



Plussen en minnen

Evaluatie van de Wgr-plus

*BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur,
een veilige samenleving en een overheid waar burgers op
kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden
van onze democratie.*

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Kennisonwikkeling voor Openbaar Bestuur en
Veiligheid
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Plussen en minnen

Evaluatie van de Wgr-plus

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© Zenc, 4 augustus 2010

Auteurs:

Dr. Peter Castenmiller

Peter Keur, Msc

Drs. Barry Woudenberg

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Aanleiding, context en doelstelling van de evaluatie	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Context van de evaluatie	10
1.3 Tussenbalans en onderzoeksvragen	16
1.4 Werkwijze	19
2 De Plusregio's, taken en invulling	21
2.1 Positie van het hoofdstuk	21
2.2 Gebieden en organisaties	21
2.3 De agenda van de Regio's	26
2.3.1 <i>Inleiding</i>	26
2.3.2 <i>Bestuur</i>	26
2.3.3 <i>Verkeer en vervoer</i>	28
2.3.4 <i>Wonen</i>	30
2.3.5 <i>Bedrijventerreinen (economie en bedrijvigheid)</i>	35
2.3.6 <i>Milieu</i>	35
2.3.7 <i>Extra taken of bijzondere accenten</i>	36
2.4 Balans	37
3 Het bestuur	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Beschrijving	39
3.3 Beoordeling van de praktijk	42
3.4 Balans	46
4 De positie in het openbaar bestuur	47
4.1 Positionering van het hoofdstuk	47
4.2 Opvattingen van departementen	48
4.3 De opvattingen van de provincies	50
4.4 Opvattingen van gemeenten	54
4.5 Balans	54

5	Ten slotte	55
5.1	Inleiding	55
5.2	De onderzoeksvragen	55
5.3	De voorwaarden voor een plusregio	57
5.4	en afweging van plussen en minnen	61
	Bijlagen	
1	Samenstelling Begeleidingscommissie	65
2	Lijst van respondenten	66
3	Uitwerking takenpakket Wgr-plusregio's	69
4	Aanvullende gegevens	70

Samenvatting

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.

Dit zijn de belangrijkste resultaten van het evaluatie-onderzoek van de in 2006 aangenomen 'Wijzigingswet Wgr-plus'. Het uitgevoerde evaluatie-onderzoek heeft zich geconcentreerd op het achterhalen en beschrijven van feitelijkheden die gerelateerd zijn aan het functioneren van Wgr-plusregio's. De leidende vraag is geweest of de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd. Op basis van deze algemene probleemstelling zijn zeven concrete onderzoeksvragen onderscheiden. Het verzamelen en analyseren van de noodzakelijke informatie om deze vragen te beantwoorden bleek in de praktijk niet eenvoudig. Informatie over de resultaten die Wgr-plusregio's boeken is niet altijd voor alle regio's in dezelfde vorm en diepgang beschikbaar. Als er al prestatiegegevens beschikbaar zijn, is de waardering daarvan evenmin simpel, omdat de bijzondere positie en omstandigheden van Wgr-plusregio's ijkend van de prestaties met die in andere gebieden in Nederland niet toelaat. Een meer kwalitatieve beoordeling van de prestaties, op basis van gefragmenteerd feitenmateriaal, aangevuld en verdiept met informatie uit een groot aantal interviews met betrokkenen voert de boventoon.

De formulering van de zeven onderzoeksvragen en hun beantwoording zijn als volgt:

- **Is er in de plusregio's sprake van regionale agendavorming en –uitvoering?**
Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Het beleid kent per regio een verschillende invulling; er worden andere prioriteiten gesteld en de rollen die de regio's voor zichzelf zien, verschillen. Er is daarmee sprake van een regionaal-specifieke agendastelling en uitvoering.
- **Op welke wijze functioneert het uitvoerend apparaat van de plusregio en in hoeverre draagt dit bij aan het functioneren van de plusregio?**
De afzonderlijke gemeenten stellen de - aanvullende en specifieke - expertise van de ambtelijke organisatie van de Wgr-plusregio op prijs en doen daar intensief een beroep op. Zij beschouwen de Wgr-plusorganisatie bij uitstek als verlengd lokaal bestuur en daarmee als een organisatie 'van hunzelf'. De kosten van het in stand houden van de Wgr-plusorganisatie zijn voor de deelnemende gemeenten beperkt, terwijl deze organisaties, naast de inbreng van hun specifieke expertise, niet alleen beschikken over ruime middelen (in de vorm van gelden van het Rijk) maar ook

concrete beleidsprojecten aanbieden waar de gemeenten makkelijk bij kunnen aansluiten.

- **Welke taken hebben de plusregio's daadwerkelijk uitgevoerd en zijn daarmee de beoogde maatschappelijke effecten behaald?**

De regio's hebben invulling gegeven aan de wettelijke taken. Zij hebben slechts beperkt ook aanvullende taken in de Wgr-plussamenwerking ondergebracht. De regio's ontwikkelen samenhangend beleid op de thema's verkeer en vervoer, woningbouw en milieu. Zij slagen er in om verschillen tussen gemeenten te overbruggen en kunnen, in het licht van de geformuleerde ambities, goede resultaten overleggen.

- **In hoeverre zijn de plusregio's in staat een antwoord te geven op de specifieke vragen in hun regio?**

Gebleken is dat in de verschillende regio's ook specifiek beleid wordt ontwikkeld, er is sprake van differentiatie. De mede door de rijksoverheid gestelde opgaven krijgen daarmee een regionaal-specifieke invulling. Bij de betrokken gemeenten bestaat overheersend tevredenheid over de resultaten.

- **Op welke wijze is besluitvorming ingericht en zijn de besturen van de deelnemende gemeenten hierbij betrokken?**

In alle regio's is sprake van constructies waarbij door de afzonderlijke gemeenten vanuit hun raad en hun College van B&W vertegenwoordigers worden afgevaardigd naar het bestuur van de regio.

De besturen van de regio steken veel energie in het informeren en het betrekken van gemeenteraden en individuele raadsleden bij het opstellen van de regionale agenda en het informeren over voorgenomen besluiten. Ook kennen alle regio's procedures waarbij aan individuele gemeenteraden verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde regionale beleid.

Over het algemeen zijn betrokken lokale bestuurders tevreden over de vigerende vorm van bestuur, waarbij ze met name het voordeel zien dat regionale tegenstellingen worden overbrugd en daadwerkelijk gezamenlijk regionaal beleid wordt ontwikkeld. Dat neemt niet weg dat besluitvormingsprocedures en methoden om verantwoording af te leggen lang kunnen duren en dat de invloed van individuele gemeenten of raadsleden beperkt is. Voorts wordt soms gewezen op de grote dominantie van de centrumgemeente.

- **Op welke wijze is de relatie met de provincie ingevuld?**

Provincies enerzijds en Wgr-plusregio's anderzijds respecteren elkaars bevoegdheden, alsmede ieders inspanningen en resultaten. Provincies nemen wel het principiële standpunt in dat een bijzondere positie van de Wgr-plusregio's overbodig is. Daarbij benadrukken ze dat de bijzondere positie van de Wgr-plusgebieden de ambitie van de provincies om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het

gebiedgerichte beleid (de provincies zelf gebruiken hiervoor de term 'gebiedsregisseur') belast.

- **Aan welke (bestuurlijke) voorwaarden dient een regio te voldoen om in een aanmerking te komen voor de vorming van een plusregio?**

In de Memorie van Toelichting bij de wet is een aantal criteria genoemd. Het evaluatieonderzoek geeft geen aanleiding deze wezenlijk te wijzigen, hooguit aan te vullen. In de MvT zijn de volgende criteria genoemd.

- Er moet sprake zijn van 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;
- Er moet sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio;
- Er staan grote en langjarige regionale investeringen op stapel die bestuurlijke bestendigheid en continuïteit vereisen om het vertrouwen te behouden van private partners en een zwaar beroep doen op de onderlinge solidariteit van de betrokken gemeenten;
- Potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd, zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van midden- en hogere inkomens in de stad.

De aanvulling kan hieruit bestaan dat overdracht van taken en bevoegdheden van andere overheden eveneens een criterium kan zijn om de plusstatus te verlenen.

De evaluatie wijst uit dat de Wet geen wezenlijke aanpassingen behoeft.

1 Aanleiding, context en doelstelling van de evaluatie

1.1 Aanleiding

Sinds de tweede helft van de vorige eeuw is herhaaldelijk de discussie rond de vormgeving van het bestuur rond grotere steden geagendeerd. Er zijn concrete veranderingen voorgesteld waarvan sommige wel, andere louter in gewijzigde vorm en weer andere in het geheel niet zijn doorgevoerd. De laatste wijziging, in 2006, is de aanname van de Wijzigingswet Wgr-plus geweest. Op basis van die wet zijn acht *Wgr-plus-gebieden* ingericht. Zeven van de Wgr-plus-gebieden zijn de directe opvolger van eerder ingerichte zogenaamde ‘kaderwetgebieden’, waarvan de naam weer is ontleend aan de in 1994 van kracht geworden Kaderwet ‘Bestuur in Verandering’.

In de zogenoemde Wijzigingswet Wgr-plus is de bepaling opgenomen dat deze na een periode van vijf jaar wordt geëvalueerd.¹ Het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft kort voor het einde van 2009 hiertoe de opdracht verstrekt. De navolgende rapportage bevat het verslag van de in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerde evaluatie. De opbouw van dit rapport is als volgt.

- In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de context voor de instelling en het functioneren van de Wgr-plusregio's geschetst. Dit is noodzakelijk om de doelstelling en concrete onderzoeksvragen van de evaluatie in het juiste verband te kunnen plaatsen.
- *Het tweede hoofdstuk* bevat een beschrijving van de organisatie van de Wgr-plusgebieden, de onderwerpen waar zij zich mee bezig houden en de resultaten die zij op die terreinen boeken.
- *In het derde hoofdstuk* wordt ingegaan op de bestuurlijke vormgeving van de Wgr-plusregio's. De democratische legitimatie van deze besturen vormt geregeld een belangrijk punt van discussie. In het evaluatieonderzoek heeft dit daarom de nodige aandacht gekregen.
- Een ander terugkerend discussiepunt rond de Wgr-plusregio's betreft hun positionering in de bestuurlijke inrichting van het Nederlands openbaar bestuur als geheel. Dat betreft zowel de verhouding van de regio's tot de gemeenten, als tot de provincies en de Rijksoverheid. Deze materie komt in *het vierde hoofdstuk* aan de orde.
- *Het vijfde hoofdstuk* bevat een afrondende beschouwing, inclusief de beantwoording van de onderzoeksvragen en de verdere conclusies die uit het onderzoek zijn af te leiden.

¹ Wijzigingswet Wgr-plus, Artikel XVII. De tekst van dit artikel luidt: “Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.”

