikkeld is om de diepte en/of complexiteit van een proces volledig te kunnen ondervangen. Hiermee wordt bedoeld, dat de mankracht (en daarmee de kennis en expertise) van de regio- of programmabureaus vaak te beperkt is om een opgave volledig te kunnen bevatten. Externe (zowel particuliere als publieke<sup>39</sup>) ondersteuning is dan gewenst; mede omdat men de uitbreiding van eigen deskundigheid niet noodzakelijk of niet-betalbaar acht. Ook werd er bij verschillende regio's aangegeven dat men er nadrukkelijk niet op uit is om het eigen regiobureau uit te breiden. Men vermoedt namelijk dat een te grote organisatie een afschrikwekkend effect heeft op de gemeentelijke partners.

Met betrekking tot de slagkracht van de regionale samenwerkingsverbanden geldt een aantal algemene, vanuit alle regio's uitdrukkelijk aangegeven, factoren :

- De samenwerking geschiedt te allen tijde op basis van gelijkheid en vrijwilligheid;
- Als een regio slagvaardig wil zijn naar de gemeenten toe, zal men wel goed moeten weten wat er in de gemeenten speelt;
- De regio's typeren zich als deel van de gemeenten, en dus niet als extra bestuurslaag. Dit beeld werd ook erkend door de partners in de regio's<sup>40</sup>. Dit wordt terecht vaak 'verlengd lokaal bestuur' genoemd, omdat de regiomedewerkers zichzelf zien als een 'verlengstuk' van de gemeentelijke organisatie;
- De regio's zijn er om de gemeenten te helpen, en niet om hen te beperken. Ook dit wordt door de gemeenten erkend<sup>41</sup>;
- Een regionaal samenwerkingsverband kan alleen functioneren als gemeenten ook echt bij de regio betrokken worden;
- Mensen, die vanuit de gemeenten af en toe voor de regio's werken, snappen de meerwaarde hiervan en

---

<sup>39</sup> Zo heeft de Stedendriehoek 6.8 fte aan personeel, dat wordt bijgestaan door ambtenaren van de gemeenten in dienst is, die (vaak) een dag in de week worden uitgeleend aan de regio.

<sup>40</sup> Zie de evaluatie *Plussen en Minnen* (2010) p. 25 : de Wgr-plusorganisatie [wil] geen 'concurrent' zijn van de afzonderlijke gemeentelijke organisaties. De Wgr-plusorganisatie ervaart, zoals gezegd, de taken en verantwoordelijkheden als 'aanvullend' op die van de gemeenten, vooral als het gaat om het leveren van specifieke kennis en deskundigheid.

<sup>41</sup> Opvallend is wat *Plussen en Minnen* (2010) p. 25 ten aanzien van de beleving van de lokale bestuurders zegt m.b.t. de Wgr+ regio's : Zie *Plussen en minnen* p.25 "In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie met lokale bestuurders zijn gevoerd, is benadrukt dat de specifieke deskundigheid van de ambtelijke organisatie van de Wgr-plusregio, in combinatie met de slagvaardigheid en 'korte lijnen' worden herkend en gewaardeerd. Deze kwaliteiten worden ervaren als een belangrijke meerwaarde van de Wgr-plusorganisatie."

- Regio's willen en kunnen ook leren van de gemeenten.

Concluderend kan worden gesteld, dat iedere regio met betrekking tot de organisatiestructuur zijn eigen uitwerking en visie heeft, maar dat er overal rekening gehouden wordt met de beleving van deze structuur bij de betrokken gemeenten. Uiteraard hangt de 'zwaarte' van een organisatie samen met het ambitieniveau. De slagkracht is echter niet afhankelijk van hoe veel (of juist) weinig mensen er werken, maar is verbonden met de aanwezige ambities.

#### 4.2.2. Beleidsvormingsproces

Het is duidelijk dat de grootste regio (SRE), mede door zijn langdurig bestaan, zelf veel beleid ontwikkelt op eigen initiatief. De omvang van het bureau speelt hier ontegenzeggelijk een belangrijke rol en ook de wil en intentie om gemeenten te helpen door zelf initiërend te werken. Blijft staan de algemene gedachte van het SRE, dat ieder stuk beleid dat centraal wordt ontwikkeld, gevoed moet worden door de lokale bevindingen en ontwikkelingen. En dat de gemeenten gebruik maken van de onderzoeken die het SRE uitvoert of uit laat voeren; hetgeen ook daadwerkelijk gebeurt. Overigens geeft het SRE, anders dan de andere onderzochte regio's, aan dat men op sommige gebieden (zoals de bedrijventerreinenplanning en – programmering) wat meer dwang zou willen kunnen uitoefenen op de deelnemende gemeenten en provincie.

Niet alleen het SRE, maar ook de vier van de vijf andere onderzochte regiobureaus zijn veelal initiërend in het beleidsvormingsproces<sup>42</sup>. Het feitelijke proces van beleidsvorming is in alle regio's behoorlijk gelijkvormig. Deze processen kenmerken zich door constante hoor en wederhoor tussen de regio en de betrokken gemeenten. Dit is een typerende vorm van communicatieve planning.

Dit laat zich het best illustreren aan de hand van opmerkingen het regiobureau Arnhem-Nijmegen met betrekking tot dit thema : het gaat namelijk er in de basis niet om de gemeenten opdrachten mee te geven, maar om hen een kader te bieden bij het oplossen van lokale opgaven. De documenten worden in samenwerking met de gemeenten en provincie opgesteld en vaak strookt de inhoud met wat men op lokaal niveau doet en denkt.

Men is op regionaal niveau overigens op een constructieve wijze kritisch over de eigen beleidsontwikkeling. Wanneer de ontwikkeling van regionaal beleid bepaalde concrete processen niet bespoedigt, wordt gekeken hoe de beleidsvormingsprocessen sneller en soepeler kunnen worden doorlopen. Een stimulerende gedachte hierbij is dat tevredenheid onder de gemeenten ('waar het uiteindelijk allemaal gebeurt en zijn beslag krijgt') belangrijker is dan tevredenheid bij de regio.

Hier zijn de visies van de regio's behoorlijk gevarieerd. De variatie is waar te nemen in de hoeveelheid eigen beleid die door de diverse regio's wordt ontwikkeld en de waarde die men hieraan hecht. Zie het SRE, dat als enige dwanginstrumenten jegens gemeenten en de provincie beschikbaar zou willen hebben. hoewel het dezelfde visie heeft op beleidsvorming als de andere regio's.

Een groot punt van overeenkomst tussen alle beleidsvormende regio's is dat de beleidsvorming bijna steeds bottom-up geschiedt. Dit ziet men ook als een belangrijk aspect van de eerder al aangehaalde basis van

---

<sup>42</sup> Twente ontwikkelt alleen op het gebied van verkeer en vervoer zelf beleid; in de andere beleidsvelden komen de kaders van de deelnemende gemeenten en provincie. De regio ziet zichzelf namelijk als assisterende, en dus niet als kaderstellende, instantie. In lijn met deze filosofie, helpt men gemeenten desgevraagd wel met het ontwikkelen van lokaal beleid. Ook stelt men, op basis van de lokale documenten, regionale documenten op, maar die dienen ter ondersteuning, en dus nadrukkelijk niet om opdrachten aan de gemeenten te geven.

vrijwilligheid en gelijkheid. Een volgende overeenkomst tussen alle regio's is, dat de regionale beleidskaders grotendeels worden onderschreven door de deelnemende gemeenten. Men is er, in alle regio's, van overtuigd dat de regionale beleidsvorming bepaalde programma's en projecten heeft bespoedigd. In het verlengde hiervan kan worden gesteld, dat er (op dit vlak) dus wel degelijk sprake is van een toegevoegde waarde en effectiviteit van het regionale samenwerkingsverband. Tenslotte is het zo, dat de deelnemende gemeenten en provincies in hun beleid vaak verwijzen naar de regionale kaders.

Tenslotte kan worden gesteld dat er een beperkt verband is tussen de omvang en de grootte en wettelijke status van de bureaus en de beleidsvormende activiteiten. Maar de twee zijn niet los te koppelen. Dit verband is beperkt, omdat wel degelijk alle regio's, in het kader van hun regiobureaus, effectief zijn. Zo bestaat binnen het regiokantoor Twente de idee dat de organisatie te kleinschalig is om zaken centraal te regelen. Tegelijkertijd stelt men echter, dat, om tot effectief beleid te komen, men de gemeenten hard nodig heeft; en men vermoedt dat deze minder enthousiast zouden zijn, als het regiokantoor grootschaliger van opzet zou zijn. Deze ambivalentie vindt men ook terug bij Arnhem-Nijmegen, waar men ook een duidelijk verband ziet tussen de omvang van het bureau en de taken die men centraal oppakt. Men zou, zoals in de Stedendriehoek gesteld, zelfs kunnen spreken van een gewenste beperktheid van de regiobureaus en hun daarmee samenhangende takenpakket, omdat deze factoren het draagvlak bij de betrokken gemeenten bevorderen. En daarmee is ook de effectiviteit van het samenwerkingsverband gediend.

Het niveau van beïnvloeding van de deelnemende gemeenten door de regio's en hun regiobureaus blijft interessant, juist ook voor de toetsing van de effectiviteit van de regio's. Gemeenten en provincies maken gebruik van de beleids- en onderzoekskaders die de regio's aanreiken. In deze vrijwillige vorm van doorwerking van regionale kaders ziet men ook een belangrijk toetsingsmoment voor de effectiviteit van het regionaal ontwikkelde beleid. De idee die hierachter zit, is dat gemeenten, met dank aan het werk van de regio, weten wat er in buurgemeenten plaatsvindt. Op dit proces ligt trouwens geen dwang; het staat gemeenten vrij gebruik te maken van kaders die door de regio en buurgemeenten worden aangedragen. Er wordt echter over het algemeen door de gemeenten positief gereageerd op deze mogelijkheid, en op de kennis en kunde die men 'buiten de eigen deuren' aantreft. Dwang is ook niet nodig, daar er regelmatig contact is tussen de medewerkers van de regiobureaus en hun collega's op gemeentelijk- en provincieniveau. En omdat de gemeenten de kaders die op hogere schaalniveaus worden opgesteld, onderschrijven.

De enige invloed die de regio's uitoefenen op het lokale beleid, is dat men de concrete doelen van het beleid in de gaten houdt en gemeenten er op aanspreekt, wanneer een programma of een project niet volgens de planning verloopt. Een vorm van beïnvloeding is er wel, omdat de regio's in bepaalde situaties, bijvoorbeeld vanuit de regionale programmalijnen, aansturen op sommige werkvelden. Hier doet zich echter ook een complicatie voor, want de uitvoering van projecten ligt bij de gemeenten. Als een gemeente dus niets voelt voor een bepaald thema, staat de regio machteloos. Dit laat zich gedeeltelijk verklaren doordat men elkaar op bestuurlijk niveau nog niet voldoende aanspreekt op de verantwoordelijkheden die een regionaal kader met zich meebrengt. Toch vindt men monitoring door de regio's belangrijk binnen de context van de regionale samenwerkingsverbanden. Het belang van monitoring wordt over het algemeen onderschreven door de deelnemende gemeenten; deze klagen zelden of nooit over 'ongewenste bemoeienis door de regio'.

Een variant hierop wordt gevonden in de Stedendriehoek waar de gemeenten hun eigen beleid formuleren. En dus feitelijk de regio beïnvloeden. Dit past bij de filosofie dat de regio's van de gemeenten zijn en dat in principe de regio een gemeente op dit gebied nooit zal overrulen. De toonzetting blijft echter, ook in deze context, positief; er is nog nooit een boze brief naar een gemeente verstuurd, omdat deze geen medewerking wenste te verschaffen aan een regionale ambitie.

Er is tussen de verschillende bestuurlijke lagen consensus over de belangrijkste beleidsthema's. Dit vanwege het feit dat er in de beleidsvormingsprocessen sprake is van wederzijdse consultatie en instemming. Er is dus interdependentie; de regio kan niet bestaan zonder de gemeenten en provincies, en de laatste twee kunnen ook niet denken en werken buiten de regio om. Deze beïnvloeding zal echter in principe nooit zo ver gaan, dat een gemeente of de provincie iets (niet) doet, vanwege de beleidskaders van een andere partner of de regio.

Men kan stellen dat beïnvloeding in gemeentelijke beleidsvorming er is, maar in verschillende vormen. In bijna alle onderzochte regio's vindt men dwang ongewenst omdat deze de huidige basis van de samenwerking ernstig onder druk zou zetten. Hiermee samenhangend is de algemeen geldende visie dat de regio's er zijn om de gemeenten te helpen en dus niet om hen in de wielen te rijden. Wat zich wel voordoet, is vrijwillige (en vaak zelfs vanuit de gemeenten geïnitieerde) inhoudelijke beïnvloeding van lokale beleidsontwikkeling. Wanneer deze vanuit de regio komt, gaat het om de wens tot het verwezenlijken van regionale ambities. Wanneer deze vanuit de gemeenten komt, gaat het om de wens gebruik te kunnen maken van (vaak als waardevol getypeerde) kennis en kunde van de regio, alsook om het benutten van kennis die buurgemeenten al hebben.

#### 4.2.3. Draagvlakvorming

Eerder in deze studie kwam aan de orde dat draagvlak onder de participerende gemeenten van groot belang is voor de effectiviteit van samenwerking op regionaal niveau. De vraag die hierbij gesteld moet worden is hoe draagvlak tot stand komt en hoe je het behouden kunt. Meer nog dan bij andere facetten van effectiviteit van regionale samenwerking geldt namelijk voor draagvlak dat het nooit constant kan worden verondersteld te zijn.

In alle regio's wordt draagvlak als een zeer belangrijk instrument gezien, om te kijken hoe een programma of een project onder de partners leeft. De sturing hierop wordt getypeerd als een proces van constante energie; zodra je deze laat lopen, kun je "de partners kwijt zijn". De basale gedachte hierachter is, dat een samenwerkingsverband niet kan functioneren, als je niet constant in de gaten houdt of de partners wel positief gestemd zijn over de toegevoegde waarde ervan. Bij afwezigheid van machtsmiddelen, is het zelfs een belangrijk instrument om te onderzoeken of het beleid en de visie van het regiobureau wel gedragen wordt door de partners.

Om tot draagvlak te komen, achten de regio's het van het grootste belang, dat er een vertrouwensbasis tussen de gemeentelijke partners en het regiokantoor is. Dit vertrouwen komt ook voort uit omgangsvormen en informele contacten, en uit een constante (en transparante) informatieverschaffing door de regio. Want zo groeit het gevoel van gelijkwaardigheid en daarmee betrokkenheid binnen het proces van samenwerking. Deze twee laatste factoren werken bevorderlijk voor het niveau van het draagvlak<sup>43</sup>.

Draagvlaksturing doet zich zowel op initiatief van de gemeenten als op eigen initiatief van de regio voor; dit laatste gebeurt wanneer de regio de indruk heeft dat een programma of een project niet voldoende leeft onder

---

<sup>43</sup> Het is mogelijk het draagvlak al aan het begin van het proces van besluit- en beleidsvorming te organiseren. Om dit voor elkaar te krijgen, heeft de SAN veel contact met de gemeenten en overkoepelende organisaties in onderwijs, bedrijfsleven en publieke zaken (deze dienen ook als vraagbaak voor de burgers, die voor de SAN minder eenvoudig te bereiken zijn). Deze ontmoetingen hebben als expliciet doel om te achterhalen hoe een programma/project aan de andere kant van de tafel leeft. De SAN lijkt hierin flinke successen te boeken. De SAN probeert eveneens draagvlak voor opgaven te vergroten, door zelf (pro-)actief te participeren in programma's/projecten. Ook deze aanpak lijkt succesvol te zijn.

de partners. Gemeenten snappen het belang van draagvlakvorming en onderschrijven ook, dat dit proces soms centrale aansturing vereist.

Samenvattend kan worden gesteld, dat draagvlak van groot belang is om tot een effectieve samenwerking te komen. Om draagvlak te creëren, is constante energie nodig. Deze zal voornamelijk gestopt moeten worden in het proces van informatieverschaffing aan de partners. Daarnaast is het van belang goodwill te tonen, door zelf (pro-)actief in processen te participeren. De verschillende regio's hebben hier enigszins verschillende methoden voor, maar de zienswijze is overal dezelfde: zonder draagvlak geen samenwerking.

Een methodische vraag is of de gemeenten wel echt nodig zijn ter verhoging van het draagvlak voor, en de effectiviteit van het regionale beleid. Het is immers ook denkbaar dat de regio's hun besluiten in deze kwesties onafhankelijk van de wensen van de gemeenten nemen. In de onderzochte regio's is men er stellig van overtuigd, dat de gemeenten van groot belang zijn voor het draagvlak voor en de effectiviteit van regionaal beleid. Zonder hen zouden de beleidsvoornemens van de regio immers niet tot uiting kunnen komen. Daarbij kan men vaststellen dat de regio's ook in opdracht of op verzoek van de gemeenten handelen. De zo door de regio's ontwikkelde visies vinden over het algemeen vrij eenvoudig wederhoor bij de gemeenten. Voor regionaal geïnitieerd beleid zijn de gemeenten ook nodig want regionaal beleid heeft geen bestaansrecht als het niet aansluit bij de wensen en verwachtingen op gemeentelijk niveau. Dus zal de regio zich te allen tijde bij de gemeenten moeten bewijzen.

Daarnaast merkt men overal op, dat het verdelen van krimp (economisch, financieel, of demografisch) ingewikkelder is, dan het verdelen van groei. Dit levert ook wel eens enige frictie op, maar die wordt altijd in gezamenlijkheid weggewerkt. De kunst is om deze frictie tijdig te detecteren, zodat deze nog goed kan worden aangepakt. Hiertoe dient de wederzijdse afhankelijkheid inzichtelijk gemaakt te worden.

De regionale medewerkers zijn ervan overtuigd, dat de gemeenten van onschatbare waarde zijn voor de effectiviteit en toegevoegde waarde van de regio's. De gemeenten bepalen feitelijk hoe effectief het werk van de regio is.

Samenvattend kan worden gesteld dat de betrokken gemeenten vaak de centraal geformuleerde plannen (visies, programmalijnen en beleidsdocumenten) goed ondersteunen. Dit wordt door de regio's ook zeer belangrijk geacht; de gemeenten helpen vaak mee aan de totstandkoming van deze plannen en brengen ze in ieder geval ten uitvoer. Dit draagvlak vinden de regio's ook zeer belangrijk, vanuit het besef dat een programma of een project dat de gemeenten niet dragen, ook niet ten uitvoer zal komen. De regio's hanteren verschillende niveaus van draagvlaksturing en hebben hier ook verschillende instrumenten voor. Wat ook in alle regio's naar voren kwam, was dat men van mening is, dat er geleerd kan en moet worden van situaties, waarin regionaal aangedragen opgaven niet van de grond komen. Een laatste algemeenheid is de idee, dat de betrokkenheid van de gemeenten een zeer doorslaggevende waarde heeft, waar het gaat om de effectiviteit en toegevoegde waarde van de regio(-nale samenwerking).

#### 4.2.4. Invloed van de bestaande ruimtelijke structuur

Welke invloed heeft de 'hiërarchie' van gemeenten in een regio voor de effectiviteit van de samenwerking? Men zou kunnen vermoeden dat de grotere gemeenten in een regio meer invloed hebben op beleids- en besluitvorming op regionaal niveau.

Uit de interviews is gebleken dat hoofdkernen in een regio daadwerkelijk meer invloed hebben op de genoemde processen. Enerzijds betekent dit dat de regiobureaus, ook wanneer ze het gehele regionale kader in ogenschouw nemen, de verlangens en voornemens van de grotere gemeenten meer laten meewegen dan die van de kleineren. Anderzijds betekent dit echter ook dat grotere gemeenten bereid zijn kennis en expertise uit

te lenen aan de kleinere. In de drie WGR+regio's en in Groningen-Assen is er voor gekozen het gebied onder te verdelen in subregio's om bepaalde werkvelden effectiever te kunnen uitwerken<sup>44</sup>.

De subregionale indeling heeft als doel om de effectiviteit van de inzet van de regio's te verhogen. Voor de subregionale inzet is gekozen om problemen die het gemeentelijk niveau overschrijden, maar te kleinschalig zijn voor het regionale niveau, beter het hoofd te kunnen bieden. De beleving bij sommige gemeenten evenwel is dat zij zich achtergesteld voelen ten opzichte van de kerngebieden. Dit laatste deed zich ook al voor, voordat er is besloten over te gaan tot een subregionale verdeling. Deze beleving bij de gemeenten wordt door de feiten niet altijd gestaafd. In de regio's, die met een subregionale indeling werken, werd gewezen op het fenomeen dat randgemeenten meeprofiteren van de ontwikkelingen die in de kerngebieden plaatsvinden en dat ze gebruik kunnen maken van kennis en expertise van de kerngemeenten<sup>45</sup>.

Concluderend kan worden gesteld, dat de invloed van de ruimtelijke structuur op de regionale samenwerking niet uniform is tussen de regio's. Sommige effecten van de samenwerking zijn bijvoorbeeld niet of nauwelijks te becijferen, en er is überhaupt weinig gekwantificeerd met betrekking tot deze materie. Daarnaast geldt, dat sommige gemeenten zich binnen een samenwerkingsverband ten onrechte tekortgedaan voelen. Het overvloeien van kennis en expertise vanuit de hoofdkernen naar randgemeenten is een effectief instrument. Voor zaken als intergemeentelijke ontwikkelingsprojecten zijn de voortekenen eveneens gunstig, maar moet het daadwerkelijke effect (soms) nog blijken. In sommige regio's profiteerden de kleinere kernen meer van het regionale kader, en in andere gold dit juist meer voor de grote kernen. Men streeft in alle regio's naar verevening van kosten en baten van de regio tussen de gemeenten, maar die blijkt in praktijk vaak lastig te bereiken. Maar zelfs als die

---

<sup>44</sup> In het SRE werd gekozen voor een subregionale indeling, vanwege het grote areaal (en de grote ruimtelijke variëteit) van het gebied. Een vrij uniek kenmerk van deze regio is, dat de suppliers van de grote bedrijven in de regio (ASML, Philips, DAF), voor een groot deel ook in de regio (maar dan vaak in het buitengebied) gevestigd zijn; er is dus duidelijk een functioneel-economische samenhang binnen de regio.

In Twente is de 'subregionale indeling' aangebracht op grond van de verstedelijking. De grote steden zijn één kerngebied. Wel is het zo dat de regio zich meer bezig houdt met het kerngebied dan met de randgebieden (randgemeenten). Dit geeft men zelf ook toe; de kern heeft immers de meeste exposure. De ondersteuning die men aan het kerngebied geeft, lijkt overigens wel effect te hebben; de lobby voor dit gebied begint (op diverse werkvelden) zijn vruchten af te werpen.

De SAN kent ook een indeling naar verstedelijking; veel aandacht vanuit de regio gaat uit naar de twee kerngemeenten. In de randgemeenten is men zich bewust van het feit, dat deze kernen voorzieningen bieden waar in het buitengebied van geprofiteerd kan worden.

In de RGA doet zich de volgende indeling voor : kerngemeenten (Groningen en Assen), de schragende kernen (Leek, Roden, en Hoogezand-Sappemeer) en de rest wordt ondergebracht in de categorie 'schakelgemeenten'. Het regionale bureau streeft naar verevening op het gebied van besluitvorming en financiële effecten, maar bepaalde partners herkennen zich niet in dit streven.

<sup>45</sup> Bij voorbeeld de Stedendriehoek : de kerngemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen leveren meer menskracht en expertise aan de regio dan het buitengebied. Ook hier wordt het mechanisme van het daily urban system gehanteerd: randgemeenten kunnen profiteren van de voorzieningen in de stedelijke kernen, en doen dit ook. Dit is een voordeel van de regionale samenwerking.

verevening wel succesrijk is, wordt dit niet altijd als zodanig onderkend en beleefd binnen bepaalde gemeenten.

Overigens valt er wel een duidelijke tweedeling op in deze thematiek: op het gebied van ondersteuning zijn er verschillen in de verdeling van de effecten, maar in de besluitvorming staat ook hier weer de eerder genoemde gelijkheid volledig bovenaan. Dit laatste wordt ook onderschreven door bijna alle partners.

#### 4.2.5. De provincies

In dit verband is ook de positie van de provincies ten aanzien van regionale samenwerking interessant. Volgens de geïnterviewden is de verhouding tussen provincies en regio's constructief te noemen. Gewezen wordt op de samenhang tussen regionale en provinciale beleidskaders. Ook de bereidwilligheid bij provincies om bij te dragen aan beleidsvorming op regionaal niveau door hen wordt geprezen. De rol die de provincies innemen, wanneer het gaat om de samenwerking met de regio's is vaak meer dan louter kaderstellend. Het is niet alleen zo dat provincies slechts restrictieve beleidskaders aandragen, maar zij weten zich actief betrokken bij- en enthousiast over de regionale samenwerkingsverbanden. Dit enthousiasme is wederzijds: de regio's zijn op hun beurt enthousiast over de bijdragen aan financiële middelen en kennis van de provincies.

De bestuurlijke en organisatorische positie van de provincies ten aanzien van de diverse regio's verschilt overigens wel. Zowel in de ZKN, als de RGA maken de betrokken provincies (resp. Overijssel en Groningen en Drenthe) deel uit van de programmabureaus van de samenwerkingsverbanden<sup>46</sup>. In Groningen-Assen zijn de provincies zijn voornamelijk kaderstellend vanuit hun beleidsdocumenten. De samenwerking tussen de regio en de beide provincies verloopt over het algemeen goed. Dit komt de effectiviteit van het samenwerkingsverband ten goede. In de ZKN is de provincie een volwaardig partner. Ze stelt beleidsmatige kaders en denkt en betaalt mee aan de regionale opgaven. Maar het belangrijkste is, dat er medewerkers van de provincie in het programmabureau van de ZKN zitten. Dit is voortgekomen uit de gedachte, dat Zwolle en Kampen een groot ontwikkelingspotentieel hebben, dat met behulp van de provincie tot ontbolstering kan worden gebracht. De beide deelnemende gemeenten zijn enthousiast over de bijdrage aan kennis, kunde en financiën van de provincie.

In het SRE geldt zelfs dat de provincie zowel actief als kaderstellend partner is; zij organiseert het regionaal ruimtelijk overleg. Omdat dit laatste overleg veel overlap vertoont met het Portefeuillehoudersoverleg Ruimte en Wonen (van het SRE), is ervoor gekozen SRE en provincie in deze context gezamenlijk op te laten trekken. De Regionale Agenda Wonen is een tastbaar voorbeeld van deze samenwerking.

In Twente wordt de provincie Overijssel beschouwd als partner, die overigens niet direct in het regiobestuur zit, maar die wel meer bevoegdheden heeft; en die mankracht en middelen aanreikt, wanneer de regio hierom vraagt.

De provincie manifesteert zich, waar het de ruimtelijke ordening aangaat, vooral op het gebied van omgevingsplanning. Zij stelt de beleidskaders op; hetgeen van belang is, omdat de regio zelf nauwelijks beleid ontwikkelt. Daarbij is de provincie actief betrokken in een aantal grote opgaven waar de regio thans aan werkt. Complexer is de bestuurlijke verhouding tussen de provincie Gelderland en de SAN (Arnhem-Nijmegen<sup>47</sup>): De provincie stelt de bestuurlijke en beleidsmatige kaders, met name op het gebied van de hoofdwegen en de waterstructuur. En zij is een actieve en geïnteresseerde partner waar het gaat om lange termijn-projecten. De SAN is zelf echter zo effectief, dat het streven van de provincie is, om zich nog actiever met de SAN te gaan bemoeien. De SAN en de gemeenten juichen deze ambitie toe, omdat de samenwerking tot nu toe effectief is gebleken. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat er wel een formele splitsing is tussen het takenpakket van de regio en dat van de provincie.

---

<sup>46</sup> In Groningen-Assen worden de medewerkers van het programmabureau betaald door de Provincie Groningen. In Zwolle-Kampen draagt de provincie (Overijssel) bij aan de salariskosten van het bureau.

<sup>47</sup> De SAN is, net als de andere regio's, financieel afhankelijk van de provincie.

In de Stedendriehoek zijn de beide betrokken provincies (Overijssel en Gelderland) vrij sterk participierend, en zitten in het Dagelijks Bestuur van de regio. Opmerkelijk detail hierbij is, dat provincies elkaar aanzetten tot participatie. Toch verschilt de betrokkenheid van de provincies: Waar Gelderland strikte (kwantitatieve) kaders wil stellen aan de woningbouw en bedrijventerreinenontwikkeling, is Overijssel vrij druk bezig (geweest) met de planvorming rondom de A1-zone. Wel is er bij beiden het besef, dat ze samenwerken omdat ze elkaar nodig hebben <sup>48</sup>.

Desbetreffend kan men concluderen dat de provincies veelal een rol hebben, die het kaderstellende overstijgt en dat ze ook inhoudelijk gemotiveerd en enthousiast over de spankracht en ambities van de regio's zijn. Vanuit de regio's is men ook enthousiast over de provincies, die vaak kennis en/of geld beschikbaar stellen om een programma of een project te ondersteunen. De bevindingen met betrekking tot draagvlak, die hierboven verwoord staan, maken duidelijk dat de regionale werkwijze daadwerkelijk leeft bij de betrokken provincies.

#### 4.2.6. Effectiviteit: resultaten op programma- en projectniveau

Om een concreter beeld te krijgen van de effectiviteit van de regionale samenwerking, is het nuttig om te kijken naar de feitelijke resultaten die, op projectniveau, op basis van de regionale samenwerking zijn geboekt.

De regio's geven stuk voor stuk aan, dat de samenwerking tussen verschillende gemeenten zeer vruchtbaar is gebleken. Gemeenten kunnen namelijk bij elkaar, en bij de regio, aankloppen, wanneer ze met een opgave zitten waar ze individueel niet uit komen. Overal kent men dan ook voorbeelden van opgaven, die als gevolg van de regionale samenwerking van de grond zijn gekomen, of sneller zijn uitgevoerd, dan zonder regionale samenwerking het geval zou zijn geweest. Wel wordt in alle regio's aangegeven, dat het niet eenvoudig is om zoiets te concretiseren. Het voorstaande is dan ook voor een vrij groot deel ingegeven door een gevoel bij de geïnterviewden.