De onderhavige rapportage heeft, gezien vanuit de doelstelling van het evalueren van de Wet, in zeker opzicht een beperkte reikwijdte. In het najaar van 2009 heeft namelijk het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) opdracht verstrekt voor het evalueren van de Wet BDU (Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer). De Wet BDU heeft betrekking op het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid. Deze formulering maakt duidelijk dat de bedoelde ‘regionaal openbare lichamen’, namelijk zeven Wgr-plusgebieden, in deze wet een nevenschikte positie aan de provincies innemen. Het spreekt daarom voor zich dat in dit onderzoek van het Ministerie van V&W het functioneren en de prestaties van de Wgr-plusregio’s, op dezelfde wijze als die van de provincies, aan de orde komen. Om die reden is in de opdrachtverlening door het Ministerie van BZK gesteld dat in de (‘bestuurlijke’) evaluatie de prestaties op het terrein van verkeer en vervoer buiten beschouwing blijven. Dit betekent weer niet dat er in het geheel geen aandacht is voor het verkeer- en vervoersbeleid van de regio’s. Immers, het verkeer- en vervoersbeleid beslaat, zeker vanuit de optiek van beschikbare middelen, een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden van de Wgr-plusregio’s. Juist vanwege de omvang van dit beleidsterrein en het belang voor de deelnemende gemeenten, is het zonneklaar dat het verkeer- en vervoersbeleid betekenis heeft voor het functioneren van de Wgr-plusregio’s als geheel en consequenties heeft voor verwante beleidsterreinen zoals de verdeling van woningcontingenten en (tot 2007) het beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

In dit evaluatieonderzoek heeft de betekenis van het beleidsterrein verkeer en vervoer voor het algemene functioneren van de Wgr-plusregio’s, alsmede de betekenis van de samenhang met andere beleidsterreinen wel degelijk aandacht gekregen. In dat kader heeft uitwisseling van informatie plaatsgevonden tussen het onderzoek voor V&W en het onderhavige onderzoek.

1.2 Context van de evaluatie

Het gegeven dat de discussie over een passende vormgeving van regionaal bestuur een lange historie kent, en dat er talloze rapporten en adviezen over geschreven zijn, onderstreept de weerbarstigheid van deze kwestie.² Voor de inkadering van de discussie over de Wgr-plusregio’s, en de daarmee verbonden evaluatie, wordt in deze rapportage in eerste instantie teruggegrepen op het advies van de Commissie Montijn uit 1989, de daarop volgende Nota’s ‘Bestuur op Niveau’ en de daarmee verbonden

² Al in de eerste helft van de twintigste eeuw zijn er beschouwingen en adviezen opgesteld. Recent zijn er diverse overzichten gepubliceerd van relevante rapporten en adviezen, zoals met name in bijlage 5 van het rapport van de werkgroep “Openbaar Bestuur”, dat in het kader van de rapporten ‘Brede Heroverwegingen’ is opgesteld (Commissie Kalden, 2010). Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, Het Einde van het Blauwdrukdenken, Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, Den Haag, 2010, bijlage 3.

‘Kaderwet Bestuur in Verandering’.³ In deze adviezen en nota’s wordt met verwijzing naar de economische crisis van de jaren tachtig geconstateerd dat de situatie rond de grotere steden in Nederland zeer complexe uitdagingen kent. Gesteld wordt dat de steden de motoren van de economie en de brandpunten van cultuur vormen. Dat heeft ook schaduwkanten, zoals congestie, milieuproblemen, werkloosheid en sociale spanningen. Eveneens wordt geconstateerd dat de centrumsteden steeds nauwere banden krijgen met de gemeenten in hun omgeving. Om die reden wordt er voor gepleit om het bestuur van de centrumsteden en randgemeenten in samenhang te beschouwen. Geconstateerd wordt dat de ‘gewone’ Wgr onvoldoende oplossingen biedt voor de problematiek. Het vrijwillige karakter van de Wgr schiet tekort om de sturings-, verdelings- en beheersingsvraagstukken in en om de centrumsteden adequaat aan te pakken. Mochten de betrokken gemeenten op basis van vrijwilligheid toch in staat zijn om in samenwerking de maatschappelijke uitdagingen te adresseren, dan zou een dusdanig grote bestuurlijke organisatie ontstaan, dat naar mening van het toenmalige kabinet deze samenwerkings-organisatie beschouwd moet worden als een algemeen vertegenwoordigend orgaan dat rechtstreeks gekozen moet worden. In de nota wordt eveneens gesteld dat het realiseren van een goede samenwerking en het overbruggen van eventuele tegenstellingen tussen centrumsteden en randgemeenten primair de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Om die reden wordt gekozen voor een vorm van verlengd lokaal bestuur en wordt de verantwoordelijkheid voor het succesvol aangaan van de geconstateerde maatschappelijke uitdagingen in deze gebieden niet bij de provincies gelegd. 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.”⁴

In de nota’s wordt tevens benadrukt dat er in diverse ontwikkelingsplannen en rijksnota’s grote maatschappelijke opgaven zijn voorzien voor de stedelijke gebieden. Met name worden genoemd de Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, de Nota Regionaal Economisch Beleid, het Nationaal Milieubeleidsplan, de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en de Nota Sociale Vernieuwing. In al deze nota’s wordt gestreefd naar een grotere inhoudelijke samenhang van functies in de stedelijke gebieden. Daarbij gaat het vooral om (sturings-) vraagstukken als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer (mobiliteit), economische ontwikkeling (bedrijfsterreinen), arbeidsmarkt en milieu. Concreet wordt in de nota ‘Bestuur op Niveau’ de noodzaak benadrukt om tot instelling van vervoerregio’s over te gaan. Eveneens wordt nadrukkelijk gewezen op de behoefte om de uitvoering van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) met de daarin genoemde grote woningbouwopgaven te verbinden aan een passende en slagvaardige bestuurlijke structuur. Vanuit de voor deze nota’s verantwoordelijke departementen is daarom behoefte aan regionale bestuurlijke

³ Commissie Montijn, ‘Grote steden, grote kansen’, Den Haag 1989; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bestuur op Niveau, 1993-1994.

⁴ Bestuur op Niveau, deel 2, pagina 88.

eenheden die voor afstemming en beleidsvorming in 'grootstedelijke gebieden' kunnen zorgen.

Twee aandachtspunten zijn essentieel aan deze korte beschrijving van de discussie over de inrichting van het bestuur rond grootstedelijke gebieden.

- Om te beginnen is er sprake van een geconstateerde behoefte om gemeenten, en expliciet niet de provincies, gezamenlijk de verantwoordelijkheid te laten nemen voor een als complex ervaren regionale problematiek. Dit leidde – per 1 juli 1994 - tot de keuze voor een bijzondere vorm van verlengd lokaal bestuur.
- Tegelijkertijd 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.

De 'combinatie' van beide aandachtspunten leidde tot de keuze voor de specifieke vorm van 'Kaderwetgebieden'. De basis van deze bestuursvorm werd gevonden in de Wgr, maar het bestuur in de Kaderwetgebieden week op een aantal essentiële punten af van zo'n 'gewone' Wgr. Daar waar in reguliere samenwerking in Wgr-verband gemeenten vrij zijn om te bepalen welke taken zij willen oppakken, heeft het Rijk een minimumpakket aan beleidsopgaven voor de Kaderwetgebieden vastgesteld. Deze zijn:

- Regionaal structuurplan.
- Verdeling woningbouwcontingenten.
- Locatiegebonden subsidies.
- Woninggebonden subsidies.
- Huisvestingsverordening.
- Regionaal verkeers- en vervoersplan.
- Openbaar vervoer.
- Regionaal grondbeleid.
- Economische zaken.
- Milieubeleid.

Voor deze opgaven waren de Kaderwetgebieden direct verantwoordelijk. Voor de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van verkeer en vervoer ontvingen zij ook rechtstreeks de betrokken middelen. Het bestuur van deze gebieden kon besluiten nemen die een verplichtend karakter hadden voor alle betrokken gemeenten; anders gezegd, het bestuur van deze gebieden had - in afwijking van een gewone Wgr - doorzettingsmacht.

De instelling betreft de volgende gebieden: het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), stadsregio Rotterdam, Haaglanden, het Regionaal Beraad Utrecht (RBU), het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), het Knooppunt Arnhem Nijmegen en de Regio Twente. In de nota's wordt nadrukkelijk de mogelijkheid opengehouden dat ook andere gebieden er voor kunnen kiezen om de status van kaderwetgebied te krijgen.

De Kaderwet heeft een tijdelijk karakter, in die context wordt geregeld gesproken over een 'Interimwet'. Het eindbeeld is niet nadrukkelijk aangegeven, het Kabinet geeft in dat kader aan niet te willen vervallen in 'blauwdrukdenken'. Maar in de nota's zijn wel enkele perspectieven aangegeven, zoals met name het ontstaan van een '*provincie-nieuwe-stijl*', een provincie die wat taken, bevoegdheden en financiën betreft afwijkt van de bestaande provincies. Niet alle kaderwetgebieden hoeven daarvoor te kiezen, andere keuzen zijn mogelijk.

Ten tijde van de vaststelling van de wet wordt al opgemerkt dat in de stadsregio Rotterdam voorbereidingen in gang zijn gezet om te komen tot een '*provincie-nieuwe-stijl*'. Ook in Amsterdam is dat het geval. Aan het einde van de jaren negentig leidden deze voorbereidingen echter schipbreuk, als in de beide centrumgemeenten van deze gebieden het voornemen om 'de gemeente op te heffen' in een referendum met grote meerderheid door de bevolking wordt verworpen.⁵ Dat maakt het gewenste eindbeeld onzeker.

Gedurende de looptijd werden de ervaringen met de wet als positief beoordeeld, hetgeen - in de context van het wegvallen van het gewenste eindperspectief - als 'opmerkelijk' wordt beoordeeld.⁶ Omdat de problematiek en de urgentie van de uitdagingen in de kaderwetgebieden onverminderd als relevant worden beoordeeld is de Kaderwet enkele malen verlengd. De opvolger daarvan is de Wijzigingswet Wgr-plus, die per 1 januari 2006 in werking treedt.

In essentie is de Wijzigingswet Wgr-plus de directe opvolger van de Kaderwet, hetgeen ook in de Memorie van Toelichting expliciet worden aangegeven. Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat de problematiek rond grote steden nog steeds aandacht behoeft. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld: *"De specifieke bestuurlijke constructie van samenwerking tussen gemeenten in Wgr+-verband wordt geacht een wezenlijke bijdrage te leveren aan maatschappelijke uitdagingen op de terreinen werkloosheidsbestrijding, regionale economie, infrastructuur, bereikbaarheid en onevenwichtige woningvoorraad."*

Eveneens wordt gesteld dat met de samenwerking in Wgr-plusverband wordt beoogd 'dat ontwikkelingen in de steden en het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelingseffecten uitblijven.' Ook in deze toelichting wordt daarmee gesteld dat enerzijds de samenwerking gericht is op het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan het oplossen maatschappelijke problemen en anderzijds op het overbruggen van tegenstellingen tussen steden en omliggende gemeenten. Ook het feit dat de zeven oorspronkelijke kaderwetgebieden in dezelfde samenstelling verder gaan als Wgr-plusregio benadrukt de directe lijn tussen de Kaderwetgeving en de Wgr-plus. Wel ontstaat er een extra Wgr-plusregio, Parkstad-Limburg. De overwegingen daarachter zijn dat er in deze regio sprake is van een verbrokkeld en weinig slagvaardig bestuur, dat voor ingrijpende maatschappelijke uitdagingen staat. In dat kader wordt met name de daling in de bevolkingsaantallen genoemd, met consequenties voor de werkgelegenheid, de voorzieningen en de woningvoorraad. De verplichtende

⁵ Zie, J. van der Lans, *Kleine Geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam*, Wormer, 2006

⁶ Ministerie van BZK, Beleidsnota 'Bestuur in Stedelijke gebieden', Den Haag 2001

samenwerking in Wgr-plusverband onderstreept de bereidheid van de betrokken gemeenten om deze uitdagingen gezamenlijk en in nauwe samenwerking aan te gaan. Deze urgentie en de bereidheid van de gemeenten om deze uitdagingen in nauwe samenwerking aan te gaan worden tevens erkend en gesteund door de provincie, die instemt met de vorming van deze Wgr-plusregio. Hoewel het Kabinet bij de behandeling van de Wijzigingswet Wgr-plus aangeeft dat een lappendeken aan nieuwe Wgr-plusregio's ongewenst is, is het eveneens bereid om gezien de urgentie van de problematiek in te stemmen met een 'plusstatus' voor Parkstad-Limburg. Wel kent deze nieuwe Wgr-plusregio een ander takenpakket. Deze regio wordt niet genoemd in de Wet BDU en deze wet wordt evenmin aangepast, zodat de regio niet, op een gelijk niveau als de provincie, verantwoordelijk wordt voor een integraal verkeer- en vervoersbeleid en evenmin de daarbij horende gelden van het ministerie van V&W ontvangt.