Wel geven de regio's aan, dat men in dit kader veel overleg pleegt met de samenwerkingspartners. Die geven dan, op hun beurt, ook aan dat ze in dit verband een positief idee hebben over de regionale samenwerking. De regio's vinden dit ook zeer essentieel en zien er een belangrijke bestaansbasis voor het samenwerkingsverband in. Dit wijst erop, dat zowel de geïnterviewden, als de deelnemende gemeenten een positief idee hebben over de concrete resultaten die dankzij de regionale samenwerking zijn geboekt. Voortgaand op de vorige alinea moet echter gemeld worden, dat het ingewikkeld is om de effectiviteit van de regionale samenwerking in beeld te krijgen. De geïnterviewden gaven dit ook duidelijk aan; het is vaak niet mogelijk om te stellen of een project profijt heeft gehad van de samenwerking op regionaal niveau.

Zoals bekend, geven de Wgr+regio's in essentie invulling aan een drietal rollen. Allereerst dragen ze de verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van verkeer en vervoer. Daarnaast zijn ze geregeld het aanspreekpunt voor departementen en provincies voor beleid dat in regionale samenwerking en afstemming tot stand moet komen. Tenslotte verzorgen ze de organisatie de coördinatie van de ambities van betrokken gemeenten, waar deze regionale consequenties hebben op de terreinen wonen, grondbeleid, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. Hieruit wordt duidelijk, dat de regiobureaus een sterk bestuurlijk karakter hebben en zich concentreren op overleg met de diverse instanties. Dit kost veel aandacht en tijd, maar de betrokkenen menen dat dit een goede investering is. Want het komt, volgens hen, het idee van gelijkwaardigheid van de partijen binnen de samenwerking ten goede.

---

<sup>48</sup> Wat wel bij beide provincies blijkt, is dat de regio een beetje de rand van het provinciaal territorium vormt. Zo is Overijssel veel bezig met de ZKN en Twente, en Gelderland vooral met de SAN. Daarnaast valt op te merken dat, hoewel beide provincies vrij actief participeren in de regio, deze niet zonder meer van hun medewerking uit kan gaan.



Doordat alle regio's de programma's en projecten in een interactief proces (dus met constante inhoudelijke betrekking van de gemeenten) op pakken, worden ze op een effectieve en efficiënte wijze doorlopen. Door deze werkwijze ontstaat er bij de gemeenten steeds meer belangstelling voor de regionale context en hiermee groeien ook het draagvlak en de ervaren toegevoegde waarde van de regio bij de gemeenten. Nu is deze constructie niet zo bijzonder als ze op het eerste gezicht lijkt. Het is immers op het gemeentelijk gebied dat het regionale beleid haar beslag krijgt. De verklaring hiervoor is tweeledig. Enerzijds hebben de regio's niet de mogelijkheid om projecten zelf uit te voeren omdat dit wordt gedaan door de gemeenten en hun partners op lokaal niveau. Anderzijds vinden de ruimtelijke ontwikkelingen hun weerslag meer op het gemeentelijke, dan op het regionale niveau. Dit houdt verband met het feit, dat de gemeenten grond in bezit hebben, en de regio's hebben die niet. Daarnaast zitten er op gemeentelijk niveau volksvertegenwoordigers, die hun beleid zullen moeten verdedigen ten overstaan van de bevolking. Een dergelijk democratisch gelegitimeerd instituut zijn de regio's niet.

Het is nuttig aandacht te besteden aan de voordelen die het op regionaal niveau samenwerken bieden, waar het gaat om de concrete projectresultaten.

Een belangrijk voordeel van de regionale samenwerking is het feit dat projecten, die het gemeentelijke niveau overstijgen, in een regionale samenwerking effectiever uitgevoerd kunnen worden. Het bundelen van de krachten van de verschillende gemeenten in de regio's is een handig instrument.

Alle onderzochte regio's maken tevens melding van concrete resultaten van de regionale samenwerking. Hiervan volgt nu een overzicht.

In het SRE is op het gebied van mobiliteit de afgelopen jaren nogal het een en ander veranderd. Het beleid, zoals geformuleerd in het Ruimtelijk Programma Brainport (uit 2009), is voor een niet beperkt gedeelte al uitgevoerd. Zo was een van de grootste projecten van het SRE destijds de uitbreiding van de Randweg Eindhoven. Die is inmiddels vervolledigd, en de filedruk ter plekke is enorm afgenomen.

De trajectstudie van de N69, een ander groot project, is een opgave waar nog steeds hard aan wordt gewerkt. De overname door de provincie heeft er in ieder geval voor gezorgd, dat er nu budget voor deze opgave is (al ligt er nog steeds een gat in de financiering), en men is nu een aantal tracé-alternatieven aan het onderzoeken. Duidelijk is in ieder geval, dat de huidige weg niet de capaciteit biedt, die nodig is om een efficiënte verkeersafwikkeling te faciliteren. In verband met de internationale relatie die deze weg bedient, is ook België betrokken in dit proces.

Ook op het gebied van de HOV-visie zijn de activiteiten gaande. Zowel op ontwerp- als op uitvoeringsniveau is het proces in volle gang. Deze visie is deels opgezet, omdat uit eerder beleidsmateriaal bleek, dat vijftig tot vijfenzeftig procent van de verplaatsingen van en naar de stadscentra over een zodanig kleine afstand plaats vindt, dat deze uitstekend per OV te overbruggen is. Het OV in het SRE zit echter met een concreet probleem: de recente aanbesteding heeft erin geresulteerd, dat de vervoerder meer moet gaan doen (dertig procent meer verplaatsingen), voor minder geld. Een concrete opgave waar men zich mee geconfronteerd ziet, zit in de huidige inrichting van busstation Neckerspoel (bij het Centraal Station in Eindhoven). Die inrichting is namelijk nu al nauwelijks in staat in alle verplaatsingen te voorzien, en bij een stijging van de vraag (zoals beraamd) zal deze vermoedelijk tekort schieten.

Waar het gaat om de voltooiing van de ruit, kan gemeld worden dat men nu bezig is met fondsenwerving. Er is misschien wel een miljard euro nodig om deze opgave te vervolledigen, en de teller staat voorlopig (in potentie) op een paar honderd miljoen. Er moet met betrekking tot dit programma nog erg veel besloten worden. Zo is er nog niet bekend waar de weg moet komen te liggen, hoe deze uitgevoerd zal gaan worden, en wie er aan mee wil gaan betalen. Maar, de mening van het regiobureau is, dat men thans in dit proces een stuk verder is dan in 2005 het geval was.

Op het gebied van de bedrijventerreinenplanning staat in het beleidskader een aantal projecten met betrekking tot (onder andere) herstructurering en aantrekken van kenniswerkers (zowel van binnen, als van buiten).

Op dit moment loopt het merendeel van deze projecten nog, maar de tussenbalans is heel behoorlijk. Een paar voorbeelden

- De IJzeren voorraad van drie jaar blijkt niet alleen een ambitie, maar ook een redelijk noodzakelijke reserve. Deze wordt tot op heden ook gehaald;
- Het realiseren van parkmanagement op alle nieuwe terreinen is niet gehaald, maar in veel gevallen is dit wel van de grond gekomen;
- Het boeken van dertig procent ruimtewinst op de terreinen door efficiënt ruimtegebruik blijkt te ambitieus; het kwalitatieve streven staat echter nog steeds, en ook hier worden behoorlijke successen geboekt;
- Het doorschuiven van potentiële vestigers van Eindhoven naar randgemeenten: Dit gebeurt inderdaad zo af en toe. Randgemeenten staan hier positief tegenover, omdat ze zo wel meer werkgelegenheid in de gemeente hebben. Het veronderstelde tegengeluid, dat dit ruimte kost (en dus ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit) is nooit gehoord;
- Met betrekking tot het vasthouden van kenniswerkers die in de regio zijn opgeleid: hier worden successen geboekt; thans blijven er meer van hen behouden voor de regio, dan in een recent verleden het geval was;
- Het aantrekken van kenniswerkers van buiten: er is een expat-center in Eindhoven gerealiseerd, omdat er veel kenniswerkers uit het buitenland naar Eindhoven komen. Blijkbaar is het voor hen dus niet lastig om een baan te vinden, en biedt de regio een aantrekkelijke werkomgeving.

Op het gebied van de woningbouw was en is men hard bezig met afstemmingsafspraken. Dit heeft geresulteerd in een aantal recent geformuleerde documenten: •

- Het Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020. Hierin staat hoe de woningbouwopgave voor het SRE er voor de lopende periode van tien jaar uit ziet. Kernpunten van dit document zijn positionering, sturing, kwantiteit en kwaliteit;
- Het Woningmarktonderzoek: dit is een driejaarlijkse analyse van de woonwensen binnen de regio. De nadruk ligt hierbij op de beleidscontext, de huidige situatie, de dynamiek op de markt, de verhuisplannen binnen de regio en een confrontatie tussen wensen en plannen. Thans is men bezig met het opzetten van een nieuwe versie; de meest actuele is uit 2008;
- De notitie tijdelijk (werken en) wonen: deze notitie bevat een handleiding over hoe om te gaan met (vaak buitenlandse) arbeidskrachten die tijdelijk in de regio Eindhoven komen wonen. Het accent ligt op tijdelijke krachten, blijvende krachten met een structureel karakter (bedrijven die steeds tijdelijke krachten nodig hebben), de veiligheid van de hen beschikbare woonruimten en de handhaafbaarheid van de (beoogde) regeling;

- De regionale begrippenlijst: een overzicht van de gemaakte afspraken qua wonen. Zo staan er prijsgrenzen in voor de sociale en vrije sector. Deze prijsgrenzen worden door de gemeenten gebruikt bij het maken van prestatieafspraken met corporaties en bij het afsluiten van overeenkomsten met projectontwikkelaars en
- - het Convenant duurzaam bouwen: een afsprakenkader gericht op milieuvriendelijk bouwen van nieuwbouwwoningen. Dit is jaren toegepast en inmiddels opgevolgd door het GPR-convenant.

Over de effectiviteit hiervan werd, in algemene zin, gemeld dat men goed op schema ligt. Wel werd als nuance aangedragen, dat de huidige crisis de handrem op een aantal projecten heeft getrokken. Door het maken en naleven van duidelijke afspraken en veel directe sturing zorgt dit echter niet voor grote problemen.

In Twente merkt men eveneens (en feitelijk in sterkere mate), dat de crisis de handrem op de uitvoering van programma's en projecten trekt. Vanwege de lichtere basis van de samenwerking dan in het SRE, gaat men hier in veel mindere mate over tot het formuleren van duidelijke afspraken, het controleren van de naleving ervan en directe sturing.

Grote opgaven die op dit moment in de regio aan de gang zijn, zijn bijvoorbeeld:

- De innovatiedriehoek/Twente Kennispark. Dit is een integrale opgave voor overheden, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven, die ertoe moet leiden dat Twente (beter) op de kaart komt te staan als kennisregio. De (voorlopige) resultaten hiervan zijn over het algemeen bemoedigend (gemeenten onderschrijven het belang ervan en het Rijk heeft het project erkend als kennis- en innovatiecampus van nationaal belang), maar veel van de projecten zijn nog in de beginfasen (oriëntatie, planontwerp). Een voorbeeld hiervan is, dat men bezig is met het uitzetten van een monitor, die inzichtelijk moet maken waarom bedrijven zich in Twente (willen) vestigen;
- Centraal Station Twente en World Trade Center. Dit is een wat concretere opgave: om het gebied beter ontsloten te krijgen, is ervoor gekozen een nieuw centraal station voor de hele regio te gaan bouwen. Dit zal komen te liggen in Hengelo. De uitvoering hiervan is in volle gang, en het lijkt erop dat het hele project binnen de tijd (en binnen het budget) opgeleverd zal worden. Ook hier geldt echter weer, dat het een lange-termijn-opgave betreft, waarvan veel (zoals de vestiging van nieuwe bedrijven) nog in het ongewisse is.
- N35: Deze wordt opgedeeld in een aantal projecten, waarvan de volgende twee binnen Twente vallen:
  - o In Nijverdal is men bezig met een combiplan (een koppeling tussen auto en trein); dit is al in uitvoering en
  - o Voor het wegvak Nijverdal-Wierden is een informatiebijeenkomst georganiseerd, waarin het ging om het kiezen tussen twee mogelijke tracés.
- A1: De MIRT-verkenning en de 'verkenning capaciteitsuitbreiding' van deze opgave zijn afgerond; thans is men zo ver, dat afspraken gemaakt kunnen worden over de financiering ervan.

- N18: Medio 2011 zal er een Ontwerp Tracébesluit worden opgeleverd, dat in de loop van 2013 een onherroepelijk karakter zal krijgen. Als dat zover is, kan met de uitvoering worden begonnen.
- Agglonet: een project dat is opgezet om de bereikbaarheid per trein van de regio te bevorderen. Enkele concrete resultaten:
  - o Meer treinverkeer tussen Apeldoorn en Almelo in de daluren;
  - o Bovengenoemde stoptrein is doorgetrokken naar Enschede;
  - o Meer treinverkeer tussen Wierden en Enschede en tussen Enschede, Almelo en Hengelo en
  - o Meer reizigersvervoer; 825 extra verplaatsingen per dag.
- De herstructurering van de bedrijventerreinen: Men was niet verbaasd over de adviezen van de Commissie Noordanus, maar hier laat de crisis zich wel gelden: de opgave loopt als geheel niet achter op de planning, maar de financiering ervan is erg lastig. Ook zijn er aardig wat vrijgegeven kavels nog niet betrokken. Dit heeft op sommige plekken tot transformatie geleid.

In Arnhem-Nijmegen zijn er ook wel wat problemen in de voortgang van de projecten, maar die zijn hier minder groot dan elders. Een mogelijke reden hiervoor, zo zegt men, zou kunnen liggen in het feit dat de regio een zeer brede economie heeft. De regio is ook minder zwaar door de crisis getroffen dan anderen.

De grote projecten waar men thans mee bezig is, zijn onder andere:

- De doortrekking van de A15 naar de A12. Hier is de fondsenverwerving voltooid, en de betrokken gemeenten zijn erg tevreden met de geformuleerde plannen. Dit project zal dan ook binnen de tijd en binnen het budget worden afgerond. Dit project is opgesteld omdat er thans weinig bruggen in de regio zijn, en dit maakt het net erg kwetsbaar. Daarnaast zal de verbinding ervoor zorgen dat interregionaal verkeer van en naar Rotterdam een alternatief heeft voor de (erg drukke) A12. Ook moet de weg bijdragen aan de logistieke functie van de regio;
- Het HOV-netwerk: dit is een veelarmig project. Sommige deelprojecten zijn al uitgevoerd, andere zijn toekomstmuziek (sommige zelfs zo sterk, dat er nog geen (beoogde) einddatum is geformuleerd). Er is wel consensus over nut en noodzaak van de gehele opgave en er zullen vermoedelijk geen deelprojecten worden geannuleerd. De basis van dit project is, dat een beter OV bij zal dragen aan het verlagen van de druk op het wegennet;
- De fietssnelweg: Hier is al wel aan de uitvoering begonnen. Het project is opgezet vanuit het idee, dat een groot deel van de verplaatsingen binnen de regio over vrij beperkte afstanden geschiedt. Ook dit project moet gaan bijdragen aan een betere doorstroming op de hoofdwegen in de regio;
- De woningmarkt: Hier is een van de grootste opgaven het vasthouden van de hoogopgeleiden. Dit is een project dat al heel wat jaren loopt, en men merkt dat het op dit gebied goed gaat; veel alumni blijven inderdaad in de regio, en ze blijven vaak ook langer dan in andere regio's het geval is;

- De herstructurering van de bedrijventerreinen: de adviezen van de Commissie Noordanus waren conform verwachting en eigen kennis. Men was al bezig met het implementeren van de SER-ladder, en dit bleek ook een effectief instrument. De beoogde ruimtebesparing van ongeveer een derde als gevolg van zorgvuldig ruimtegebruik lijkt gehaald te gaan worden; op een aantal terreinen is deze zelfs ruim overschreden. Transformatie als gevolg van niet-doorgegane plannen doet zich wel voor, maar niet op grote schaal. Wanneer er al sprake is van transformatie, gaat dit om beoogde bedrijventerreinen die (gedeeltelijk) een woonfunctie krijgen; van transformatie naar een groenfunctie is geen sprake (onder andere omdat dit te duur is);
- De economische profilering: de regio gedijt goed bij de tweezijdige profilering: enerzijds is er de kennisregio, en anderzijds zijn er clusters in bepaalde vormen van bedrijvigheid. Deze tweedeling is ook niet iets recent; de regio heeft altijd al een breed economisch profiel gehad.

In Groningen-Assen zijn de gevolgen van de crisis voornamelijk in de bedrijventerreinenplanning goed voelbaar. In andere sectoren wordt de voortgang van projecten hierdoor minder gehinderd. Een aantal voorbeelden:

- Voor de woningbouw is men bezig met het opstellen van een regionale woonvisie, om afstemming tussen de gemeenten en monitoring door de regio eenvoudiger te maken. Dit traject is bijna voltooid, en de woonvisie zal daarna zijn meerwaarde moeten gaan bewijzen;
- In de verkeer- en vervoerssector loopt in Groningen-Assen een veelbesproken project: de Regiotram. Dit project heeft, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, heel wat discussie opgeleverd en leeft ook in andere regio's, maar inmiddels is besloten dat er toch tot uitvoering zal worden overgegaan. Op dit moment liggen de ontwerpbestemmingsplannen voor de beide beoogde tracés ter inzage. Het project duurt langer en is duurder dan was beraamd, maar de regio meldt in deze context, dat dit goed te praten is door het maatschappelijke belang dat deze ontwikkeling heeft. Men is er namelijk van overtuigd dat deze tram verschillende voordelen heeft ten opzichte van het huidige bussysteem;
- In de bedrijventerreinenplanning zit men feitelijk flink in de problemen; er is de laatste jaren heel veel bedrijventerrein opgeleverd, maar er is nauwelijks vraag naar. Van een paar van de regionale terreinen staat thans 90% leeg en het enige dat er over de toekomst te melden valt, is dat er geduldig afgewacht moet worden of er zich nog bedrijven gaan melden;
- De adviezen van de Commissie Noordanus kwamen overeen met wat men zelf al had beraamd. De uitvoering van de opgave is echter een probleem, omdat er weinig geld beschikbaar is, en bedrijven ook niet staan te popelen om in de terreinen te investeren.

In de Stedendriehoek is de crisis ook voelbaar; projecten (vooral in de bedrijventerreinensector) zullen over een langere periode moeten worden uitgesmeerd. Men ziet het vooral als een kans om de toegevoegde waarde van de regio(-nale samenwerking) aan het licht te krijgen, maar problemen (op resultaatniveau) zijn er dus wel.

De grote projecten waar men op dit moment mee bezig is, bevatten onder andere:

- De uitvoering van het woningbouwprogramma tot 2015. Er is niet helemaal gehaald wat er was opgesteld, maar dit had waarschijnlijk te maken met de hoogte van de opgave. Met het daadwerkelijk behaalde resultaat, heerst zowel bij de gemeenten als bij de regio tevredenheid. De provincie heeft nu opdracht gegeven tot het opstellen van een nieuwe opgave, omdat er in de huidige (zie boven) teveel woningen gepland waren. Men merkt nu dat dit geen eenvoudige opgave is; het verdelen van verliezen (waar het feitelijk om gaat) is veel ingewikkelder dan het verdelen van overschotten. Hierin ziet de regio een duidelijke opgave voor zichzelf, die de meerwaarde van de samenwerking kan aanduiden;
- Het wegwerken van de kwalitatieve mismatch in het woningenbestand: dit project is nog niet afgerond, maar men is hier wel goed mee bezig. Een deel van de verklaring hiervoor ligt in het feit, dat woningen, die voorheen als mismatch werden beschouwd, nu wel nuttig blijken te zijn; bijvoorbeeld de woningen in het goedkopere segment. Het streven naar volledige kwalitatieve verevening (voor zover dat überhaupt haalbaar is), is in de tijd wat opgeschoven, omdat ook hier de crisis zich laat voelen;
- De bedrijventerreinenplanning: Men is met de partners in discussie over de uitgifte van zachte capaciteit, omdat er, indien deze allemaal uitgegeven zouden worden, een overaanbod ontstaat. Kernvraag van deze discussie is of er geschrapt moet gaan worden en, zo ja, hoeveel dit zal gaan worden. Dit lijkt misschien een eenvoudige opgave, maar er zijn bijvoorbeeld plannen die nu als ‘hard’ op de lijst staan, maar nog geen goedkeuring van de Raad van State hebben. Als de er niet komt, krijgen deze plannen opeens weer een ‘zachte’ status;
- Met betrekking tot de Commissie Noordanus: Men was al op de hoogte van de herstructureringsopgave, en had deze al redelijk accuraat gepland, zowel in tijd, als in kosten. Ook hier geldt echter: de crisis laat zijn sporen na (zij het niet in ernstige mate; de herstructurering vordert heel redelijk). Een belangrijke les uit de grote opgave (en de crisis): nieuwe bedrijventerreinen leveren, in tegenstelling tot wat lang gedacht is, niet per definitie geld op;
- Op het gebied van de bereikbaarheid is men eigenlijk tevreden: de grote opgaven zijn grotendeels binnen de tijd- en geldplanning volbracht. De crisis laat zich hier dus nauwelijks gelden.

In de ZKN is de crisis het minst voelbaar van de regio's. Men merkt wel dat er minder geld is, maar daardoor raken de plannen nauwelijks achterop. Een kort overzicht van de lopende trajecten:

- De woningbouw: Er zouden tussen 2009 en 2015 5090 woningen gerealiseerd worden. Vermoedelijk is dit ook gelukt, daar er de afgelopen periode ook een BLS-subsidie is uitbetaald door het Rijk;
- De bedrijventerreinenplanning: Hier zijn de geluiden wat wisselender: de Zuiderzeehaven, een betrekkelijk groot project, is bijvoorbeeld sneller uitgegeven dan verwacht, maar de opleveringsopgave voor Zwolle is bijvoorbeeld vrij onzeker; het is nog maar zeer de vraag of de beraamde 16000-27000 hectare BVO hier gehaald gaat worden;

- De bereikbaarheid: Ook hier wisselende verhalen. Sommige trajecten lopen prima binnen de tijd en het budget (De Hanzelijn bijvoorbeeld), maar andere zitten nu redelijk vast (de opwaardering van de N50 is hier een voorbeeld van).

Het is echter, inde context van alle onderzochte regio's, lastig om aan te geven, of deze resultaten zonder meer toe te wijzen zijn aan de regionale samenwerking. De geïnterviewden geven aan dat ze hier wel van uitgaan, maar een kritische houding met betrekking tot deze stelling is geboden. Het is namelijk goed denkbaar, dat gemeente- of provinciebestuurders en bewoners hier anders over denken. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van een programma of project. Hiervoor zijn verschillende aanleidingen. De belangrijkste lijken:

- Sommige projecten lopen te kort, om er al uitspraken over te kunnen doen;
- Sommige opgaven hebben geen duidelijk meetbare resultaten en
- Sommige beleidsvoornemens zijn nooit tot uitvoering gekomen/ zijn in de loop der tijd verlaten.

Algemeen kan echter wel opgemerkt worden, dat men goed werkt aan de projecten. De graad van sturing die aan deze projecten wordt gegeven, hangt samen met de grootte van het regiobureau. Wel wordt in alle regio's beaamd dat concrete projectdoelen bepalend zijn voor het draagvlak, de effectiviteit en de meerwaarde van het samenwerkingsverband. Men kijkt echter ook in alle regio's verder; er moet ook (op programmaniveau) samenhang zijn tussen de verschillende projecten.

Een meer algemeen voordeel van regionale samenwerking is, dat regio's een betere kijk dan gemeenten hebben op problematiek die zich op regioniveau voordoet. Hierbij valt te denken aan afstemmingopgaven in de woningbouw, bedrijventerreinenontwikkeling en verkeersopgaven. Een concreet voorbeeld, waaromtrent in alle regio's werd aangegeven dat de regionale samenwerking bepaald effectief is geweest, is de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen<sup>49</sup>.

Wanneer de voortgang van verschillende programma's en projecten wordt gezien, kan echter wel opgemerkt worden, dat men goed werkt aan deze opgaven. De graad van sturing die aan deze opgaven wordt gegeven, hangt samen met de grootte van het regiobureau. Wel wordt in alle regio's beaamd dat concrete projectdoelen bepalend zijn voor het draagvlak, de effectiviteit en de meerwaarde van het samenwerkingsverband. Men kijkt echter ook in alle regio's verder; er moet ook (op programmaniveau) samenhang zijn tussen de verschillende projecten.

Een andere belangrijke succesfactor, is de focus op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid binnen de samenwerkingsverbanden. Dit is een ambitie, die zowel in gesproken woord, als in praktijk regelmatig tot uiting komt. Gemeenten geven aan, dat ze zich inhoudelijk betrokken voelen bij het regionale samenwerkingsproces. Aan de andere kant geven de regio's aan, dat ze zich bewust zijn van het belang van deze ervaring bij de gemeenten. Ze steken er dan ook veel tijd in om de gemeenten constant betrokken te houden bij de verschillende opgaven.

Deze succesfactor staat haaks op wat wellicht verwacht zou worden, en wat ik persoonlijk voor aanvang van dit onderzoek ook verwachtte. Mijn aanname was namelijk, dat samenwerkingsverbanden pas echt effectief kunnen

---

<sup>49</sup> In Groningen-Assen, waar men nu al met een flink overtollig aanbod van terreinen zit, werd zelfs gesteld, dat er zonder regionale samenwerking vermoedelijk nog veel meer terreinen ontwikkeld zouden zijn.

zijn, wanneer sprake is van een hiërarchische structuur. De geïnterviewden geven echter allemaal aan, dat ze dit juist niet onderschrijven, en bewust inzetten op een basis van vrijwilligheid onder, en gelijkwaardigheid tussen de samenwerkingspartners.

Een volgende succesfactor is de ruimtelijke invulling van de verschillende regio's. Men is er, zowel bij de regio's, als bij de gemeenten van overtuigd, dat de regio's nu in alle gevallen het gebied beslaan, dat nodig is om tot effectieve samenwerking te komen. Alle gemeenten die samen willen werken, zitten in de samenwerkingsverbanden, en alle gemeenten in de samenwerkingsverbanden willen ook daadwerkelijk samenwerken.<sup>50</sup>

Hoezeer draagvlak voor opgaven bijdraagt aan de effectiviteit van de uitvoering ervan mag blijken uit het volgende. De regio's hebben hierover allemaal dezelfde mening geuit, namelijk dat het beleid niet effectief kan zijn zonder draagvlak. Het zijn immers de gemeenten, die het beleid tot uitvoering (moeten) laten komen, en dit verloopt vele malen makkelijker met, dan zonder draagvlak<sup>51</sup>.

Van opgaven die als gevolg van de regionale samenwerking niet of minder goed van de grond zijn gekomen, kenden de regio's nauwelijks voorbeelden. Wel was men zich er, in alle regio's, van bewust, dat er valkuilen zijn wanneer het om deze thematiek gaat. Hierbij valt met name te denken aan de verwachting bij de gemeenten dat regio's alle opgaven, die hun kant op komen, wel aan zullen kunnen. In deze context werd veel verwezen naar het gegeven, dat de regio's minder kennis en kunde hebben aangaande lokale opgaven, dan de gemeenten die deze opgaven aandragen.

Samenvattend moet gesteld worden, zoals in de inleiding al min of meer vermeld werd, dat het lastig is om concreet aan te geven of een project sneller of succesvoller is uitgevoerd, dan zonder de regionale samenwerking het geval zou zijn geweest. De belangrijkste constatering met betrekking tot de concrete effectiviteit van de samenwerking is dat deze ligt op het niveau van de beleving van de betrokken gemeenten. Hierover uiten de geïnterviewden zich positief. Want de afstemming tussen de gemeenten en de regio's is een

---

<sup>50</sup> In een enkel geval ( Montferland in Arnhem-Nijmegen) is ervoor gekozen om deze gemeente bij de regio te betrekken, omdat deze anders niet binnen een regionaal samenwerkingsverband zou vallen. Dit is echter niet de belangrijkste reden; die ligt (zoals in de totstandkoming van alle regio's) in het gegeven, dat de gemeente een sterke functionele relatie heeft met de overige regiogemeenten. Eveneens in Arnhem-Nijmegen doet zich de enige situatie voor, dat een gemeente wel wil toetreden tot de regio, maar dit niet gebeurt. Dit op last van zowel de provincie, als de regio zelf.

<sup>51</sup> Een paar voorbeelden hiervan zijn: In het SRE kent men een gemeentelijke bijdrage van €7,- per bewoner; dit is een betrekkelijk uniek instrument. Het SRE ziet dit als iets, dat niet van de grond zou zijn gekomen, wanneer er onder de gemeenten en hun inwoners geen draagvlak voor zou zijn. In Twente ziet men het regionaal mobiliteitsplan als voorbeeld van een programma waarvoor actief en effectief op draagvlak is gestuurd. In de SAN en de ZKN noemt men in dit kader de intensieve en effectieve samenwerking als geheel als teken voor het draagvlak voor de regio's. Deze samenwerking zou, in de ogen van de regio's, nooit zo intensief en effectief zijn, wanneer gemeenten en bevolking niet positief tegenover de regio zouden staan. In de RGA geeft men aan, dat er actief en effectief op draagvlak gestuurd is in het kader van het regionaal vervoerssysteem. Men vermoedt, dat dit programma niet zo'n succes zou zijn geweest zonder deze sturing. De Stedendriehoek ten slotte meldt, dat draagvlak een belangrijk instrument is om een indruk te krijgen van het vertrouwen dat de gemeenten in de samenwerking hebben. Dit verklaart waarom men er ook hier soms actief (en vaak in de praktijk effectief) op stuurt.



methode die helpt in het aanpakken van bovengemeentelijke opgaven. Ook het beschikbaar hebben van expertise en middelen van elders (vanuit de individuele gemeenten bezien) is waardevol.