De kernpunten van de Wet zijn de volgende:⁷

- Wgr-plusregio's zijn bijzondere samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het initiatief tot samenwerking gaat uit van de gemeenten;
- De Wgr-plusregio's hebben een bij wet vastgesteld takenpakket dat ertoe strekt het ruimtelijke beleid van de deelnemende gemeenten effectief op elkaar af te stemmen;
- Provincies krijgen de bevoegdheid tot het overdragen van provinciale taken en bevoegdheden naar de plusregio's;
- Ook is op basis van sectorale wetgeving overdracht van taken en bevoegdheden aan de plusregio's mogelijk;
- De provincie stelt het definitieve territoire van de plusregio vast;
- Nieuwe plusregio's worden slechts ingesteld indien sprake is van een zodanig complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblematiek ten gevolge van beleidsopgaven op de terreinen volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen, dat voor de realisatie daarvan verplichtende samenwerking op regionale schaal aangewezen is.

Het minimumpakket⁸ voor alle plusregio's bestaat uit de volgende elementen:

1. Ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer; in de nieuwe WRO wordt de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie opgenomen⁹;
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;

⁷ Ontleend aan de Memorie van Toelichting: TK, vergaderjaar 2003-2004, 29532, nr. 3.

⁸ Een concretisering is opgenomen in bijlage 4

⁹ Deze formulering is afkomstig uit de MvT, bij aanvang van de behandeling van de Wijzigingswet Wgr-plus. Bij vaststelling van de nieuwe WRO, enkele jaren later, is dit voornemen niet geëffectueerd.

4. Economische ontwikkeling: de regio krijgt de bevoegdheid tot het periodiek opstellen van een regionale ontwikkelingsstrategie;
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 concretisering van enkele van deze taken vindt plaats in sectorwetten, met name op het terrein van Verkeer en vervoer (Planwet verkeer en vervoer, WP2000 en Wet BDU) en de ruimtelijke ordening.¹⁰

Met de instelling van de Wgr-plusregio's is de discussie over de samenwerking in grootstedelijke gebieden niet afgesloten. Tijdens de behandeling van de nWRO (de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening) in 2008 werd een amendement ingediend en aangenomen waardoor expliciet geen invulling werd gegeven aan het voornemen om aan 'overlegorganen', zoals de Wgr-plusregio's, de bevoegdheid te verlenen om structuurvisies en bestemmingsplannen vast te stellen. Het in dit kader gehanteerde argument was het ontbreken van de mogelijkheid van directe democratische controle. Deze besluitvorming rond de nWRO vond plaats in een periode waarin de discussie rond het nut en de noodzaak van de Wgr-plusregio's nieuwe impulsen kreeg. Hierboven is al opgemerkt dat het IPO bij de discussies over 'Bestuur op Niveau' steeds de noodzaak van een apart bestuurlijk regime voor de kaderwetgebieden betwijfelde. Naar mening van het IPO kon een en ander ook met een aanpassing van de Wgr worden gerealiseerd. Dit standpunt is door IPO en provincies steeds nadrukkelijker vertolkt (zie ook paragraaf 4.3). IPO en de betrokken provincies stellen zich op het standpunt dat het realiseren van samenhangend en integraal gebiedsspecifiek beleid, één van de met de instelling van de Wgr-plusgebieden beoogde maatschappelijke effecten, bij hun in goede handen is; of sterker nog, dat de aanwezigheid van de Wgr-plusgebieden dit beoogde maatschappelijke effect belemmert.

Het evaluatieonderzoek richt zich niet op de aannemelijkheid of juistheid van deze stellingname; het onderzoek beperkt zich tot het onderzoeken in hoeverre de Wgr-plusregio's thans invulling geven aan hun verantwoordelijkheden op deze terreinen. Voor de context van het evaluatie-onderzoek, in het bijzonder als de aandacht uitgaat naar de relatie met de verschillende bestuurslagen, is het echter van belang om bekend zijn met deze discussie. Daarbij geldt bovendien dat de discussie ook daar niet is gestopt. In reactie op de besluitvorming rond de nWRO en de ontwikkelingen in de standpunten van het IPO heeft de VNG in najaar van 2008 de Commissie toekomst Stadsregionale Samenwerking ingesteld. Dit resulteerde in 2009 in een publicatie waarin een lans werd gebroken voor continuering en versterking van de samenwerking in stadsregionaal verband. De argumentatie werd gevonden in de stellingname dat deze samenwerking tot concrete maatschappelijke resultaten leidt en dat er geen urgente problemen zijn in de democratische legitimatie van deze bestuursvorm.

¹⁰ Zie de vorige noot.

In de afgelopen jaren zijn meer relevante bestuurlijke discussies gevoerd voor de evaluatie van de Wijzigingswet Wgr-plus. Te noemen zijn:

- *de discussie over de juiste schaal van bestuur*: Zoals gezegd werd al bij de instelling van de Kaderwetgebieden gewezen op de toenemende samenhang in de opgaven van steden en omliggende gemeenten. De Commissie Kok¹¹ ging in dit verband een stapje verder, door te betogen dat in de Randstad een nog grotere schaal van samenhangend bestuur, op het niveau van de Randstad, noodzakelijk zou zijn. Gepleit wordt voor een samenvoeging van het bestuur van de bestaande vier Randstadprovincies alsmede van de vier Wgr-plusregio's in deze provincies. Incidenteel wordt ook wel geopperd dat sommige van de Wgr-plusregio's een te grote schaal hebben. Dit blijkt uit opmerkingen van sommige provinciebestuurders en uit incidentele initiatieven van gemeenten die deel uitmaken van een Wgr-plusregio, om de mogelijkheden tot uittreding te verkennen. De vraag naar de juiste schaal van bestuur is niet direct relevant voor de evaluatie van de Wijzigingswet zelf. Immers, de gebiedsindeling zoals die in de Wet is vastgelegd, wordt in het kader van de evaluatie als een gegeven beschouwd. De evaluatie heeft niet betrekking op alternatieve indelingen, of een afweging tussen de huidige schaal van bestuur met andere schalen.¹²
- *de discussie over 'bestuurlijke drukte'*. De Commissie de Grave heeft in 2005 nadrukkelijk het probleem van de bestuurlijke drukte geagendeerd.¹³ Onder meer wordt gesteld dat teveel overheidslagen zich met dezelfde problemen bezighouden. Dit vraagt om - nodeloos - veel overleg en afstemming en belemmert de slagvaardige aanpak van deze problemen. Dergelijke bestuurlijke drukte wordt geregeld geassocieerd met het functioneren van de Wgr-plusregio's, die immers enerzijds zich bezighouden met maatschappelijke opgaven waar ook provincies verantwoordelijkheid voor (willen) dragen. Anderzijds dienen de Wgr-plusregio's, vanwege hun positie als verlengd lokaal bestuur, hun activiteiten ook altijd af te stemmen met de betrokken gemeenten.

1.3 Tussenbalans en onderzoeksvragen

Bovenstaande schets van 20 jaar discussie over de positie van eerst de Kaderwetgebieden, later de Wgr-plusregio's, maakt inzichtelijk dat de thema's en

¹¹ Commissie versterking randstad, Advies. Den Haag 2007.

¹² In een Advies van de VROMraad (Wisselende coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid, Den Haag, 2008) wordt in de context van de discussie over de schaal benadrukt dat er sprake is van een hedendaagse netwerksamenleving, waarin de dagelijkse leefwereld van mensen – daily urban systems – traditionele geografische grenzen stelselmatig overschrijdt en zal blijven overschrijden. Vanuit die optiek wordt het streven naar vaste begrenzingen afgewezen.

¹³ Commissie bestuurlijke coördinatie, "Je gaat er over of niet", Den Haag 2005.

discussiepunten weinig zijn veranderd.¹⁴ Om te beginnen valt op dat de maatschappelijke agenda voor de Wgr-plusregio's in de nota's Bestuur op Niveau feitelijk al is vastgesteld. Die agenda bestaat uit een samenhangend pakket aan maatschappelijke opgaven op het terrein van verkeer- en vervoer, volkshuisvesting, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt en milieu.

Het is natuurlijk niet zo dat in de 20 jaar na de publicatie van het advies van de Commissie Montijn het speelveld en de discussie niet van karakter en inhoud zijn veranderd. Zo is er sprake van enige verandering in het takenpakket dat aan eerst de kaderwetgebieden en later de Wgr-plusregio's wordt toebedeeld. Zo is bij de aanname van de nWRO geen invulling gegeven aan het oorspronkelijke voornemen om de Wgr-plusregio's de bevoegdheid te verlenen om een regionaal structuurplan vast te stellen. En aan drie randstedelijke regio's wordt de jeugdzorg aan het pakket toegevoegd. Maar de grote lijn in de maatschappelijke opgaven is sinds 1990 ongewijzigd.

In dit evaluatie-onderzoek staat de vraag centraal of de bestuurlijke vorm die gekozen is om invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven in grootstedelijke gebieden met betrekking tot verkeer en vervoer, economische ontwikkeling en woningbouw – vanaf 2006 zijn dat de Wgr-plusregio's – inderdaad bijdraagt aan het realiseren van de gewenste maatschappelijke resultaten. Het evaluatieonderzoek heeft daarmee niet tot doel om een bijdrage te leveren aan de discussie over veranderingen in de bestuurlijke organisatie in Nederland. De centrale aandachtspunten worden gevonden in de wet, namelijk het invulling geven aan de in de wet opgenomen verplichtingen en het realiseren van gewenste maatschappelijke resultaten door middel van de instelling van deze Wgr-plusregio's. Toch is er ook aandacht voor de afstemming en relatie met enerzijds de inliggende gemeenten en anderzijds andere bestuurslagen, met name de provincie. Dit wordt vooral ingegeven door de vraag op welke wijze de relaties met gemeenten, provincies en departementen van betekenis zijn voor het realiseren van de beoogde maatschappelijke resultaten.

Deze doelstelling heeft zich vertaald in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Is er in de plusregio's sprake van regionale agendavorming en –uitvoering?

Deze vraag heeft betrekking op de wijze waarop binnen de regio's de maatschappelijke uitdagingen worden geagendeerd en aangegaan.