Factoren die negatief van invloed kunnen zijn op de effectieve uitvoering van programma's en projecten, zijn er ook. In de eerste plaats is er het feit, dat regio's lokale kennis, die gemeenten wel hebben en die belangrijk is om een programma of project tot een goed einde te brengen, ontberen. Dit maakt, dat er veel communicatie met de gemeenten nodig is, en dit komt de snelheid van het proces vaak niet ten goede.

Daarnaast is er het gegeven, dat de regio's bij de bevolking niet echt leven. Dit maakt het lastig om tot draagvlak voor regionaal geïnitieerde opgaven te komen. Draagvlaksturing kan helpen in dergelijke situaties, maar is niet altijd effectief.

Tenslotte is er het feit dat de regio's weinig dwang kunnen uitoefenen op de uitvoering van een project. Dit is niet iets wat de regio's als problematisch ervaren, maar er wordt wel over vermeld, dat de regio's volledig afhankelijk zijn van de gemeenten waar het gaat om de uitvoering. Als een gemeente niets voor een dergelijke opgave voelt, komt deze ook niet van de grond.

#### 4.2.7. Ervaren toegevoegde waarde van de regionale samenwerking bij de gemeenten

Een laatste aandachtspunt in deze bespreking is de toegevoegde waarde die de gemeenten ervaren, waar het gaat om de samenwerkingsverbanden. Omdat hier, met name bij het laatste punt, al wat aandacht aan is besteed, zullen op deze plaats deze punten nog eens herhaald worden, en zullen er enkele zaken aan worden toegevoegd.

Wat in deze context bij alle onderzochte regio's wordt gemeld, is dat gemeenten aangeven dat het delen van kennis, zowel tussen gemeenten onderling, als tussen gemeenten en de regio, een handig instrument is. Gemeenten worden namelijk nogal eens geconfronteerd met opgaven, die ze individueel niet kunnen oplossen. Als gevolg van het samenwerkingsverband melden ze zich in dergelijke situaties vaak snel bij buurgemeenten met vergelijkbare problematiek, of bij de regio. Soms gaat deze medewerking zelfs uit van de andere gemeenten of de regio. Dit doet zich voor, wanneer een gemeente, of de regio, merkt dat een andere gemeente moeite heeft met het oplossen van een bepaalde opgave.

Ook is er het voordeel van de afstemming op regionaal niveau. Gemeenten geven aan veel te profiteren van de beleidskaders, die de regio's aandragen. Deze kaders zouden er, zonder regionale samenwerking, uiteraard niet zijn geweest. Deze kaders zijn vaak effectiever dan de provinciale, omdat de provincies, in alle onderzochte gevallen, een groter ruimtelijk territorium beslaan dan de regio's. Daarnaast staan de onderzochte regio's niet allemaal 'hoog op de agenda' bij de provincies waar ze onder vallen.

Dan is er het voordeel van het 'leren van de burens'. Dit gaat verder dan het bij het eerste punt gestelde. Het gaat hier namelijk om het opdoen van ervaring met betrekking tot opgaven, die in buurgemeenten spelen en wellicht in de toekomst ook in de eigen gemeenten van belang worden.

Vervolgens is er de mogelijkheid tot profilering op regionaal niveau; wanneer dit gezamenlijk wordt opgepakt, zo is de overtuiging van de geïnterviewden, is dit eenvoudiger dan wanneer de gemeenten het individueel doen. Dit is ook wel te begrijpen, want gemeenten die op lokaal niveau concurrenten zijn, zijn op regionaal niveau partners.

Iets dat zich ook voordoet, is dat gemeenten elkaar vanuit de regionale samenwerking kunnen gebruiken, om hun opgaven op te pakken. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld behoefte heeft aan meer areaal voor woningbouw, maar zelf geen ruimte meer beschikbaar heeft, kan men met buurgemeenten gaan praten.

In sommige regio's wordt in deze context ook verwezen naar concrete projecten. Het in voetnoot 16 genoemde project "Zuiderzeehaven" in de ZKN is iets, dat volgens de daar geïnterviewde weleens genoemd zou kunnen worden, waar het gaat om dit aandachtspunt.

Een algemene en afsluitende opmerking is dat gemeenten zich er, aldus de geïnterviewden, van bewust zijn dat in een samenwerking meer tot stand kan komen dan wanneer ieder voor zich werkt. Men spreekt in deze context veel over het 'van elkaar kunnen leren'.

### 4.3. Analyse: algemene bevindingen uit de interviews

Nu er een inleiding op de thematiek is gegeven, een theoretisch kader is opgesteld en de bevindingen uit de interviews zijn gepresenteerd, is het tijd om tot een afrondende conclusie, en daarmee een antwoord op de hoofdvraag, deelvragen en een hernieuwde beschouwing met betrekking tot de probleemstelling, doelstelling en het centrale dilemma, te komen.

Nu volgt eerst een overzicht van zaken, waarin de Wgr+regio's (over het algemeen) verschillen van de lichtere samenwerkingsverbanden:

- Op de regiobureaus van de Wgr+regio's werken meer mensen dan bij de lichtere samenwerkingsverbanden;
- De Wgr+regio's hebben een breder centraal opgesteld beleidskader dan de lichtere samenwerkingsverbanden;
- De enige regio, waar men een zekere mate van behoefte aan dwang met betrekking tot het navolgen van regionale beleidskaders heeft, is een Wgr+regio;
- Wgr+regio's kunnen meer werk voor de gemeenten doen, dan de lichtere samenwerkingsverbanden en
- De Wgr+regio's zijn op meer beleidsvelden actief dan de lichtere samenwerkingsverbanden.

Dan nu een aantal zaken waarin de organisatiegraad van de regio geen rol lijkt te spelen:

- Zowel bij de Wgr+regio's, als bij de lichtere samenwerkingsverbanden, geldt dat draagvlak een van de leidende principes is;
- In beide soorten regio's wordt, waar het gaat om de vorm van samenwerking, de vrijwilligheid en gelijkwaardigheid als zeer belangrijk gewaardeerd;
- Men is er in beide soorten regio's van overtuigd, dat beleidsdocumenten die top-down worden opgesteld veel minder effectief hun doorwerking vinden, dan documenten die in intensieve samenwerking tot stand zijn gekomen;
- In beide soorten regio's wordt zeer duidelijk aangegeven, dat de regio (als instituut) een deel van de gemeenten is, en niet de ambitie moet hebben een extra bestuurslaag te worden;
- De input van de gemeenten wordt in beide soorten samenwerkingsverband als zeer belangrijk gekenmerkt. Het zijn immers de gemeenten die hun eigen areaal het beste kennen, en die het beleid moeten implementeren en
- De houding van de regio's naar de gemeenten toe: in beide soorten samenwerkingsverbanden is men ervan overtuigd, dat men in eerste aanleg faciliterend en ondersteunend tegenover hen moet zijn. Van druk en beperking kan wat de regio's betreft geen sprake zijn.

Op basis van het hierboven gestelde, lijken er dus meer overeenkomsten dan verschillen tussen de beide vormen van samenwerking te bestaan. Toch zijn er een paar belangrijke verschillen, die zich ook overal manifesteren: de Wgr+regio's zijn, vanuit hun wettelijke basis, vervoersautoriteit voor hun areaal. Daarnaast is er het hierboven al aangegeven verschil in het aantal ontwikkelde beleidsdocumenten vrij fundamenteel.

Van alle hierboven opgesomde overeenkomsten en verschillen, is er echter maar een beperkt aantal dat ook bijdraagt aan het kader waarbinnen dit onderzoek zich bevindt. Om een beeld te krijgen van de effectiviteit van

regionale samenwerking, moet bijvoorbeeld worden gekeken naar wat de regionale samenwerking concreet heeft opgeleverd.

Gezien het feit dat de Wgr+regio's meer beleid centraal ontwikkelen (en dus ook meer concrete resultaten kunnen worden toegeschreven aan regionale samenwerking) dan de lichtere samenwerkingsverbanden, lijkt het eenvoudig om te stellen dat ze ook effectiever zijn. Dit is echter een te gemakkelijke veronderstelling. Er zijn namelijk in sommige gevallen ook kenmerken aan de Wgr+regio's, die de effectiviteit van de samenwerking onder druk zetten. Het eenvoudigste voorbeeld hiervan, is het feit dat de Wgr+regio's grotere gebieden beslaan, dan de lichtere samenwerkingsverbanden. Hierdoor duren besluitvormingsprocessen vaak langer. Ook wordt in de Wgr+regio's in sterkere mate dan elders aangegeven, dat de hoofdkernen een sterkere invloed hebben op het regionale beleid, dan de randgemeenten. Men doet wel zijn best om de effecten van de regionale samenwerking evenredig over de gemeenten te verdelen, maar tegelijkertijd zet men ook in op de versterking van de hoofdkernen. Die poging de effecten gelijkmatig te verdelen wordt onder andere ingevuld met de constatering dat de landelijke gemeenten ook profiteren van investeringen in de kerngemeenten. Hierbij valt onder andere te denken aan het behoud van open ruimte (wanneer een woningbouw- of kantoorlocatie in het stedelijk gebied wordt ontwikkeld), het creëren van werkgelegenheid (wanneer een bedrijf in het stedelijk gebied wordt gevestigd) en het verbeteren van de bereikbaarheid (wanneer de infrastructuur in de steden wordt verbeterd). Daarnaast is het vaak niet wenselijk om grootschalige ontwikkelingen plaats te doen vinden in het landelijk gebied.

#### 4.4. *Reflectie op de interviews en analyse daarvan*

In een bijdrage aan de eerder al genoemde bundel van Derksen, Korsten en Bertrand (red.)<sup>52</sup> bespreken Berdowski en Leemans de volgende stelling *“In gebieden, waarin zich een proces van decentralisatie en deconcentratie voltrekt, zullen bestuurlijke effectiviteit en participatie toenemen ten opzichte van gebieden, waarin een dergelijk proces niet in gang is gezet.”* Bestuurlijke effectiviteit wordt in deze studie geoperationaliseerd als *“ de mate waarin een bestuur erin slaagt zijn taken en bevoegdheden uit te voeren.”*

Deze effectiviteit wordt door hen beoordeeld aan de hand van:

1. De kwaliteit van de interne informatievoorziening;
2. De coördinatie en
3. De besluit- en wilsvorming.

Deze stelling is voor de onderhavige studie interessant, omdat in deze studie wordt gekeken naar de effectiviteit van samenwerkingen die als een vorm van *centralisatie* (of in elk geval bestuurlijke opschaling) kunnen worden beschouwd.

Leemans et al. stellen vast dat de deelgemeenten effectiever waren dan overig Amsterdam. Dit doet vermoeden dat effectiviteit gepaard gaat met de mate van decentralisatie van een overheidsinstantie. Dit is een constatering die in het licht van het onderhavige onderzoek zeker aandacht verdient. Er worden echter ook andere factoren van betekenis genoemd waar het gaat om de effectiviteit van een overheidsinstantie. Het betreft hier de volgende punten:

1. De geringe omvang en daarmee samenhangende grote flexibiliteit van de organisatie;
2. De lage graad van differentiatie en specialisatie bij de betrokken ambtenaren;
3. De korte en directe communicatielijnen bij de deelgemeenten;
4. De soepele communicatie tussen de ambtenaren en
5. De dienstverlening van de ambtenaren werd door de bevolking hoger gewaardeerd dan elders in de stad.

Deze factoren dragen, zo staat in de studie, bij aan de coördinatie op het niveau van de deelgemeenten.

Het is echter te kort door de bocht om te stellen dat deze vorm van decentralisatie enkel positieve resultaten heeft. Zo is ook gebleken dat de deelgemeenten vaak, meer dan de gemeente zelf, in de problemen kwamen bij het oplossen van complexe opgaven. Daarnaast is de politieke participatie sinds de decentralisatie gedaald. Dit is echter een trend die ook in heel Amsterdam zichtbaar was, en is dus vermoedelijk niet toe te schrijven aan de decentralisatie

Deze beschouwing is voor de onderhavige studie van belang, omdat ze een andere vorm van bestuurlijke herindeling omschrijft, dan in dit onderzoek gebeurt. Daarmee is echter niet gezegd, dat een dergelijke samenwerking per definitie op een andere manier effectief wordt, dan de vorm van herindeling die in de onderhavige studie wordt besproken.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1. Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen

Nu zal aandacht worden besteed aan de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen, die voor het doen van dit onderzoek zijn opgesteld. Voor het overzicht zullen nu echter eerst de verschillende vragen, zoals in hoofdstuk drie al is gedaan, nogmaals worden opgesomd. Deze vragen dienen als kader dat op basis van het conceptueel model is opgesteld.

De hoofdvraag, waar het in dit onderzoek om draait, is: ‘Wat is het verschil in effectiviteit tussen een WGR+ regio en een samenwerkingsverband met een minder sterke wettelijke basis?’

De deelvragen zijn:

- 1) Hoe is per regio de afstemming op het terrein van volkshuisvesting, planning van bedrijventerreinen en verkeer en vervoer?
- 2) In hoeverre speelt de (als vanzelf gegroeide) horizontale coördinatie (waaraan een regio weinig toe kan voegen) een rol in de samenwerking tussen regiogemeenten?
- 3) Is er in de verschillende regio’s een regionaal beleidsdocument (in ontwikkeling)?
- 4) Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument effectieve doorwerking?
- 5) Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument voldoende draagvlak?

Nu zullen eerst de deelvragen worden beantwoord, en vervolgens zal, op basis van deze antwoorden, terug worden gekeerd naar de hoofdvraag.

De deelvragen zullen worden beantwoord op basis van de kennis, die tijdens het doornemen van de beleidsdocumenten en het houden, uitwerken en vergelijken van de interviews is opgedaan.

#### 5.1.1. Beantwoording van vraag 1: ‘Hoe is per regio de afstemming op het gebied van volkshuisvesting, planning van bedrijventerreinen en verkeer en vervoer?’

Over het algemeen kan worden gesteld, dat de afstemming binnen de regio’s uitstekend is, maar dat er een kleine variatie is in de manier waarop deze afstemming tot stand komt. In de meeste regio’s is het zo, dat deze ontstaat vanuit het beginsel dat de gemeenten bijdragen aan het opstellen van de regionale documenten. Het SRE neemt in deze context een wat uitzonderlijke positie in. Hier is namelijk in sterkere mate dan elders sprake van behoefte aan afstemming op dit terrein. Deze sterkere mate van behoefte aan afstemming uit zich in de al enige malen aangehaalde (wens tot) uitoefening van dwang naar de gemeenten en andere partners toe. Waarschijnlijk hangt het hierboven geschetste verschil samen met de organisatiegraad (het SRE kent een WGR+basis en heeft het meeste personeel in dienst). Dit verschil is echter niet groot; alle regio’s geven aan, dat samenwerking het meest effectief is, wanneer er op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid wordt opgetreden. Alleen liggen in het SRE de accenten hier en daar anders dan elders. Een algemeen gegeven is dan ook, dat alle regio’s inzien dat deze afstemming een belangrijke basis is voor een effectieve samenwerking.

De in de vorige alinea al genoemde organisatiegraad van de regio’s lijkt een bepalende variabele met betrekking tot deze vraag. Hoe groter deze is, hoe duidelijker de afstemming binnen de beleidsvelden. Dit is ook begrijpelijk, want wanneer er meer mensen werken op het regiobureau, en wanneer dit een sterkere wettelijke basis heeft, kunnen deze meer sturing geven aan processen als afstemming op beleidsniveau.

Ook de omvang van het centraal opgestelde beleidskader speelt in dezen een belangrijke rol. Dit is, zeker in het verlengde van het in hoofdstuk vier gestelde, eveneens vrij begrijpelijk. Het centraal opgestelde beleid vormt namelijk zelf al een belangrijk afstemmingskader.

Het totstandkomingsproces van de centrale beleidsdocumenten speelt eveneens een belangrijke rol in deze thematiek. De onderzochte regio's doorlopen hierin behoorlijk vergelijkbare processen, waarvan alleen het SRE enigszins afwijkt. Hier is het *top-down*-karakter van de centraal ontwikkelde beleidsdocumenten namelijk wat sterker dan in de andere regio's. Dat neemt echter niet weg dat men overal, en dus ook in het SRE, het belang van het betrekken van de gemeenten in het beleidsvormingsproces onderkent. Alleen is het SRE, vanwege de omvang van het regiobureau, er beter toe in staat om zaken centraal op te pakken, dan de andere regio's.

Daarnaast speelt de 'werkbasis' van de regiobureaus een rol in de afstemming. Het SRE is de enige regio die vooral op eigen initiatief werkt. De overige regio's geven aan, dat de basis van hun werk ligt in het inwilligen van verzoeken, die door gemeenten of andere partners worden ingediend. In alle gevallen wordt echter aangegeven, dat de partners blij zijn met de adviezen en kaders die de regio's bieden.

Een laatste belangrijke variabele waar het gaat om de afstemming, is de aard van het samenwerkingsverband. Alle regio's onderschrijven, dat de basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid een belangrijke rol speelt als tot afstemming in een opgave moet worden gekomen. Dit verklaart men vanuit het gegeven, dat een partner eerder bereid is deel te nemen aan een opgave, wanneer deze de indruk heeft er inhoudelijk bij betrokken te worden.

Afstemming is echter, zoals in hoofdstuk vier al aangegeven, ook een belangrijke voorwaarde voor een effectieve samenwerking. Gemeenten ervaren deze effectiviteit namelijk pas (en regio's onderschrijven dit beeld), wanneer ze kunnen leren van buurgemeenten en de regio's.

#### 5.1.2. Beantwoording van vraag 2: 'In hoeverre speelt de (als vanzelf gegroeide) horizontale coördinatie (waaraan een regio weinig toe kan voegen) een rol in de samenwerking tussen regiogemeenten?'

Voor alle onderzochte regio's geldt, dat er al sprake was van samenwerking tussen de gemeenten, voordat het samenwerkingsverband werd bekrachtigd met een officieel document (in het geval van de ZKN is een dergelijk document er, zoals eerder al aangegeven, niet). Er is dus geen sprake van samenwerkingsverbanden die, zonder inhoudelijke basis, van bovenaf zijn opgelegd, of op een andere manier tot stand zijn gekomen. Alle geïnterviewden geven in deze context aan, dat het huidige samenwerkingsverband alle gemeenten omvat, die aan elkaar gerelateerd zijn. Een beperking van het areaal zou een aantal gemeenten 'buiten spel zetten', en een verruiming zou de effectiviteit vermoedelijk niet ten goede komen.<sup>53</sup> Aan deze constatering moet volledigheidshalve worden toegevoegd, dat alle regio's ook denken dat, met de huidige deelnemende gemeenten, het areaal 'klopt'; er zitten geen buitenbeentjes bij, daarnaast zijn er geen gemeenten buiten het verband gelaten, die er idealiter wel bij zouden moeten horen. Dat er al sprake was van samenwerking, voordat de regio's werden geformaliseerd, wordt in geen van de regio's als beperkend opgevat. Integendeel, de regio's maken hieruit op, dat er een sterke behoefte was aan regionale samenwerking. Daarnaast heeft dit gegeven

---

<sup>53</sup> Waar het gaat om gemeenten, die nu nog niet tot de samenwerkingsverbanden behoren, maar dat wel ambiëren, leggen de regio's uit, dat het moeilijk is om de grens te trekken; wie laat je wel toe, en wie niet? Om die reden hebben de regio's ervoor gekozen om überhaupt geen nieuwe gemeenten meer toe te laten. Concreet blijkt echter, dat alleen Druten (in het geval van de SAN) nog ambieerde zich bij de regio te voegen.

ervoor gezorgd dat de regio's niet helemaal vanaf het 'nulpunt' hoefden te beginnen. De gemeenten kenden elkaar al enigszins en er was ook al sprake van intergemeentelijke samenwerking. In alle onderzochte regio's wordt echter aangegeven, dat het huidige samenwerkingsverband dit proces duidelijk versneld en versterkt heeft. Voor zover de geïnterviewden hier zicht op hebben, geven ze aan dat de gemeenten deze beelden ook delen.

Of er ook, nu de samenwerkingsverbanden geformaliseerd zijn, nog sprake is van coördinatie buiten de invloedssfeer van de regio's, is lastig aan te geven. Sinds de regio's zijn geformaliseerd, zijn er zeker nieuwe processen gestart op het gebied van coördinatie. Het is echter goed denkbaar, dat er nog steeds dergelijke processen lopen, die voor die tijd al waren gestart, en niet beïnvloed worden door het feit, dat de regionale samenwerking nu een formele basis heeft.

Een belangrijke slotopmerking met betrekking tot deze vraag, is dat het feitelijk niet relevant is, of thans lopende coördinerende dan wel afstemmende bezigheden het resultaat zijn van het werken in een regionaal samenwerkingsverband, of van een eerder al geïnitieerd proces van samenwerking tussen bepaalde gemeenten. Want in beide gevallen leidt samenwerking tot toegevoegde waarde. Deze vaststelling staat los van de kwestie hoe dit proces tot stand is gekomen.

### 5.1.3. Beantwoording van vraag 3: 'er in de verschillende regio's een regionaal beleidsdocument (in ontwikkeling)?'

Algemeen kan worden gesteld, dat de mate waarin centraal beleid bestaat, nauw samenhangt met de organisatiegraad van de regiobureaus. De grotere (WGR+) regio's hebben relatief veel en concreet centraal beleid; de kleinere samenwerkingsverbanden stellen veel globalere kaders. Wat wel in alle regio's geldt, is dat de regio's altijd bereid zijn om gemeenten te helpen, wanneer deze een lokale opgave niet opgelost (dreigen te) krijgen. De hulp die hierbij wordt geboden, wordt in alle regio's bijna zonder uitzondering daadwerkelijk positief gewaardeerd door de gemeenten. Tevens krijgen de regionale kaders (van welke aard dan ook) vaak eenvoudig doorwerking in de lokale context. Ook hier geldt weer dat het SRE wat afwijkt van de andere regio's: hier wordt, zoals eerder aangegeven en verklaard meer beleid centraal ontwikkeld dan elders. De andere regio's vertonen echter met betrekking tot dit thema een flinke variatie, die te verklaren lijkt te zijn vanuit de organisatiegraad van het regiobureau en de wettelijke basis van de regio. Wel ontwikkelen alle regio's documenten zoals regionale agenda's, visies en documenten waarin deze worden geëvalueerd. Daarnaast beseffen de kleinere regio's, dat ze zelf niet de mankracht hebben, om een lijvig beleidskader op te stellen. Daarnaast koesteren ze weinig wensen op dit gebied. Men is, zowel aan de kant van de regio's, als aan die van de gemeenten, blij met de kaders die de regio's bieden, en heeft niet het idee dat hier wat aan ontbreekt. Ook vinden de meeste regio's, dat ze geen centraal beleid zouden moeten ontwikkelen. Dit koppelen ze aan de insteek, dat regio's er zijn om de gemeenten te helpen, en niet om hen voor de voeten te lopen met centrale beleidskaders.

Dat het SRE een tamelijk groot centraal opgesteld beleidskader heeft, is eerder al genoemd en verklaard. Zo heeft men ook een eigen milieudienst en een afdeling toerisme. Dit beleidskader bevat niet alleen nota's, maar ook visies, evaluaties van voltooide programma's, een regionale agenda en voortgangsrapportages. Het idee hierachter is, dat men op deze manier (met een breed kader) de partners (niet alleen de gemeenten, maar ook private instanties) in een groot aantal opgaven kan ondersteunen. De partners zijn blij met deze benadering, en profiteren hier ook flink van.

In Twente heeft men een wat minder breed kader. Alleen op het gebied van verkeer en vervoer stelt men centraal beleid op, in de andere planning van bedrijventerreinen en volkshuisvesting komen de kaders in samenwerking met de gemeenten tot stand. De gemeenten vinden niet dat er aan het huidige kader iets ontbreekt. Men gebruikt veelal de eigen kaders en is tevreden met de aanvullingen die het regiobureau hier desgewenst op kan geven.



In Arnhem-Nijmegen is de situatie vergelijkbaar met die in Twente; in de sector verkeer en vervoer ontwikkelt men centraal beleid; in de volkshuisvesting en planning van bedrijventerreinen gebruikt men de kaders van de deelnemers. Zowel aan de kant van het regiokantoor, als aan de kant van de gemeenten, is men blij met deze opzet, en geeft men aan, dat het beleidskader van het regiobureau in het huidige bestel adequaat is. Men vindt het hier van het grootste belang dat de kwaliteit van de beleidsdocumenten op niveau is, en niet zozeer de kwantiteit.

In Groningen-Assen is er op dit moment nog geen regionaal beleid, maar werkt men met programmalijnen. Die worden breed gedragen door de gemeenten en komen in afstemming met hen tot stand. Wel is het zo, dat het regiobureau thans bezig is met het opstellen van een regionale woonvisie. Ook op andere beleidsvelden zijn wat basale ontwikkelingen merkbaar, die zouden kunnen leiden tot het –in de toekomst- formuleren van regionale beleidskaders. Hier gaat hem om beleidsvelden, die voor dit onderzoek niet relevant zijn. In het huidige bestel vindt de beleidsvorming plaats bij de gemeenten en provincies, maar de regio wordt wel gekend in deze documenten, en laat zich gelden, wanneer in deze documenten zaken staan, die niet met de regionale plannen en programma's te rijmen zijn.

In de Stedendriehoek werkt men op regionaal niveau eveneens met programmalijnen, en wordt het beleid, met kennisneming en inspraak voor het regiobureau, door de gemeenten en provincies opgesteld. Het regiobureau heeft hier ook niet de wens om over te gaan tot het opstellen van centrale beleidsdocumenten. Wel hebben de gemeenten vanuit de provincies de verplichting hun lokale bestemmingsplannen af te stemmen op de programmalijnen van de regio.

Ook de ZKN gebruikt programmalijnen en globale ontwikkelingsvisies om het centrale raamwerk voor de regio vorm te geven. Het beleidskader wordt door de partners zelf opgesteld. De afstemming met de regionale kaders is hierbij feitelijk een gegeven; de partners weten, dat men elkaar goed kan gebruiken bij het opstellen van het lokale beleid, en gebruiken elkaars kennis en expertise dan ook regelmatig. Dit sorteert ook altijd effect.

#### 5.1.4. Beantwoording van vraag 4: 'Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument effectieve doorwerking?'

In alle regio's werd in dit verband in sterke mate verwezen naar de draagvlakvorming; dit zijn twee processen die diep met elkaar verweven zijn. Beleid kan pas effectieve doorwerking hebben, wanneer het breed gedragen wordt door de partners. De basis ligt erin dat er intensief en op basis van gelijkwaardigheid (niet alleen symbolisch, maar ook inhoudelijk) wordt samengewerkt. Overleg is hierin zeer belangrijk. Daaraan voegen de regio's toe, dat de doorwerking eenvoudiger effectief wordt, wanneer de lokale documenten als basis worden gebruikt. Het gaat er hierbij echter niet alleen om, dat het lokale beleid als basis wordt gebruikt, maar ook dat de gemeenten intensief en inhoudelijk betrokken worden bij de vorming van het regionale beleid. Daarnaast helpt het, zoals ook geldt voor het hierna besproken draagvlak, wanneer een beleidsvoornemen, dat op regionaal niveau is geformuleerd, tot concrete projectresultaten leidt. Dit wordt nog versterkt, wanneer er een breed gedragen idee bestaat, dat deze resultaten minder goed waren geweest, of langer op zich zouden hebben laten wachten, indien de regio zich afzijdig had gehouden binnen de specifieke opgave. Een andere belangrijke pijler kan zijn, wanneer verschillen van inzicht tussen de partners en het regiobureau intensief worden besproken. Ongeacht de uitkomst van dergelijke gesprekken, leiden ze er wel toe, dat de gemeenten en het regiobureau naar elkaar toegroeien. Dat laatste is een ontwikkeling (en ook dit beamen alle regio's) die de effectiviteit van de samenwerking alleen maar ten goede kan komen.

Er zijn echter ook externe processen die bijdragen, of bij kunnen dragen, aan de effectiviteit van de doorwerking van het regionale beleid. Hierbij moet met name worden gedacht aan het algemene draagvlak dat er is voor de regionale samenwerking, de betrokkenheid die partners, zowel privaat als publiek, ervaren met betrekking tot de regio en de assistentie (en de effectiviteit hiervan) die de gemeenten van de regio hebben gehad, bij de opgaven waar ze individueel niet uit kwamen. Dit zijn factoren die de algemene stemming met betrekking tot de regionale samenwerking beïnvloeden.

### 5.1.5. Beantwoording van vraag 5: 'Hoe krijgt een regionaal beleidsdocument voldoende draagvlak?'

Hier ligt de basis van een effectieve samenwerking. De regio's onderkennen, dat dit niet alleen geldt voor een dergelijk samenwerkingsverband, maar feitelijk voor iedere vorm van samenwerking tussen verschillende instanties. Draagvlakvorming is een proces van constante en intensieve inspanning. Dit betekent dat voor ieder programma of project constant in de gaten moet worden gehouden hoe het leeft bij de (betrokken) partners. Zelfs wanneer voor een bepaald programma (of project) is aangetoond dat er draagvlak voor is, zal de inspanning er moeten blijven; draagvlak is nooit een vaststaand gegeven. Om tot draagvlak te komen, moet veel (zowel in de formele, als in de informele sfeer) met de (betrokken) partners worden gesproken; regio's zullen constant hun toegevoegde waarde moeten bewijzen.

Een andere belangrijke pijler binnen dit concept is, zoals bij de effectieve doorwerking ook al vermeld, dat de partners er stellig van overtuigd moeten zijn, dat zij een gelijkwaardige partner zijn van de regio, wanneer het gaat om beleidsvorming op regionaal niveau. Dit krijgt op verschillende manieren vorm:

- De lokale beleidsdocumenten dienen de basis te zijn voor de regionale, en niet andersom;
- De partners moeten ervan overtuigd zijn dat de regio hen ten dienst staat (wanneer een vraag aan de regio wordt gesteld, moet deze op een constructieve manier worden beantwoord);
- De regio's moeten zich niet voordoen als een alwetend en/of afstandelijk instituut;
- De partners moeten ook zien, dat de regio geïnteresseerd is in alle opgaven, die in gezamenlijkheid worden uitgevoerd en
- De regio moet zich ook op uitvoeringsniveau manifesteren; het moet niet enkel blijven bij advisering en het stellen van kaders. Een regiobureau 'gaat pas leven' wanneer het in het veld zichtbaar is. Dit kan bijvoorbeeld, door op ontwikkelingslocaties het logo van het regiobureau op de borden, waarop de in dit project samenwerkende instanties staan, te zetten.