¹⁴ Een onlangs door de Raad voor Openbaar Bestuur gepubliceerd rapport over de bestuurlijke organisatie ('Het einde van het blauwdrukdenken, Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, Den Haag 2010) komt tot hetzelfde inzicht en benoemt ook overwegingen, achtergronden en motieven waarom deze discussie in zo weinig daadwerkelijke vernieuwing resulteert. De herhaling van zetten kan niet beter worden geïllustreerd dan met het woord 'blauwdrukdenken' in de titel. Immers, 20 jaar terug, bij de behandeling van de Kaderwet pleitte het toenmalige Kabinet er al voor om niet te vervallen in blauwdrukdenken. Zelfs daarin is blijkbaar nog geen vooruitgang geboekt.

2. Op welke wijze functioneert het uitvoerend apparaat van de plusregio en in hoeverre draagt dit bij aan het functioneren van de plusregio?

Het gaat hier om de gekozen structuur en invulling van het uitvoerend apparaat van de plusregio's. Aandachtspunten hierbij zijn de kosten van de samenwerking, de organisatiestructuur van het ambtelijk apparaat, de expertise waar de plusregio's over beschikken, de relatie tussen de kosten (kwantitatief) en baten (kwalitatief) die het ambtelijk apparaat met zich meebrengt.

3. Welke taken hebben de plusregio's daadwerkelijk uitgevoerd en zijn daarmee de beoogde maatschappelijke effecten behaald?

Deze vraag volgt inhoudelijk op de eerste twee, hierin worden de behaalde resultaten centraal gesteld.

4. In hoeverre zijn de plusregio's in staat een antwoord te geven op de specifieke vragen in hun regio?

Ook deze vraag volgt inhoudelijk op de vorige. Het gaat hierbij met name om de flexibiliteit en differentiatie tussen plusregio's, de samenhang in takenpakket van de plusregio's en de afspraken met provincie en gemeenten over de aanpak van regionale uitdagingen.

Gezien de samenhang in de eerste vier vragen worden zij ook gezamenlijk, in het eerstvolgende hoofdstuk, aan de orde gesteld.

5. Op welke wijze is besluitvorming ingericht en zijn de besturen van de deelnemende gemeenten hierbij betrokken?

Aandachtspunten hierbij zijn de invulling van de democratische legitimiteit en de vraag hoe de besluitvorming binnen de regio is ingericht en de manier waarop de normering tussen de verschillende plusregio's is ingericht.

Deze vraag staat centraal in het derde hoofdstuk.

6. Op welke wijze is de relatie met de provincie ingevuld?

Aandachtspunten bij deze vraag zijn de afstemming tussen verlengd lokaal bestuur en de behartiging van de bredere regionale belangen door de provincie.

Deze vraag komt in hoofdstuk 4 aan de orde. In dit hoofdstuk wordt de vraag verbreed door ook de relatie met andere overheden hier te behandelen. In het verlengde daarvan wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op het aandachtspunt 'bestuurlijke drukte'.

Net als bij de eerste vier onderzoeksvragen wordt bij de beantwoording van de vragen 5 en 6 zoveel als mogelijk gestreefd naar een presentatie van feiten. De aard van de problematiek die bij deze vragen aan de orde is, maakt dat echter minder eenvoudig. Het gaat immers om het bepalen en waarderen van het beeld dat betrokkenen hebben over de aard van hun onderlinge relatie. Dit is per definitie subjectief; de positie van elke betrokkene is van betekenis voor de beoordeling. Onvermijdelijk komen in deze hoofdstukken daarom naast 'feitelijkheden' ook meningen aan de orde.

De laatste geformuleerde onderzoeksvraag is de volgende:

7. Aan welke (bestuurlijke) voorwaarden dient een regio te voldoen om in een aanmerking te komen voor de vorming van de plusregio?

Aandachtspunten bij deze vraag zijn de mate waarin de huidige voorwaarden toereikend zijn en welke wijzigingen in de voorwaarden wenselijk zijn. Deze vraag vormt onderdeel van het afsluitende, vijfde hoofdstuk.

1.4 Werkwijze

Zoals geconstateerd is er een ruime bibliotheek te vullen met adviezen, nota's en beleidstukken over de organisatie van het 'middenbestuur' in Nederland, waaronder het functioneren van de Wgr-plusregio's. Dergelijke publicaties bevatten vaak schetsen van gewenste situaties, ontwikkelingsrichtingen e.d. In de context van een evaluatie-onderzoek is er nadrukkelijk voor gekozen om zoveel als mogelijk de rapportage te baseren op 'feitelijke informatie'. Het gaat immers om een beoordeling van het huidige functioneren van de plusregio's, in het licht van de opdracht die zij van de wetgever hebben gekregen.

De gewenste feitelijke informatie is in grote lijnen beschikbaar, maar is vaak verspreid over verschillende bronnen en publicaties, zowel van afzonderlijke Wgr-plusregio's als van departementen, en in veel gevallen niet of lastig generaliseerbaar of vergelijkbaar. De volgende activiteiten zijn ondernomen om de informatie op het gewenste niveau te verkrijgen:

- relevante plannen, nota's, jaarverslagen, programmabegrotingen en programma-rekeningen zijn bij alle regio's opgevraagd en geanalyseerd op informatie over de 'resultaten' die in deze regio's op verschillende terreinen zijn geboekt;
- op basis van beschikbare databases bij CBS en planbureaus zijn maatschappelijke ontwikkelingen op de verschillende relevante beleidsterreinen in de Wgr-plusregio's inzichtelijk gemaakt. Waar mogelijk zijn deze aangevuld met gegevens uit beschikbare landelijke evaluaties;
- in alle betrokken regio's hebben interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie;
- tevens is in elke regio gesproken met één of meer lokale bestuurders;
- er hebben interviews plaatsgevonden met ambtenaren van de Ministeries van BZK, Verkeer & Waterstaat, VROM en VWS.
- Tevens is gesproken met vertegenwoordigers van de relevante koepelorganisaties, IPO en VNG

In bijlage 2 is een volledige lijst opgenomen van de personen met wie een gesprek heeft plaatsgevonden.

Verder hebben er intensieve discussies plaatsgevonden in de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie. Deze discussies hebben eveneens een belangrijke bijdrage geleverd aan de ordening en de interpretatie van het materiaal. De samenstelling van de begeleidingscommissie is in bijlage 1 opgenomen.

2 De Plusregio's, taken en invulling

2.1 Positie van het hoofdstuk

Met de Wijzigingswet Wgr-plus zijn uiteindelijk acht Wgr-plusregio's ingesteld. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze regio's zijn ingericht. Dat betreft in eerste instantie hun gebiedsindeling en hun organisatie.

Vervolgens wordt beschreven hoe deze organisaties de aan hen toebedeelde wettelijke taken hebben opgepakt. Daarop aansluitend is van belang om inzichtelijk te maken welke resultaten zij rond die opgaven hebben geboekt. De beschrijvingen in dit hoofdstuk resulteren in een beeld van de invulling en uitwerking van de doeleinden van de wet. Op deze wijze komen in dit hoofdstuk de eerste vier geformuleerde onderzoeksvragen aan de orde.

Dit onderdeel van de evaluatie heeft niet tot doel om verschillen tussen regio's vast te stellen. De evaluatie betreft de wet, niet het functioneren van de acht afzonderlijke regio's. De inrichting van de regio's en de eventuele verschillen zijn vooral relevant om inzichtelijk te maken op welke wijze in deze regio's invulling is gegeven aan de doelstellingen van de wet. Niet het benadrukken van de verschillen staat centraal, het gaat juist om het verschaffen van een zo veelzijdig en volledig mogelijk beeld. Datzelfde geldt voor de presentatie van maatschappelijke resultaten. Het gaat er niet om de resultaten in de ene regio te contrasteren met de resultaten in een andere, het gaat er evenmin om inzichtelijk te maken dat de ontwikkelingen binnen de regio's verschillen van ontwikkelingen elders. Waar het louter om gaat is te laten zien welke maatschappelijke resultaten binnen de regio's worden geboekt.

2.2 Gebieden en organisaties

Per 1 januari 2006 zijn er acht *Wgr-plusregio's*. Dit betreft, in hun meest actuele naamgeving, de volgende:

- Stadsregio Amsterdam.
- Stadsregio Rotterdam.
- Stadsgewest Haaglanden.
- Bestuur Regio Utrecht (BRU).
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE).
- Stadsregio Arnhem Nijmegen.
- Regio Twente.
- Parkstad Limburg.

De geografische positie en samenstelling van de sinds 1 januari 2006 ingerichte Wgr-plusregio's is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 | De acht Wgr-plusregio's in Nederland



De Wgr-plusgebieden bestaan uit meer dan een kwart van alle gemeenten in Nederland. In deze gemeenten woont bovendien meer dan een derde van alle Nederlandse inwoners, zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 | Aantal gemeenten en inwoners in de 8 Wgr-plusregio's (per 1-1-2010)

Naam	Overzicht		% bevolking centrumgemeente
	Aantal gemeenten	Aantal inwoners	
Stadsregio Amsterdam	Aantal gemeenten Aantal inwoners	16 1.391.247	54% (Amsterdam)
Stadsregio Rotterdam	Aantal gemeenten Aantal inwoners	16 ^a 1.186.011	50% (Rotterdam)
Stadsgewest Haaglanden	Aantal gemeenten Aantal inwoners	9 1.008.348	48% (Den Haag)
BRU	Aantal gemeenten Aantal inwoners	9 611.867	48% (Utrecht)
SRE	Aantal gemeenten Aantal inwoners	21 732.793	29% (Eindhoven)
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Aantal gemeenten Aantal inwoners	20 728.443	20% (Arnhem) 22% (Nijmegen)
Regio Twente	Aantal gemeenten Aantal inwoners	14 623.613	25% (Enschede)
Parkstad-Limburg	Aantal gemeenten Aantal inwoners	7 237.643	38% (Heerlen)
Totaal	Aantal gemeenten Aantal inwoners	112 6.517.619	

^a Medio maart 2010 is de gemeente Rozenburg opgeheven en heeft thans de status van deelgemeente van Rotterdam. Vanaf die datum is het aantal samenwerkende gemeenten in de stadsregio Rotterdam 15.

In de acht regio's zijn ook acht organisaties ingesteld. Onderstaande tabel bevat enkele kerngegevens van de betrokken organisaties.¹⁵

¹⁵ NB: het gaat hier om het totaal aantal fte van de organisatie van de betreffende Wgr-plusregio: dit betekent zowel bestuur als uitvoering. De jaarlijkse bijdrage per inwoner betreft de bijdrage die de deelnemende gemeenten per inwoner leveren aan de stadsregio. Deze cijfers zijn waar mogelijk gebaseerd op de programmabegrotingen van 2010.

Tabel 2 | Omvang en begroting van de Wgr-plusregio's (gebaseerd op begrotingen 2010)

Wgr-regio	Staf b	Uitgaven volgens begroting 2010	Jaarlijkse bijdrage per inwoner
Stadsregio Amsterdam	75 fte	€ 768.998.200	€ 2,20
Stadsregio Rotterdam	59 fte	€ 614.523.034	€ 4,99
Stadsgewest Haaglanden	123 fte	€ 535.300.100	€ 5,60
BRU	48 fte	€ 90.692.000	€ 3,55
SRE	63 fte c	€ 122.319.000	€ 5,77
Stadsregio Arnhem Nijmegen	40 fte	€ 110.982.268	€ 3,15
Regio Twente	20 fte d	€ 51.800.000	€ 2,19
Limburg	16 fte	€ 12.434.000	€ 13,295 e

b Afgerond op een heel aantal.

c In de begroting wordt expliciet melding gemaakt van 9,5 fte tijdelijk personeel bovenop de genoemde formatie.

d 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.

e In de stadsregio Parkstad Limburg levert niet elke gemeente een gelijke bijdrage per inwoner aan het Regiofonds. Dit in tegenstelling tot de andere stadsregio's. Zo geeft Heerlen de grootste bijdrage met € 17,12 en Voerendaal de kleinste met € 10,90. In de tabel is het gemiddelde weergegeven.

De organisaties geven in essentie invulling aan een drietal rollen. Allereerst dragen zij, met name op het terrein van verkeer en vervoer, de verantwoordelijkheid voor sectoraal beleid. Daarnaast zijn zij geregeld het aanspreekpunt voor departementen en provincies voor beleid dat in regionale samenwerking en afstemming tot stand moet komen. Als laatste verzorgt de organisatie de coördinatie van de ambities van inliggende gemeenten, waar deze regionale consequenties hebben op de terreinen wonen, grondbeleid, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. De betrokken organisaties zien hun functie als aanvullend op de functies en verantwoordelijkheden van de betrokken gemeenten. De uitvoering van het beleid waar de Wgr-plusorganisatie voor verantwoordelijk is, is over het algemeen weer teruggelegd bij de diverse gemeenten. 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 ('stafororganisatie') met 'korte lijnen' en slagvaardigheid. Een eveneens genoemde overweging is dat de Wgr-plusorganisatie geen 'concurrent' wil 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.

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.¹⁶ Deze kwaliteiten worden ervaren als een belangrijke meerwaarde van de Wgr-plusorganisatie. Vanwege het feit dat het gaat om relatief kleine organisaties, 'hangen' die kennis en deskundigheid aan een beperkt aantal specialisten. Dat maakt de organisaties wel kwetsbaar, bijvoorbeeld bij ziekte of verloop. Uit de tabel wordt tevens duidelijk dat er in deze kleine organisaties relatief veel geld omgaat.¹⁷

Duidelijk is dat de 'eigen bijdrage' per inwoner voor de betrokken gemeenten relatief beperkt is. Het merendeel van het geld komt van de rijksoverheid. Daarmee beschikken de gemeenten in de Wgr-plusregio over een deskundige organisatie, klein en efficiënt, die beschikt over veel geld en op basis daarvan veel beleid ontwikkelt waar de gemeenten van profiteren.

De tweede onderzoeksvraag van deze evaluatie heeft betrekking op het functioneren van het uitvoerend apparaat van de Wgr-plusregio's. In dat kader kan worden vastgesteld dat elke Wgr-plusregio gekozen heeft voor kleine organisaties, die zich profileren op specifieke deskundigheid. De kosten blijven voor de deelnemende gemeenten beperkt, terwijl bestuurders van de deelnemende gemeenten aangeven inhoudelijk veel baat te hebben bij de specialistische ondersteuning die zij krijgen vanuit de Wgr-plusorganisatie.

¹⁶ Zie ook: Commissie Nijpels, 2009: pagina 25.

¹⁷ Het grootste deel hiervan, steeds 50% of meer, heeft betrekking op uitgaven die betrekking hebben op het beleidsterrein verkeer en vervoer en gefinancierd worden uit de BDU. Dit wordt in paragraaf 2.3.3 toegelicht.

2.3 De agenda van de Regio's

2.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn de wettelijke taken van de Wgr-plusregio's vermeld. Deze taken laten zich samenvatten in de volgende thema's.

- Bestuur
- Verkeer en vervoer
- Woningbouw
- Economie, bedrijvigheid, bedrijventerreinen
- Milieu

In de volgende subparagrafen wordt een algemene beschrijving gegeven van de wijze waarop de regio's deze thema's hebben ingevuld.¹⁸ Per regio worden enkele accenten geplaatst of aanvullingen beschreven. Waar beschikbaar wordt ook melding gemaakt van de maatschappelijke resultaten.

2.3.2 Bestuur

Alle regio's kennen een programma *Bestuur*, zij het onder verschillende namen. Typerende taken binnen dit programma zijn:

- allianties aangaan met andere overheden en partijen, waaronder VNG, IPO, de andere stadsregio's, Randstad, Metropoolregio Amsterdam, Zuidvleugel; voor economie o.a. (regionale afdelingen van) MBK Nederland, VNO-NCW, en KvK; voor groenbeleid o.a. agrarische organisaties en waterschappen.
- het behartigen van de belangen van de gemeenten in grotere verbanden;
- het kiezen en doelmatig en efficiënt uitvoeren van activiteiten en doen van investeringen die door de gemeenten en inwoners als nuttig en noodzakelijk worden ervaren;
- het investeren in grensoverschrijdende samenwerking en/of internationale profilering van de regio.

¹⁸ Van een beschrijving van de invulling van het beleidsterrein 'jeugdzorg' is afgezien. Zoals bekend hebben slechts drie Wgr-plusregio's taken en bevoegdheden op dit terrein. Eén daarvan, Rotterdam, heeft de ambtelijke uitvoering overgedragen aan de GGD. De regio Amsterdam kent een zelfstandig bureau jeugdzorg. Dat betekent dat alleen het Stadsgewest Haaglanden direct invulling geeft aan de verantwoordelijkheden op dit terrein. Daarmee is het al uitgesloten om tot algemene typering te komen. Bovendien heeft in het begin van 2010 het Kabinet het voornemen voor een andere bestuurlijke inrichting van het beleid rond de jeugdzorg aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit zal ook consequenties hebben voor de positie en de rol van de Wgr-plusregio's. Beide overwegingen maken het weinig opportuun om in deze rapportage nader in te gaan op de jeugdzorg.

De invulling van het thema 'bestuur' kan als volgt worden geïllustreerd:

De Wgr-plusregio Arnhem Nijmegen benoemt de volgende drie sturingsrollen voor de organisatie: ^f

- Bovenregionale opgaven: initiëren en agenderen. Hierbij gaat het om (inter-)nationale beleidsopgaven die verbonden zijn aan de beleidsagenda van het Rijk en van de Europese Unie.
- Regionale opgaven: coördineren en ontwikkelen. Hierbij gaat het om opgaven die een meerwaarde krijgen als die op regionaal niveau tot stand komen.
- Lokale opgaven: kaders stellen en stimuleren. De invulling en uitvoering blijft primair een zaak van gemeenten in een open samenwerking met maatschappelijke organisaties, marktpartijen, bedrijfsleven en particulieren.

Een andere illustratie kan worden ontleend aan BRU:

- "De werkzaamheden van Bestuur Regio Utrecht zijn vooral gericht op het regisseren c.q. er mede zorg voor dragen dat de uitvoering van plannen van de grond komt. Deze doelstelling sluit aan bij de accentverschuiving van visievorming naar regie op de uitvoering in de uitoefening van de taken van BRU" ^g

^f Economische agenda Arnhem Nijmegen 2007-2010: pagina 21

^g Programmabegroting BRU 2010, pagina 9.

Concrete opbrengsten, die binnen dit thema worden gerealiseerd, zijn:

- MIRT-verkenning¹⁹ aangeboden aan V&W en VROM;
- Regionale en bovenregionale afstemming;
- Tot stand brengen van convenanten, bijvoorbeeld inzake mobiliteitsmanagement ;
- Aanbestedingen starten;
- Visie vertalen in plannen en vastleggen in pakketstudies.

Deze korte beschrijving van het thema bestuur illustreert dat sprake is van bovengemeentelijke afstemming van beleid, en het opstellen van regionale plannen, onderzoeken, agenda's en strategieën.

¹⁹ De term MIRT staat voor het "Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport". Dit is een rijksprogramma waarin het rijk samen met de regio's gebiedsgerichte investeringen in ruimtelijke fysieke projecten coördineert. De overheid richt daarmee haar aandacht op de samenhang tussen verschillende kenmerken van een gebied, zoals bereikbaarheid, economische vitaliteit, woningtekort of -overschot en waterbergingscapaciteit. Zo worden gebieden als geheel ontwikkeld, waardoor problemen beter, efficiënter en goedkoper opgelost kunnen worden.

2.2.3 Verkeer en vervoer

De invulling die door de Wgr-plusregio's²⁰ aan de wettelijke taken op het terrein van verkeer & vervoer is gegeven, is gespecificeerd in bijlage 3. In het algemeen kan worden geconstateerd dat alle regio's een regionaal mobiliteitsplan hebben vastgesteld en uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Ze hebben ook elk een eigen visie op het openbaar vervoersbeleid ontwikkeld. De visies van de Wgr-plusregio's met betrekking tot de regionale mobiliteit nemen de Nota Mobiliteit van de Rijksoverheid als vertrekpunt. Steeds terugkerende thema's zijn bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid. Wel worden per regio voor andere prioriteiten gekozen. Sommige regio's houden hun beleidskader minimaal en hebben de visie 'lokaal wat kan, regionaal wat moet'. Anderen zien het als hun taak om de gemeenten met concrete plannen en visies op deelonderwerpen te ondersteunen.

Op de uitvoeringsagenda's (of actualisaties daarvan) die de diverse regio's hebben opgesteld op het terrein van verkeer en vervoer is steeds gereageerd door de minister.²¹ In alle reacties constateert de minister dat deze uitvoeringsagenda's goed aansluiten bij de essentiële onderdelen van het rijksbeleid, zoals vastgelegd in de Nota Mobiliteit. Hieruit is af te leiden dat de regio's goede invulling geven aan dit onderdeel van hun taken en verantwoordelijkheden.

Het blijkt dat alle zeven regio's tenminste al één keer (sinds 2006) een aanbesteding van het openbaar vervoer hebben verzorgd. Als laatste kan worden geconstateerd dat alle regio's betrokken zijn bij het oplossen van mobiliteitsknelpunten in hun gebied. Alle regio's geven daarmee een regionaalspecifieke invulling aan de aan hen toebedeelde wettelijke taken.

Het verkeer- en vervoersbeleid vormt een wezenlijk onderdeel van het totale takenpakket van de regio's. Dit blijkt onder meer uit de gelden die hiermee zijn gemoeid, zoals weergegeven in onderstaande tabel.²²

²⁰ Bij dit thema is Parkstad Limburg buiten beschouwing gelaten, aangezien deze regio niet de BDU verkeer- & vervoer ontvangt. Dat neemt overigens niet weg dat er in deze regio een verkeers- en vervoersplan is opgesteld, waarin koppelingen worden gemaakt met het verbeteren van de leefbaarheid en de bereikbaarheid; door dit laatste zou ook de concurrentiepositie van de regio versterkt kunnen worden.

²¹ De desbetreffende reacties van de minister van V&W zijn door het ministerie aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. Zij dateren alle uit de periode 2006-2008.

²² Deze gegevens zijn ontleend aan de Evaluatie BDU Verkeer en Vervoer (eerste fase, Wetsevaluatie), zoals deze door Price Waterhouse Coopers (PWC) in opdracht van het Ministerie van V&W wordt uitgevoerd. De onderzoekers van Zenc hebben inzage gehad in de beschikbare ambtelijke versies van deze rapportage. De gegevens zijn gebaseerd op de bestedingsplannen per BDU-ontvanger. De stadsregio Rotterdam heeft naar aanleiding van eerdere concepten, in overleg met het ministerie van Verkeer & Waterstaat, aan Zenc meer gedetailleerde gegevens aangeleverd, die het totaal, zoals vermeld door PWC, niet wezenlijk veranderen.

Tabel 3 | Uitgaven (peiljaar 2008) gefinancierd uit de BDU verkeer en vervoer (in duizenden euro's)

	Openbaar Vervoer	Infra-structuur	Verkeers-veiligheid	Mobiliteits-management	Overig	Totaal
Stadsregio Amsterdam	320.600	74.400	*	*	8.600	403.600
Stadsregio Rotterdam	180.400	115.718	7.900	316	4113	343.543
Haaglanden	188.014	41.571	4.300	2.050	4.879	240.814
BRU	66.800	33.900	1.900	*	3.900	106.500
SRE	22.536	15.851	*	*	2.858	41.245
Arnhem Nijmegen	58.766	9.650	900	100	4.050	73.466
Regio Twente	25.942	6.800	4.660	40	2.682	39.664
Totaal						1.248.832

* Uitsplitsing bleek niet mogelijk

De totale uitgaven van de Wgr-plusregio's variëren van ongeveer 40 miljoen euro in Twente en de SRE, tot rond de 400 miljoen euro in de stadsregio's Rotterdam en Amsterdam. Volgens de gegevens uit het geraadpleegde rapport van PWC bedragen de totale uitgaven voor heel Nederland een kleine 2 miljard euro. Bijna tweederde van dit bedrag (63%) wordt derhalve besteed door deze zeven Wgr-plusgebieden.

In deze gebieden wonen, zoals eerder genoemd, ongeveer een derde van alle inwoners van Nederland. Het feit dat de BDU voor bijna tweederde in deze gebieden wordt besteed, onderstreept de intensiteit van het verkeer en vervoer in deze gebieden. Eerder is in tabel 2 de totale begroting van de Wgr-plusgebieden weergegeven. Het peiljaar in die tabel was 2010, voor de uitgaven die betrekking hebben op de BDU is het peiljaar 2008. Dat maakt de genoemde bijdragen in beide tabellen niet zonder meer vergelijkbaar.²³ Desalniettemin kan in algemene zin worden geconstateerd dat de bedragen die betrekking hebben op de BDU tenminste 50%, in sommige regio's wezenlijk meer, van de totale begroting van de Wgr-plusgebieden beslaan. Maatschappelijke resultaten op het gebied van verkeer en vervoer worden veelal niet op het niveau van Wgr-plusregio's bijgehouden of zijn niet onderling vergelijkbaar. Zo worden in de jaarlijkse Nationale Mobiliteitsmonitor gegevens op geaggregeerd niveau weergegeven.

²³ Sommige regio's reserveren gelden, die ze in andere jaren besteden.

Hierdoor zijn slechts beperkt resultaten op het niveau van Wgr-plusregio's beschikbaar. Uitzondering hierop zijn de resultaten ten aanzien van de ontwikkelingen in reizigerskilometers met de bus, tram en metro. De desbetreffende gegevens onderstrepen de intensiteit van het verkeer en vervoer in de regio's. Meer dan de helft van de reizigerskilometers in het regionaal openbaar vervoer vindt plaats binnen de Wgr-plusregio's.²⁴

Duidelijk is dat het verkeer en vervoer voor de Wgr-plusregio's een essentieel beleidsterrein is. Zeven regio's ontvangen gezamenlijk meer dan 60% van de BDU, meer dan de helft van de OV-kilometers wordt binnen hun gebied afgelegd. De met het verkeer- en vervoersbeleid gemoeide bedragen beslaan ruim meer dan de helft van hun totale begroting

2.3.4 Wonen

In de wet is het vaststellen van een huisvestingsverordening als een concrete wettelijke taak van de regio's genoemd. De huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels te geven voor de verdeling van woonruimte. Met uitzondering van Parkstad Limburg heeft dit in alle regio's plaatsgevonden. Belangrijke pijlers onder de verordening zijn regionale uniformiteit²⁵ en transparantie. Enkele regio's zien het, in de context van de huisvestingsverordening, als hun taak om erop toe te zien dat de gemeenten hun taakstelling rond de huisvesting van statushouders uitvoeren. Het helpen wegnemen van obstakels in de plaatsingsketen behoort hiertoe. In de regionale huisvestingsverordening of in de regionale woonvisie is doorgaans vastgelegd dat de doelgroep van statushouders een bepaalde mate van voorrang krijgt bij de verdeling van huurwoningen.

Verder is in de wet aangegeven dat de regio's de samenwerkingspartner vormen voor het Rijk als het gaat om het geven van invulling aan het rijksbeleid met betrekking tot bouwen, wonen en woonomgeving. Het geven van invulling aan het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) vormt hier onderdeel van.

Het blijkt dat de minister van VROM met twintig regio's, waaronder de Wgr-plusregio's, afspraken heeft gemaakt voor de bouw van woningen in de periode van 2005 tot en

²⁴ Bron: Nationale Mobiliteitsmonitor 2009, p.33.

²⁵ Op het streven naar 'uniformiteit' bestaan pragmatische uitzonderingen: om juridische problemen te voorkomen met de – sinds 1 januari 2006 ongeldige – lokale huisvestingsverordeningen van Helmond en Eindhoven, heeft het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven namelijk besloten tot een nood-huisvestingsverordening die de lokale verordeningen integraal bevat. Deze tijdelijke noodverordening maakt dus onderscheid naar geografisch gebied.

Een andere pragmatische reden om binnen de regio verschil te maken tussen gemeenten is terug te vinden in de huisvestingsverordening van de stadsregio Amsterdam: een paar gemeenten, die over weinig particulier bezit beschikken, hebben voldoende aan de afspraken die met de corporaties zijn gemaakt en maken geen gebruik van de het hoofdstuk "Verdeling van woonruimte" uit de huisvestingsverordening (Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010, p. 32). Gemeentelijke differentiatie bestaat ook bij splitsings- en bij woningonttrekkingsbeleid.

met 2009. Deze afspraken zijn vastgelegd in individuele convenanten met de regio's²⁶. In tabel 4 is, geaggregeerd op het niveau van alle Wgr-plusregio's (minus Parkstad Limburg), de afgesproken woningproductie weergegeven evenals de gerealiseerde woningproductie tot en met het derde kwartaal van 2009 (geregistreerde aantal gereedgemelde woningen met inbegrip van de toevoegingen anderszins).

Tabel 4 | Woningproductie 2005 - 2009²⁷

	Afspraak woning-productie 2005-2010	Gerealiseerde woning-productie 2005 – t/m 3e kwartaal 2009	Gerealiseerde woningproductie als percentage van afgesproken woningproductie
Stadsregio Amsterdam	49.084	44.624	91%
Stadsregio Rotterdam	38.000	30.037	79%
Stadsgewest Haaglanden	34.000	26.220	77%
BRU	23.695	17.456	74%
SRE	23.820	14.463	61%
Arnhem-Nijmegen	24.591	17.855	73%
Regio Twente	9.770	13.829	142%
Totaal Wgr-plusregio's h	202.960	164.484	81%

h De Wgr-plusregio Parkstad-Limburg is hierin niet opgenomen. De factsheet geeft enkel de woningbouwproductie van de 'Stedelijke Regio's Limburg' weer. De gerealiseerde woningproductie van de Stedelijke Regio's Limburg bedraagt 106%.

Het merendeel van de Wgr-plusregio's kent eigen rapportages waarin de resultaten met betrekking tot de woningproductie worden gespecificeerd.

- De woningmarktrapportage Stadsregio Amsterdam 2008 vermeldt dat in de Woonvisie 2004 de ambitie is geformuleerd dat er jaarlijks 10.000 woningen bij komen. Als resultaat wordt genoemd dat dit 'bijna' is gelukt.
- In het jaarverslag 2008 van de Stadsregio Rotterdam wordt gewezen op de kredietcrisis als oorzaak dat het tempo van de woningbouw vertraging oploopt. Volgens de Voortgangsrapportage 2009 van het Uitvoeringsprogramma RR2020 zijn er begin 2009 in totaal 26.260 woningen opgeleverd. Op basis van de voorlopige resultaten is de verwachting dat ongeveer 35.000 van de geplande 38.000 nieuwe woningen per 1 januari 2010 zijn gerealiseerd.

²⁶ Deze convenanten zijn te vinden op: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>

²⁷ Bron: Factsheet Woningbouwthermometer, VROM.

- In de Woningmarktmonitor van *Haaglanden* wordt gemeld dat Haaglanden een lichte achterstand heeft in de woningproductie, ten opzichte van de in de Regionale Woonvisie neergelegde ambities. Tevens wordt gemeld dat de achterstand wordt ingelopen.
- In de evaluatie van het uitvoeringscontract RSP wordt aangegeven dat in BRU in de periode 2005 – 2010 30.600 woningen dienen te worden gerealiseerd en in de periode 2010 – 2015 21.900 woningen. Voorts wordt genoemd dat een substantieel deel van deze woningen in de sociale sector moet worden gerealiseerd, zodanig dat in 2015 30% van de totale woningvoorraad uit sociale woningen bestaat, evenwichtig gespreid over de gehele regio;” Eind 2008 wordt het volgende geconstateerd: “Op 1 januari 2009 zal de totaalproductie ca. 16.500 zijn. De prognose is dat op 1 januari 2010 circa 21.400 woningen zijn gerealiseerd.” In de periode tot 2015 worden, op basis van de hardheidsanalyse van de woningbouwplannen in totaal ca. 42.400 woningen opgeleverd. De *doelstelling* op het gebied van sociale woningbouw is per gemeente vertaald in een opgave van 25% (voor gemeenten met een ruime sociale voorraad) danwel 30% (gemeenten met een krappere sociale voorraad) van de totaalproductie. In totaal zouden in de periode tot 2010 8.000 van de voorgenomen 30.600 woningen als sociale huurwoningen moeten worden gerealiseerd. Tot 1 januari 2008 zijn er circa 2.000 gerealiseerd, wat neerkomt op ruim 16% van de productie.” Uit de meest recente cijfers²⁸ blijkt dat er in de periode 2005 tot en met 2009 in totaal 20.723 nieuwe woningen zijn opgeleverd, waarvan 4.419 sociale huurwoningen. Het aandeel sociale huur in de woningbouwproductie bedraagt daarmee zo’n 21%.
- De website van SRE kent een artikel onder de kop: “Taakstelling gehaald door recordscore in 2009”. De overige tekst van dit artikel bevat de volgende passage: “Met het ministerie van VROM is afgesproken om in de periode 2005 tot 2010 ten minste 15.735 woningen te bouwen in de regio Zuidoost-Brabant. In totaal zijn er in de 21 gemeenten van de regio Zuidoost-Brabant in vijf jaar tijd zelfs 17.500 woningen gerealiseerd. In 2009 is een recordscore gehaald van meer dan 5.000! gebouwde. Daarmee heeft de regio de doelstelling van 15.735 woningen in 5 jaar dus ruimschoots gehaald.”
- Volgens het jaarverslag 2008 van *Arnhem Nijmegen* is de verlangde woningproductie (een streefgetal van 24.600) ‘volgens plan’ verlopen, mede dankzij de inzet van woningbouwregisseurs. Het programmaverslag 2008 van diezelfde regio meldt: “De woningbouwproductie is mede door de inzet van het Project Tempo KAN! aanzienlijk versneld. De beoogde productie van 24.591 woningen uiterlijk 31 december 2009 wordt echter pas medio 2010 gerealiseerd. De inspanningen om betaalbaar bouwen te realiseren hebben hun vruchten afgeworpen. Gemiddeld genomen realiseren de gemeenten de afgesproken percentages. Arnhem, Doesburg en Nijmegen 35% in het betaalbare segment, de overige gemeenten 50%.”

²⁸ Aanvullende opgave door de stadsregio aan de onderzoekers

- In de woningmarktmonitor 2009 van de regio Twente wordt geconstateerd dat “de in het ‘Convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010’ met het Rijk vastgelegde nieuwbouwproductie al snel is bereikt en inmiddels overtroffen, zij het met verschillen tussen de deelnemende gemeenten”.

De Wgr-plusregio's voeren weliswaar een regionaal-specifiek beleid, maar hun doelstellingen en ambities en doelstellingen op het terrein van wonen vertonen veel overeenkomsten. Er is doorgaans sprake van een combinatie van doelstellingen rond nieuwbouw en herstructurering (of sanering), waarbij een regionale getalsverhouding wordt afgesproken die ruimte laat voor verschillen tussen de gemeenten.

De balans tussen kwaliteit en kwantiteit van woningen krijgt bijzondere aandacht: *“Er is duidelijk een spanningsveld zichtbaar tussen kwantiteit en kwaliteit. Het lijdt geen twijfel dat er een blijvende noodzaak tot productie bestaat. Tegelijkertijd is duidelijk dat de kwaliteitseisen toenemen en dat standaardoplossingen steeds minder worden geaccepteerd.”* (Woningmarktrapportage Stadsregio Amsterdam, p. IV). Ook in het Stadsgewest Haaglanden wordt die productiedruk gevoeld; men heeft daarom een regionale woningbouwcoördinator aangesteld die tot taak heeft de productie te optimaliseren en mogelijke knelpunten op te lossen (Programmabegroting 2010, p. 59). Onder de naam “woningbouw-regisseur” vindt men een dergelijke aanjager in de meeste regio's, mede gefinancierd door het Rijk en de provincie.

In Parkstad Limburg is de balans tussen kwantiteit en kwaliteit van woningen uitzonderlijk, omdat groei van het aantal woningen nauwelijks aan de orde is bij een sterke bevolkingsdaling en vergrijzing. In de Regionale Woonvisie kiest Parkstad dan ook voor een strategie van kwalitatieve groei door het stimuleren van innovatie en vernieuwing om de woonconsument te verleiden (Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad, p. 17). “Door de bevolkingskrimp in Parkstad Limburg zal de woningvoorraadbehoefte dalen met circa 2.750 woningen. Daarnaast heeft de regio te maken met overmatige leegstand van circa 3.400 (4,9%). Bovendien zijn in het kader van de Regionale Woningbouwprogrammering 2006 – 2010 afspraken gemaakt met partijen over de realisatie van circa 3.450 woningen. Hierbij komt nog eens de bouw van circa 1.900 zorgwoningen in de periode 2006 – 2010 ten gevolge van de stijgende vraag naar zorgwoningen. Door bevolkingskrimp en de sterke verandering in de huishoudensamenstelling is de herstructurerings- en transformatieopgave een feit. (...) Parkstad Limburg wil in nieuwe, goede woningen blijven voorzien (...) Dit betekent dat de sloopopgave groter wordt.” (Gebiedsdocument Parkstad Limburg, p. 10)

Kwantitatieve ambities inzake de woonvoorraad zijn in de regionale programma-begrotingen en doorgaans ook in de woonvisie wel te vinden zijn. Als het gaat om kwaliteit zijn de ambities minder scherp afgebakend en daarmee ook lastig te beoordelen. Onder de noemer kwaliteit van wonen worden de volgende ambities gepresenteerd:

- woningen bouwen die mensen verleiden om in de regio te komen wonen (Arnhem Nijmegen);
- het verbeteren van wijken uit de jaren '50, '60 en '80 (Parkstad Limburg);
- een hogere kwaliteit van leven door het realiseren van buurten die mensen stimuleren (Haaglanden);

- leefbaarheid (Amsterdam);
- duurzaamheid en aanpasbaarheid in relatie tot betaalbaarheid (Eindhoven);
- rekening houden met de leeftijds- en huishoudensontwikkeling (Utrecht);
- aandacht besteden aan met name starters en senioren (Twente);
- sociale samenhang (Rotterdam). *“Sociale samenhang blijft ook op termijn een belangrijke woonkwaliteit. De aanwezigheid van een sterke sociale samenhang kan als compensatie werken voor matige woonkwaliteit. Andersom kan de accumulatie van sociale problemen een op zich redelijke woonwijk extra kwetsbaar maken.”* (Woonvisie Stadsregio Rotterdam, p. 40).

Dit laatste citaat maakt ook duidelijk hoe verweven het woonbeleid is met andere beleidsterreinen. De regionale visies en ambities verbinden wonen in het algemeen breed met de (sociale) kenmerken van de leefomgeving, mobiliteit en bereikbaarheid, verschillen tussen bevolkingsgroepen en eveneens ruimtelijke ambities, zoals de balans tussen de (centrum)stedelijke en de landschappelijke woningvoorraad. Bovendien relateren de Wgr-plusregio's al deze domeinen tevens aan hun economische ambities en mogelijkheden.

Er is eveneens geregeld sprake van een verbinding van woningbeleid met welzijnsbeleid, bijvoorbeeld vanuit de overweging om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen en de verwachting dat door vergrijzing (in sommige regio's versterkt door ontgroening) deze doelgroep voorlopig groeit.

Een ander soort verbinding dat opvalt, is samenwerking over de grens. Dit is concreet aan de orde in de Regio Twente, de Stadsregio Arnhem Nijmegen en Parkstad Limburg, waar de landsgrens ook de regio begrenst. Zo blijkt uit onderzoek in opdracht van Regio Twente dat lagere huizenprijzen in Duitsland een belangrijke reden vormen voor verhuisstromen uit Twente naar het Duitse grensgebied²⁹. Ook Parkstad Limburg meldt bevolkingsverlies door de migratie naar Duitsland en België. Deze Wgr-plusregio werkt op diverse beleidsterreinen, waaronder wonen, samen met de Städteregion Aachen³⁰.

In gesprekken met lokale bestuurders is wel aan de orde gekomen dat de samenwerking in Wgr-plusregio's een platform verschaft om afspraken te maken over het bouwen voor specifieke doelgroepen en de verdeling van dergelijke specifieke contingenten over de betrokken gemeenten. Eén van de gedurende de jaren negentig gesignaleerde knelpunten in het kader van de grootstedelijke problematiek, was dat het aandeel van de sociale woningbouw in grote steden relatief hoog was, terwijl het grote steden ontbrak aan locaties om door middel van nieuwbouw hier veranderingen in aan te brengen. Randgemeenten, waar wel nieuwbouwlocaties beschikbaar waren, hadden de neiging om louter te bouwen voor kansrijke en draagkrachtige groepen. De samenwerking, eerst in de kaderwetgebieden en later in de Wgr-plusregio's, zou hier verandering in kunnen realiseren.

²⁹ http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=1076&Itemid=318

³⁰ <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/nieuwsbrieven-index/intensivering-samenwerking-aachen>

In het kader van dit onderzoek zijn geen algemene (trend)gegevens beschikbaar gekomen die aangeven of en op welke wijze de verhoudingen van het aandeel sociale woningbouw in centrumgemeenten en omliggende gemeenten zijn gewijzigd. In individuele rapportages van Wgr-plusregio's en in gesprekken is dit wel regelmatig als een 'succes' van de samenwerking benoemd.

Dit overzicht maakt duidelijk dat alle regio's invulling hebben gegeven aan de wettelijke taken en in dat kader ook concrete maatschappelijke resultaten bereiken. Ook op dit terrein is sprake van een regionaal-specifieke invulling.

2.3.5 Bedrijventerreinen (economie en bedrijvigheid)

Alle Wgr-plusregio's hebben beleid ontwikkeld met betrekking tot bedrijventerreinen, in de context van het beleidsterrein economie en bedrijvigheid. De invulling daarvan is per regio sterk verschillend, zoals weergegeven in bijlage 4. Een en ander hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met de specifieke situatie in de regio. Vrijwel alle regio's rapporteren concrete maatschappelijke resultaten, waarvan eveneens in bijlage 4 melding wordt gemaakt. Deze informatie laat zien dat alle regio's concreet beleid rond de herstructurering of ontwikkeling van bedrijventerreinen hebben ontwikkeld. Daarmee geven de Wgr-plusregio's invulling aan hun verantwoordelijkheid op dit beleidsterrein. Er worden ook resultaten gerapporteerd, soms kwalitatief, soms kwantitatief.

2.3.6 Milieu

In de wet is genoemd dat de regio's op het terrein van het milieubeleid een regionaal milieubeleidsplan en een milieuprogramma kunnen vaststellen. Op één na heeft dit in alle Wgr-plusregio's plaatsgevonden.³¹ Ook hier zijn er de nodige regionale accenten. Zo is er in de regio Rotterdam sprake van samenwerking tussen zowel de Wgr-plusregio als andere organisaties. In het Rotterdam Climate Initiative (RCI) werken de gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam NV, DCMR Milieudienst Rijnmond en Deltalinqs samen aan vijftig procent CO₂ reductie in 2025 t.o.v. 1990, voorbereiding op klimaatverandering en versterking van de Rotterdamse economie. In de regio Haaglanden is naast het milieubeleidsplan en een milieuprogramma ook een groenbeleidsplan opgesteld. Zoals gezegd is er in Arnhem Nijmegen sprake van een intensieve verbinding van milieu met het verkeers- en vervoersbeleid. Dit speerpunt zorgt voor een aantal specifieke beleidsdocumenten, zoals ARGUS (luchtkwaliteit), EOLUS (lagere lokale emissies), FLORA (aantrekkelijke routes), HYDRA (stimuleren gebruik schonere brandstoffen), TERRA (transportefficiëntie) en EUREKA (lucht en klimaat).

³¹ De Regio Twente is de uitzondering. Deze regio heeft er voor gekozen om zich te concentreren op taken en verantwoordelijkheden rond Verkeer & Vervoer. Op het terrein van het milieu wordt op vrijwillige basis binnen de regio samengewerkt, waarbij de Wgr-plusorganisatie een coördinerende en faciliterende rol vervult.

2.3.7 Extra taken of bijzondere accenten

In een bijlage van het Advies van de commissie Nijpels³² is weergegeven of de Wgr-plusregio's extra taken oppakken of bijzondere accenten plaatsen. Dit blijkt in de meeste regio's het geval. In het geval van extra taken geldt wel dat deze zich inhoudelijk dicht bij de wettelijke taken van de Wgr-plusregio's bevinden.

In het kader van de onderhavige evaluatie is eveneens onderzocht of er sprake is van extra taken. Daarbij is de eerdere inventarisatie door de Commissie Nijpels als een gegeven beschouwd. Dit resulteert in de volgende aanvullingen.

- Rotterdam:

Jeugdzorg is wel een taak van deze stadsregio, maar de *ambtelijke uitvoering* van jeugdzorgtaken is per 1-1-2009 overgegaan naar de GGD. Men voorziet ook dat de wettelijke taak de komende jaren zal vervallen (Verbindende kracht, p.7) na evaluatie van de Wet op de jeugdzorg.

- Twente:

De Wgr-plusregio werkt intensief samen met diverse onderwijsinstellingen, zoals het ROC, Saxion Hogeschool en de Universiteit Twente;

Verder hebben de gemeenten aan de Regio Twente een aantal eigen taken overgelaten (Gebiedsdocument regio Twente, p. 20):

- openbare gezondheidszorg (GGD);
- de hulpverlening bij ongevallen en rampen;
- recreatie en toerisme.

- SRE:

- vaststellen en uitvoering van regionale ontwikkelingsplannen op het gebied van recreatie, toerisme, natuur en landschap;
- coördineren inbreng gemeenten bij het opstellen van regiovisies inzake gezondheidszorg en maatschappelijke zorg.

- Haaglanden: enkele regiospecifieke economische taken:

- overheid en internationale dienstverlening: Den Haag als nationaal en internationaal bestuurlijk en juridisch centrum;
- kennis en technologie: Delft Kennisboulevard; Kennisalliantie Zuid-Holland;
- zakelijk toerisme: de cultuurhistorische identiteit van Delft en Den Haag; de zee, het strand en de duinen en de ligging aan het groene hart;
- glastuinbouw: de greenport Westland/Oostland.

Na het wegvallen van de bevoegdheid om structuurvisies en bestemmingsplannen vast te stellen, is in sommige regio's het initiatief genomen om deze wel binnen het regionale verband voor te bereiden en als uitgewerkt plan ter vaststelling aan de provincie voor te leggen.

³² Commissie Nijpels, 2009, bijlage 2, in het bijzonder pagina 44-45

2.4 Balans

In dit hoofdstuk zijn de eerste vier onderzoeksvragen aan de orde gesteld. Duidelijk is geworden dat:

- In alle regio's sprake is van betrekkelijk kleine organisaties, die zich profileren op specifieke, aanvullende deskundigheid voor de gemeenten in hun regio;
- Deze organisaties voor de betrokken gemeenten weinig kosten met zich meebrengen, terwijl de – kwalitatieve – opbrengsten worden gewaardeerd;
- In alle regio's invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken;
- Deze invulling steeds regionaal-specifieke accenten kent;
- Verkeer en vervoer zowel in maatschappelijke zin als wat de uitgaven van de Wgr-plusorganisaties betreft een belangrijk beleidsterrein vormt;
- Er sprake is van een klein aantal aanvullende taken, die vrijwel alle direct gerelateerd zijn aan de wettelijke taken.

Duidelijk is dat de Wgr-plusregio's er in zijn geslaagd om een samenhangend regionaal beleid te ontwikkelen op de aan hen toebedeelde wettelijke taken. Binnen deze kleine organisaties zijn de lijnen kort en kunnen de betrokken ambtenaren makkelijk de samenhang bewaken en bevorderen. Dit is een voor de evaluatie essentiële bevinding. In de Memorie van Toelichting is nadrukkelijk de doelstelling aangegeven dat de regio's een bijdrage moesten leveren aan samenhangend ruimtelijk beleid, geconcentreerd rond de beleidsonderwerpen verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen en bedrijvigheid. Het gegeven dat bij de besluitvorming rond de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's op dit terrein oningevuld zijn gelaten, vormt daarmee veeleer een bedreiging voor de in de Wijzigingswet Wgr-plus nagestreefde integraliteit. Op vrijwillige basis worden in veel regio's alsnog afspraken tussen gemeenten gemaakt met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

De resultaten die door de regio's worden geboekt bij het realiseren van samenhangend regionaal beleid zijn evenmin onopgemerkt gebleven door relevante maatschappelijke organisaties zoals de Kamer voor Koophandel of woningbouwcoöperaties. Zij ervaren het bestuur van de Wgr-plusregio als een betrouwbare partner om afspraken met alle betrokken gemeenten te maken, gezamenlijke projecten te ontwikkelen en uit te voeren.³³

Even belangrijk is het inzicht dat het beleidsopgaven die door het Rijk aan de regio's zijn toebedeeld een regionaal-specifieke invulling krijgen. Er is geen algemene 'mal' van doelstellingen die door alle regio's worden overgenomen. De plannen en ambities op alle beleidsterreinen vertonen, naast overeenkomsten, per regio vaak ook grote verschillen. In dat kader kan worden aangenomen dat de regio's op basis van de door het rijk verstrekte kaders 'maatwerk' realiseren.

³³ Commissie Nijpels, 2009, pagina 24.

Binnen het verband van de Wgr-plus worden nauwelijks extra taken opgepakt, zeker geen taken die geen relatie hebben met het ruimtelijk beleid. Weliswaar biedt de wet daar ruimte voor, het is echter de keuze van de gemeenten om eventuele samenwerking rond andere taken in te richten aan de hand van andere samenwerkingsverbanden. Zowel de gemeenten zelf als de Wgr-plusorganisaties hechten er aan dat de organisaties zich louter richten op de wettelijke kerntaken en dat doen met kleine en effectieve organisaties. Verregaande uitbreiding van taken zou de organisaties sterk veranderen en zou het streven naar samenhangend beleid onder druk kunnen zetten. Daaraan is geen behoefte.

De verkregen informatie over de maatschappelijke resultaten is gefragmenteerd. Dat neemt niet weg dat duidelijk is dat de regio's elk voor zich op de specifieke beleidsterreinen maatschappelijke doelstellingen hebben geformuleerd. De beschikbare informatie laat zien dat de regio's deze doelstellingen over het algemeen realiseren. Tevens is gebleken dat in elke regio de algemene maatschappelijke doelstellingen een regionaal-specifieke invulling krijgen en dat deze geregeld ook aangevuld of verbijzonderd worden.

3 Het bestuur

3.1 Inleiding

Op basis van Wijzigingswet Wgr-plus zijn acht 'bijzondere' Wgr-plusregio's ingericht. Dit bracht automatisch de noodzaak met zich mee hiervoor het bestuur te organiseren. In de evaluatie van de Wet is het daarom relevant om te inventariseren of en op welke wijze hier gevolg aan is gegeven. Hiervan wordt in paragraaf 3.2. verslag gedaan. In een evaluatie die zich concentreert op de feitelijke uitvoering van de wet zou hiermee kunnen worden volstaan. Toch zal dit niet het geval zijn. In de discussie over de Wgr-plusregio's is de democratische legitimatie van deze bestuursvorm namelijk een weerkerend thema. Dit komt omdat er sprake is van een bijzondere vorm van bestuur; verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat de vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur van de regio's niet rechtstreeks door burgers worden gekozen. Zij worden benoemd door de raden van de afzonderlijke gemeenten. Het feit dat er geen directe relatie bestaat tussen de inwoners van een Wgr-plusgebied en het bestuur van de regio wordt geregeld als een 'gebrek' beoordeeld. Bovendien wordt de invloed van individuele raadsleden uit de verschillende afzonderlijke gemeenten op het beleid van de regio als beperkt beschouwd. Deze veronderstelde tekortkomingen in de democratische organisatie van het bestuur van de regio's vormden één van de belangrijkste motieven voor de Tweede Kamer om bij de vaststelling van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO) bij amendement geen invulling te geven aan het oorspronkelijk in de Wijzigingswet Wgr-plus opgenomen voornemen de regio's de bevoegdheid te geven om regionale structuurplannen vast te stellen.

De wijze waarop de betrokkenheid van de bestuurders van de gemeenten bij het bestuur van de regio is georganiseerd maakt deel uit van de beschrijving in paragraaf 3.2. De beoordeling daarvan is eveneens in het onderzoek aan de orde gekomen. Deze beoordeling is tot stand gekomen op basis van gesprekken met diverse lokale bestuurders. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is opgenomen in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 wordt de balans opgemaakt.

3.2 Beschrijving

Elke stadsregio kent, conform het gestelde in de wet, een Algemeen Bestuur (Regioraad) en een Dagelijks Bestuur. De feitelijke gegevens over de omvang van deze bestuursorganen zijn vermeld in onderstaande tabel.

Tabel 5 | Omvang Algemeen en Dagelijks bestuur van de Wgr-plusregio's (2010)³⁴

	Omvang Algemeen Bestuur	Omvang Dagelijks bestuur
Stadsregio Amsterdam	57	7
Stadsregio Rotterdam	30	7
Stadsgewest Haaglanden	61	10
BRU	34	11
SRE	21	6
Arnhem Nijmegen	37	6
Regio Twente	29	7
Parkstad Limburg	37	8

De omvang van elk algemeen bestuur is in elke 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 elke regio sprake is van wisselend gewicht dat aan de stem van vertegenwoordigers van de diverse gemeenten wordt toegekend. Deze gewichten zijn afgeleid van de omvang van de gemeente waar een lid van het AB 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. Het voert te ver om per regio de stemverhoudingen weer te geven, een overzicht, gebaseerd op de situatie in 2008, is opgenomen in een rapportage van BMC.³⁵

Tot voor kort waren er twee regio's waar gestreefd werd naar een samenstelling van het Algemeen Bestuur, waarin alle in de regio actieve politieke partijen min of meer in verhouding tot hun aandeel bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen verkregen stemmen vertegenwoordigd waren. Dit betrof de regio's Amsterdam en Rotterdam. Dit werd gerealiseerd door daarover op vrijwillige basis afspraken te maken tussen de gemeenten. In de regio Rotterdam is dit streven na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 losgelaten, omdat men van mening was dat een dergelijke, ingewikkelde, wijze van samenstellen onvoldoende recht deed aan het feit dat het in essentie gaat om verlengd lokaal bestuur. In de overige regio's is het al langer zo dat gemeenten zelf bepalen wie de gemeente vertegenwoordigt in het Algemeen Bestuur. Dat betreft ook de keuze of een burgemeester, wethouder dan wel raadslid wordt afgevaardigd naar het

³⁴ Het betreft de situatie na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010

³⁵ De stemgewichten en -verhoudingen in elke regio zijn vermeld in een rapportage van BMC, Samenwerking vergeleken. Den Haag 2009, 2008.

Algemeen Bestuur. In de praktijk leidt dit er toe dat vanuit kleinere gemeenten veelal uitsluitend leden van het college van B&W deelnemen aan het Regiobestuur, terwijl relatief veel raadsleden afkomstig zijn uit grotere gemeenten. Uitzonderingen zijn de Regio Twente en Parkstad-Limburg, waar per gemeente één collegelid en één raadslid deel uitmaken van het Algemeen Bestuur.

Het Dagelijks Bestuur bestaat vrijwel uitsluitend uit wethouders en burgemeesters. Met uitzondering van 'Arnhem Nijmegen' is de voorzitter van de Regioraad en de voorzitter van het Dagelijks Bestuur de burgemeester van de centrumgemeente. In Arnhem Nijmegen en in Parkstad-Limburg is sprake van een onafhankelijk voorzitter.

De conclusie uit deze informatie is dat in elke regio, conform de wet, een Algemeen en een Dagelijks Bestuur is ingesteld en dat elke gemeente tenminste één vertegenwoordiger heeft in het Algemeen Bestuur. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen regio's, in omvang van de besturen, in aantallen vertegenwoordigers per gemeente, in stemgewichten van vertegenwoordigers van verschillende gemeente en daarmee ook in de 'stemmacht' die de vertegenwoordigers van de centrumgemeente in het Algemeen Bestuur hebben. De wet biedt ruimte voor variatie, de regio's hebben er voor gekozen die ruimte te benutten. Klaarblijkelijk is er behoefte aan regionaal-specifieke invulling, die recht doet aan de bestaande verhoudingen tussen de gemeenten.

Een beschrijving van de formele structuur zegt nog weinig over het dagelijks functioneren. Alle besturen van de Wgr-plusregio's ontwikkelen verschillende activiteiten om de raden van alle inliggende gemeenten bij de beleidsvoorbereiding en –verantwoording te betrekken. Naast de inzet van reguliere communicatiemiddelen zoals (elektronische) nieuwsbrieven en websites, vindt