Regio's zijn zich bewust van deze verwachtingen, en springen daar ook actief op in; het draagvlak voor de programma's en projecten wordt van een zodanig fundamenteel belang geacht (in alle interviews wordt vermeld dat er zonder draagvlak geen samenwerking kan zijn), dat men alle mogelijkheden aangrijpt, om tot draagvlak te komen. Er zijn dan ook bij praktisch alle regio's voorbeelden bekend van projecten, die geen doorgang konden krijgen, omdat er geen draagvlak voor was.

De sturing hierop verschilt per opgave. Een algemene trend lijkt, op basis van de interviews, te zijn, dat de sturing directer wordt, naarmate een opgave concreter is. Deze trend gaat echter niet altijd op. Vaak wordt dan ook pas naarmate een opgave vordert duidelijk hoe direct (of indirect) de sturing op draagvlak wordt. Belangrijk is hierbij om niet uit het oog te verliezen, dat directe sturing geen doel is, maar een middel. Een middel dat ertoe moet leiden, dat er draagvlak voor een opgave is. Dit moet weer bijdragen aan de effectiviteit van de regionale samenwerking, en de toegevoegde waarde van de regionale samenwerking. Bij dit laatste gaat het zowel om de perceptie van het regiobureau, als om die van de (betrokken) partners.

Om dit hele verhaal wat concreter te maken binnen de context van de onderzochte regio's: alle regio's, en de betrokken partners, zijn zich bewust van de constante inspanning die draagvlak(-vorming) vereist, en blij met de manier waarop hieraan wordt gedaan.

## 5.2. Beantwoording van de hoofdvraag

Nu een overzicht is gegeven van de antwoorden op de deelvragen, kan worden overgegaan tot een beantwoording van de hoofdvraag. Deze luidt: *‘Wat is het verschil in effectiviteit tussen een WGR+ regio en een samenwerkingsverband met een minder sterke wettelijke basis?’*

Wanneer het gaat om dit verschil, is er een aantal factoren waar de aandacht naar uit dient te gaan. Deze factoren zijn in hoofdstuk twee weergegeven in het conceptueel model. Op deze plaats dienen deze factoren om te komen tot een gestructureerde beantwoording van de hoofdvraag.

Om tot een effectieve regionale samenwerking te komen, dienen deze acht factoren, in hun onderlinge samenhang, dus in optimale mate aanwezig te zijn. Dit is echter een veel te ideaaltypische, theoretische beantwoording van de hoofdvraag. Meer concreet dienen de volgende zaken waarneembaar te zijn:

- De omvang en doorwerking van het regionaal beleid dienen toegesneden te zijn op de regiospecifieke situatie. Anders zal een samenwerking minder snel effectief zijn ;
- Gemeenten moeten ervan overtuigd zijn, dat ze inhoudelijk en consequent betrokken worden bij regionale opgaven. Dit is zeer belangrijk in het kader van het draagvlak dat de samenwerking bij de gemeenten heeft. De regio's geven aan dat dit ook van belang is, waar het gaat om de effectiviteit van de samenwerking;
- De provincies dienen op de juiste momenten faciliterend, of juist participierend op te treden. Dit hangt bijvoorbeeld samen met budgetten en mogelijkheden tot prioritering van programma's en projecten bij het Rijk. Ook hier ligt een deel van de 'puzzel' die moet leiden tot effectieve samenwerking;
- Draagvlak en draagvlakvorming zijn processen, waar constante energie in gestoken dient te worden. Draagvlak kan nooit in een opgave constant worden verondersteld, en een draagvlakvormingsprocedure, die in een opgave effectief is gebleken, hoeft dit niet zonder meer in een andere opgave ook te zijn. Volgens de geïnterviewden ligt hier misschien wel de kern om tot effectieve samenwerking te komen;
- De ruimtelijke structuur: de verschillende regio's geven aan, dat de kerngemeenten in hun areaal meer aandacht krijgen , dan de gemeenten in het buitengebied. Profiteren randgemeenten ook van deze versterkte aandacht (in de zin van behoud van open gebied), of zien ze vooral voorzieningen en inwoners wegtrekken naar de kern. Ook dit is een factor die van invloed is op de effectiviteit van de samenwerking. De geïnterviewden geven namelijk aan, dat sommige gemeenten zich, als gevolg van de hierboven geschetste situatie, minder betrokken voelen bij de samenwerking, waardoor frictie kan ontstaan. Aan de andere kant is de samenwerking juist *wel* effectief wanneer de ruimtelijke structuur weinig invloed heeft op het beleid en de praktijk;
- Concrete resultaten: Om een beeld te krijgen van de effectiviteit van een regionaal samenwerkingsverband, kan ook gekeken worden naar de resultaten op projectniveau. Deze benadering is alleen niet zo gemakkelijk als ze op het eerste gezicht lijkt. Het blijkt namelijk in de praktijk niet zo eenvoudig om in beeld te krijgen, of een opgave daadwerkelijk geprofiteerd heeft van de regionale samenwerking. Het is namelijk erg lastig om de factor 'regionale samenwerking' uit een project weg te denken. Toch denkt men, in alle regio's, dat deze samenwerking tot de voltooiing van opgaven heeft geleid, die zonder deze samenwerking niet of veel lastiger van de grond zouden zijn gekomen;
- Omvang en slagkracht van het regiobureau: sommige samenwerkingsverbanden lopen het soepelst onder lichte sturing, terwijl andere juist directe en constante sturing vereisen. Dit hangt onder andere samen

met de wettelijke basis die een regio heeft, en de omvang van het centraal geformuleerde beleid en tenslotte

- De ervaren toegevoegde waarde van het regionale beleid bij de gemeenten. Wanneer gemeenten het idee hebben, dat de regionale beleidskaders ook echt iets toevoegen aan de praktijk, zullen ze zich er eerder voor inzetten en zal de samenwerking effectiever zijn.
- Concluderend uit dit overzicht kan worden gesteld, dat er geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag. Door deze op te delen in de deelvragen die in de vorige subparagraaf zijn beantwoord, en de factoren die hierboven zijn besproken, denk ik echter wel een idee te hebben gegeven en gekregen van hoe een effectief regionaal samenwerkingsverband in de ruimtelijke ordening vormgegeven dient te worden. Het gaat vooral om interactiviteit tussen regio en gemeenten, constante meting van het draagvlak voor het ontwikkelde beleid en een adviserende, en dus niet beperkende, rol van de regio's naar de gemeenten toe. Ook is het van belang goed bij hen te onderzoeken, of de regio de juiste instantie is om een bepaalde opgave op te pakken. Of er dan sprake is van een WGR+regio, of een minder zwaar georganiseerd samenwerkingsverband, lijkt niet echt van belang te zijn. In sommige zaken lijken de WGR+regio's effectiever, maar in andere zaken profiteren de minder zwaar georganiseerde regio's weer van hun structuur.

### 5.3. *De probleemstelling*

Door het doen van dit onderzoek heb ik meer inzicht gekregen en gegeven in de thematiek van de Wgr+regio's, en deze vorm van samenwerking beter te kunnen beoordelen. Het gaat echter, zo moet op basis van dit onderzoek geconstateerd worden, te ver om te spreken van een verschil in effectiviteit tussen WGR+regio's en regio's met een minder zware (of zonder) wettelijke basis.

### 5.4. *Het conceptueel model ingevuld*

Nu de bevindingen uit de interviews zijn geformuleerd en geanalyseerd is het tijd om over te gaan tot de invulling van het conceptueel model.

Allereerst moet worden gesteld dat een algemene succesformule voor effectieve samenwerking, op welk schaalniveau dan ook, absoluut niet bestaat. De bevindingen uit dit onderzoek zijn enerzijds niet eenduidig, en anderzijds vermoedelijk alleen van toepassing op de voor dit onderzoek geanalyseerde regio's.

Wat onomwonden (voor de in dit onderzoek geanalyseerde regio's) kan worden gesteld, is dat draagvlak de basis van een effectieve samenwerking is. Alle regio's geven aan, dat ze tijdens iedere opgave constant monitoren of er draagvlak voor is en hoe dit zich ontwikkelt. De sturing verschilt per regio en vaak zelfs per opgave, maar is tevens van groot belang.

Met betrekking tot de vrijwilligheid en gelijkwaardigheid binnen de samenwerking heerst een iets ander beeld. Het SRE geeft in deze context aan, soms de wens te hebben wat meer centraal op zaken aan te kunnen sturen. Dat neemt echter niet weg dat men er wel zeer stellig van overtuigd is dat deze factoren van belang zijn binnen een samenwerking. In de andere regio's is dit beeld echter scherper; hier heeft men nimmer de behoefte aan enige vorm van dwang. Een algemeen beeld is wel dat men overal inziet, dat de gemeenten een zeer belangrijke partner in de samenwerking zijn, vanwege de politieke legitimiteit die ze genieten en vanwege het feit dat zij over een concreet uitvoeringsinstrumentarium beschikken.

De invloed van de provincie laat een meer divers beeld zien. Dit hangt samen met de rol die de provincies in de samenwerking spelen. In de ZKN is de provincie bijvoorbeeld een actieve partner, terwijl dit in de Stedendriehoek niet het geval is. De regio's geven allemaal aan, dat ze op deze factor weinig invloed kunnen

uitoefenen. Wat wel bij verschillende regio's werd aangegeven, is dat men soms een opgave aanpakt met als doel de provincie te overtuigen van de goede intenties die binnen het regiobureau bestaan.

De ruimtelijke structuur heeft overal (met uitzondering van de ZKN, die ook een uitzonderlijke ruimtelijke structuur heeft) vrij veel invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Ook deze wordt echter als gegeven beschouwd, en er worden dus zeer weinig acties ondernomen, om deze invloed aan te passen.

De betrokkenheid van de gemeenten is, vanwege de samenhang met diverse andere factoren, een belangrijke factor. Regio's doen dan ook constant hun best hun meerwaarde bij de gemeenten aan te tonen.

Een volgend punt is de omvang en doorwerking van het regionaal beleid. Hier is een verschillende benadering tussen verschillende soorten regio's waarneembaar. Dit hangt samen met de verplichtingen die de Wgr+regio's op dit niveau hebben. Zij beschouwen het beleid dat ze centraal (maar wel met veel input vanuit de gemeenten) ontwikkelen als leidraad op basis waarvan de gemeenten hun beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren. Bij de regio's zonder Wgr+basis, geldt dat zij slechts beleid ontwikkelen wanneer de gemeenten daarom vragen. Dit hangt samen met het draagvlak en de betrokkenheid van de gemeenten.

Dan komen we bij de concrete resultaten op programma- en projectniveau. Hieromtrent is het beeld zeer uniform: regio's geven aan dat hier een belangrijk ijkpunt voor de effectiviteit van de samenwerking ligt. Ook is men zich ervan bewust dat de sleutel met betrekking tot dit punt bij de gemeenten ligt. De benaderingswijze is echter wel verschillend. De Wgr+regio's verwachten van de gemeenten, dat zij zich committeren aan regionale opgaven, terwijl in de overige regio's dit beeld omgekeerd is. Daar zij geen bindende afspraken met de gemeenten kunnen maken, stellen ze zich een stuk 'nederiger' op. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk tijdens het interview met de Stedendriehoek, waar letterlijk werd gesteld dat de regio een probleem heeft wanneer men een plan opstelt dat de gemeenten weigeren uit te voeren.

Een volgend punt is dat van de omvang en slagkracht van het regiobureau. Ook hier was het beeld tussen de verschillende regio's vrij divers. Grote (Wgr+)regio's geven aan, dat zij hun slagkracht danken aan het wettelijk kader en (in het geval van het SRE) de geïnternaliseerde expertise, terwijl de kleine regio's juist aangeven dat hun regiokantoor effectief is vanwege de kleinschaligheid. Wat wel opmerkelijk is, is dat er in dezen een duidelijk verschil is tussen het SRE en de andere Wgr+regio's: Het SRE kiest bewust vóór de internalisering van kennis en expertise, terwijl Twente en de SAN hier nadrukkelijk tegen zijn. Hun toelichting hiervoor is dat ze bang zijn dat een grootschalig regiobureau een afschrikwekkende werking naar de gemeenten toe heeft. Daarnaast gaf Twente, als enige van de Wgr+regio's, aan voornamelijk op verzoek van de gemeenten zaken te onderzoeken en ondersteuning te bieden; de andere twee werken meer op eigen initiatief.

Tenslotte de ervaren toegevoegde waarde van het regionaal beleid bij de gemeenten. Hoewel alle regio's onderkennen dat dit een belangrijk 'meetinstrument' is, geven ze tevens aan dat het lastig is om te achterhalen hoe blij de gemeenten zijn met het werk van de regio.

### 5.5. Enkele aanbevelingen.

Zoals uit deze studie blijkt (zie paragraaf 5.2.) is er geen eenduidig antwoord is op de hoofdvraag naar verschil in effectiviteit tussen Wgr+ en andere regio's met een minder sterke wettelijke basis. Dit hangt onder andere samen met regio- en opgavespecifieke kenmerken.

Wat ik in ieder geval wel heb vastgesteld, is dat een samenwerking op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardiger effectiever is, dan een samenwerking met sterke centrale sturing. Feitelijk ben ik ervan overtuigd geraakt, dat het eerder zo is dat de regio's faciliterend en ondergeschikt moeten zijn naar de gemeenten toe, dan andersom. Verrassend genoeg is dit een beeld dat alle regio's, dus ook die met een Wgr+basis, grotendeels onderschrijven. De Wgr+regio's zien hun sterke basis en organisatiegraad vooral als een voorwaarde om gemeenten te kunnen helpen bij opgaven waar deze niet individueel uit komen. Men wil echter absoluut niet vervallen in een rol als schoolmeester. Dat past immers niet in het beeld van een gelijkwaardige samenwerking. Daarnaast geven de minder sterk georganiseerde regio's aan, dat ze zelf onvoldoende personeel in dienst hebben om zaken op te leggen aan de gemeenten.

Wat me erg meeviel aan de interviews, is dat alle regiofunctionarissen aangeven dat zij zich bewust zijn van het feit dat ze niet alle lokale opgaven op kunnen lossen. Daarin ligt naar mijn mening een belangrijke sleutel om tot effectieve samenwerking te komen; alle betrokkenen moeten zich bewust zijn van hun mogelijkheden en beperkingen. Belangrijke conditie is wel, dat iedereen ook de eigen beperkingen op tafel legt. Het is wat mij betreft begrijpelijk, dat instanties hier aanvankelijk huiverig tegenover staan, maar als je als samenwerkingsverband optimaal wil kunnen functioneren en ook een positief toekomstperspectief wil hebben, ben je er alleen maar bij gebaat dit wel te doen.

Een andere positieve vaststelling is wat mij betreft is dat de verschillende instanties er absoluut niet negatief tegenover staan, om veel energie in onzekere processen zoals draagvlakvorming en –beheer te steken. Mijn angst was, voordat ik de interviews had gehouden, dat men terughoudend tegenover dergelijke verplichtingen zou staan. De interviews hebben me er echter op gewezen, dat de regio's zich er volledig van bewust zijn dat dergelijke intensieve processen de samenwerking alleen maat ten goede kunnen komen.

Een volgende positieve constatering is, dat gemeenten de regio's ook op eigen initiatief raadplegen. Aanvankelijk ging ik ervan uit, dat deze raadpleging er alleen zou zijn, wanneer de regio's hierop sturen. De praktijk heeft echter uitgewezen, dat de gemeenten overtuigd zijn van de toegevoegde waarde die de regio's, ook met betrekking tot het ontwikkelen van hun lokale beleid, voor hen hebben.

Wat me ook in positieve mate opviel aan de interviews, is dat men frictie tussen de samenwerkingspartners als iets constructiefs ziet. Dat wil niet zeggen dat deze bewust wordt opgezocht, maar wel dat men frictie (mits deze er in overzichtelijke mate is) ziet als iets, dat de samenwerking sterker kan maken.

Deels in het verlengde van de punten die ik hierboven heb genoemd, viel me tenslotte het volgende op: zowel regio's, als de deelnemende gemeenten zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van de samenwerking. Dit besef maakt, zo is mijn stellige overtuiging, de energie vrij die nodig is om een dergelijke samenwerking effectief te maken.

De belangrijkste aanbeveling die ik op basis van dit onderzoek aan de regio's zou willen doen is om op de huidige voet door te gaan met de samenwerking. Een breed gedragen gevoel van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in de samenwerkingsverbanden is van het grootste belang.

Een andere belangrijke aanbeveling is wat mij betreft, dat de regiobureaus regelmatig aan de deelnemende gemeenten vragen, wat zij van hen verwachten, en in hoeverre ze te spreken zijn over hen. Hierin moeten, wat mij betreft, de verzoeken van de gemeenten leidend zijn, en niet de wettelijke status die de regio's genieten.

Daarnaast lijkt het mij een goed idee, wanneer de regio's ook contact met elkaar onderhouden over de invulling van de samenwerking.

Een volgende aanbeveling is dat regio's zich er te allen tijde van bewust moeten blijven dat de ideale bestuurlijke indeling van Nederland niet bestaat. Aan iedere herstructurering zitten zowel voor- als nadelen, en ook het huidige model heeft zijn sterkere en minder sterke kanten.

Om het beeld helder te houden, dient ook gekeken te worden naar de negatieve kanten van de regionale samenwerking, zoals die in de onderhavige studie is onderzocht. In het kader hiervan wordt nogmaals verwezen naar de problemen die in paragraaf 3.4 genoemd zijn.

Wat echter wel van belang is, is dat er zo nu en dan modernisering in de bestuurlijke structuur worden doorgevoerd. Een 'frisse wind' maakt immers dat starheid wordt tegengegaan.

Een laatste aanbeveling die ik aan de regio's mee wil geven is om vooral zeer actief met het thema draagvlak (dat dus ook de vorming en beheersing hiervan, en de sturing hierop bevat) bezig te blijven. Door het doen van dit onderzoek ben ik namelijk tot de conclusie gekomen, dat hier vermoedelijk de belangrijkste sleutel ligt, waar het gaat om de effectiviteit van een regionaal samenwerkingsverband.

## 6. LITERATUURLIJST

### Bestuurlijke literatuur:

De Ministers van Justitie, van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken : *Wet gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag, 1984

Te vinden op [http://www.st-ab.nl/wetten/0503\\_Wet\\_gemeenschappelijke\\_regelingen\\_Wgr.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0503_Wet_gemeenschappelijke_regelingen_Wgr.htm) , laatst bezocht op 20- 09 2011

Tweede Kamer der Staten Generaal: *Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen*. Publicatienummer 270008 nummer. 3. Den Haag, 2000

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie: *Wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr+)*. Publicatienummer 29532, Den Haag, 2005.

Te vinden op <http://www.wetboek-online.nl/wet/Wijzigingswet%20Wgr-plus.html> , laatst bezocht op 20-09 2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal: *Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)*. Publicatienummer 29532 nummer 3 Den Haag, 2005

Commissie toekomst stadsregionale samenwerking: *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag, 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid: *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*. Publicatienummer 3969. Den Haag, 2010

Interprovinciaal Overleg: *Profiel Provincies. Provincies: een eigentijds profiel*. Den Haag, 2010

### Wetenschappelijke literatuur:

Bleker, H. en W.M. van den Bremen: *Macht in het binnenlands bestuur. Een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen*. Deventer, 1983

Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *De regio gelokaliseerd*. Blauwe reeks, deel 71. Den Haag, 1984

Derksen, W., A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.): *De praktijk van onderzoek. Problemen bij onderzoek van politiek, bestuur en beleid*. Groningen, 1988

Ratering Arntz, J.: *Inspraak bij ruimtelijke planning. Een onderzoek naar de coördinatie-aspecten van inspraak met ruimtelijke consequenties op het regionale niveau*. Nijmegen, 1989.

V. Eiff: *Beleid voor bedrijfsterreinen*. Nederlandse Geografische Studies, nummer 126. Amsterdam, 1991

Coolsma, J.C. en A.J.G.M van Montfort: *Maatwerk bij intergemeentelijke samenwerking*. Publikatiereeks Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, deel 19. Groningen, 1994



Kaiser, Edward J., David R. Goldschalk, en F. Stuart Chapin, jr.: *Urban Land Use Planning*. Fourth edition. Urbana/Chicago, 1995.

Derksen, W. en W.G.M. Salet (red.): *Bouwen aan het binnenlands bestuur*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V93. Den Haag, 1996.

Ebels, H.J. en F. le Clercq (red.): *Verstedelijking en vervoersplanologische concepten*. Amsterdam, 1997

Pastor, Manuel Jr., P. Dreier, J. E. Grigsby III en M. López-Garza: *Regions that work. How Cities and Suburbs Can Grow Together*. Globalization and Community, Volume 6. Minneapolis/ Londen, 2000

Ekkers, P.: *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Reeks Planologie, deel 4. Den Haag, 2002

Voogd, H.: *Facetten van de planologie*. Zesde druk, Zeegse/Alphen aan den Rijn, 2004.

Vromraad: *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies aan S.M. Dekker, de toenmalige Minister van VROM. Advies 053. Den Haag, 2006

Van Kann, F.: *Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?* Thesistherapie van de Master Environmental and Infrastructure Planning aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Groningen, 2006

Kwakman, J.J.: *Regionale samenwerking bij ruimtelijke projecten: een lust of een last?* Thesistherapie van de Master Planologie aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Groningen, 2011

#### Beleidskaders van de regio's

##### **Regio Groningen-Assen**

-“Onze visie op wonen.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/ruimte-om-te-wonen/onze-visie-op-wonen/>, laatst bezocht op 20-09 2011

-“Wonen in het groen.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/themas/wonen-in-het-groen/>, laatst bezocht op 20-09 2011

-“Duurzaam wonen.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/themas/duurzaam-wonen/>, laatst bezocht op 20-09 2011

-“Recreatiewoning in het groen.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/themas/recreatiewoning-in-het-groen/>, laatst bezocht op 20-09 2011

- “Wonen en werken.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/themas/wonen-en-werken/>, laatst bezocht op 20-09 2011

- “Wonen met Zorg.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/themas/wonen-met-zorg/>, laatst bezocht op 20-09 2011

- “Ruimte om te ondernemen.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/ondernemen/ruimte-voor-ondernemen/ruimte-om-te-ondernemen/>, laatst bezocht op 20-09 2011

- “Belangrijke vestigingsfactoren.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/ondernemen/vestigingslocaties/belangrijke-vestigingsfactoren/>, laatst bezocht op 20-09 2011

- “Bereikbaar in onze regio.”

Te vinden op <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/goed-bereikbaar/goed-bereikbaar-2/bereikbaar-in-onze-regio/>, laatst bezocht op 20-09 2011

## **Regio Stedendriehoek**

- *Ruimte voor veelzijdige bedrijvigheid. Bedrijventerreinenplanning Stedendriehoek 2002-2030. Visie Bestuurlijk Economisch Platform Stedendriehoek.* Uitgave uit 2004.

- *Een regio in balans. Regionaal Uitvoeringsprogramma 2007.* Deventer, 2006

- *Stec groep: Bedrijventerreinenvisie Regio Stedendriehoek.* Arnhem, 2007

- *Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030. Visie op het bundelingsgebied.* Deventer, 2007

- *Plannen die werven en werken. Regionaal Uitvoeringsprogramma Stedendriehoek 2005-2007.*

- *ABF Research: Woningmarktverkenning Regio Stedendriehoek 2008.* Deventer, 2008

- *Communicatie Bureau Stedendriehoek: Jaarverslag 2009 Regio Stedendriehoek.* Apeldoorn, 2010

- *Werkprogramma Regio Stedendriehoek 2010.* Uitgave uit 2010

## **Regio Twente**

- *Regionaal Economisch Ontwikkelingsplan Twente. Gezamenlijke impuls voor een vitale regionale economie.* Enschede, 2004

- *Regio Twente en WoON: Wonen in Twente. Twentse woningmarktmonitor 2008.* Enschede, 2008

- *Rapportage verdiepingslag netwerkanalyse Twente.* Enschede, 2009

-*De agenda van Twente. "Ontdek een krachtige regio"*.

-*Gebiedsdocument Twente 2010-2020*.

-Commissie Kerckhaert: *Intergemeentelijke samenwerking in Twente herijkt*. Twente, 2010

- *Ov-visie Twente 2010-2018. Maatwerk, met de reiziger centraal*. Enschede, 2010

- Provincie Overijssel en Regio Twente: *Agenda van Twente. Voortgangsrapportage 2009-2010*. Uitgave uit 2010

### **Samenwerkingsverband Regio Eindhoven:**

- *SAMEN WONEN in zeven ambities. Regionale Woonvisie SRE*. Eindhoven, 2004

-Provincie Noord-Brabant en Samenwerkingsverband Regio Eindhoven: *Regionaal Structuurplan regio Eindhoven 2005-2030/ Provinciaal Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant*. 's Hertogenbosch, 2005

--Urban Affairs en VHP: *Het geniale landschap. Ruimtelijke scenario's voor Brainport*. In opdracht van het SRE, de Provincie Noord-Brabant, de Gemeente Helmond en het Ministerie van Economische Zaken. Eindhoven, 2007

-SRE en XTNT: *RVVP 2006-2015: Een Regionaal Verkeers- en VervoersPlan voor een beter bereikbaar Zuidoost-Brabant* Eindhoven, 2007

-KOW architectuur, stedenbouw, herstructurering, interieur: *Ruimtelijk Programma Brainport*. Den Haag, 2009

-*Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020*. Eindhoven, 2009

### **Stadsregio Arnhem-Nijmegen**

-*Economisch Programmamerings- en Ontwikkelingsdocument (EPO)*. Nijmegen, 2009

- ABF Research: *Kernpublicatie WoON (Woononderzoek Nederland) 2009*. Nijmegen, 2010

-Provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen: *Regionaal Plan 2005-2020. Werken aan een aantrekkelijke en concurrerende stadregio in Noordwest-Europa*. Nijmegen/ Amsterdam, 2007

- *Bundelen en Verknopen. Regionale Nota Mobiliteit*. Nijmegen, 2006

### **Zwolle Kampen Netwerkstad**

-*Agenda Zwolle Kampen Netwerkstad 2010-2015*. Zwolle, 2010

-*Samenwerken in Zwolle Kampen Netwerkstad. Overeenkomst tussen de gemeenten Kampen, Zwolle en de Provincie Overijssel getekend te Zwolle op 21 September 2007*. Document uit 2007

-*Zwolle Kampen Netwerkstad- Jaarverslag 2010. Voor een topregio om te wonen, te werken en te verblijven*. Zwolle, 2011

-*Meerjariguitvoeringsplan 2007-2010 ZKN*. Zwolle, 2007

-*Netwerkstadvisie 2030*. Zwolle, jaar van uitgave onbekend.

-*Werkplan Zwolle Kampen Netwerkstad 2011*. Zwolle, 2011

# BIJLAGE 1.

## INTERVIEWVRAGEN

1. Hoe groot is uw bureau, en hoe schat u de slagkracht ervan in?
2. Hoe gaat het beleidsvormingsproces in zijn werk? Stelt u als regio (centraal) beleid op, of is het meer een samenvoeging van de gemeentelijke beleidsdocumenten?
3. In hoeverre speelt de omvang van uw bureau een rol in dit proces?
4. Is er sprake van beïnvloeding door de Regio in het proces van beleidsvorming bij de deelnemende gemeenten?
5. Op welke wijze wordt er aan draagvlakvorming gedaan? Is er in dezen enige regie, of is dit een proces, waarop in uw ogen geen invloed uit te oefenen is, of zit de werkelijkheid hier tussen deze “uitersten” in? Hiervan zou ik graag voorbeelden krijgen;
6. Welke invloed heeft de ruimtelijke structuur op dit beleid?
7. Wat is de rol van de provincie in dit hele proces? Is zij actief, of vooral kaderstellend? Waaruit blijkt deze rol;
8. De beleidsvorming van de Regio heeft tot een aantal concrete projecten geleid. Hoe staat het thans met deze projecten;
9. Zijn gemeenten echt nodig (ter verhoging van het draagvlak voor, en de effectiviteit van, het regionale beleid) voor de uitvoering van regionale beleidsvoornemens? Met andere woorden: welke vorm van doorwerking hebben de visies van de regio's? Loopt dit proces betrekkelijk soepel, is er op dit punt vaak veel strijd, of zit de werkelijkheid er ergens tussen in? Waaruit blijkt dat? Voorbeelden;
10. In hoeverre draagt het draagvlak (voor het regionale beleid) ook bij aan de effectiviteit ervan? Zijn hier ook voorbeelden van (zowel positief als negatief);
11. In hoeverre kan de toegevoegde waarde van het werk van de Regio zichtbaar worden gemaakt? Met andere woorden: wat is het oordeel van de deelnemende gemeenten over de werkzaamheden van de regio?

## **BIJLAGE 2.**

### **DE REGIO'S EN DE GEMEENTEN DIE HIERONDER VALLEN**

Het SRE heeft als volledige naam 'Samenwerkingsverband Regio Eindhoven'. Onder deze regio vallen de volgende gemeenten:

Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eindhoven, Eersel, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, , Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen c.s., Oirschot, Reusel, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre.

De Regio Twente bestaat uit de volgende gemeenten:

Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

De SAN heeft als volledige naam Stadsregio Arnhem-Nijmegen, en bestaat uit de volgende gemeenten:

Arnhem, Beuningen, Doesburg, Duiven, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar

De RGA heeft als volledige naam Regio Groningen-Assen. Deze bestaat uit de volgende partners:

Assen, Bedum, Ten Boer, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Scheemda, Tynaarlo, Winsum, Zuidhorn en de provincies Groningen en Drenthe.

De Stedendriehoek omvat een samenwerkingsverband tussen deze partijen:

Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst Zutphen en de provincies Overijssel en Gelderland

De ZKN heet voluit Zwolle Kampen Netwerkstad, en is een samenwerkingsverband tussen Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel.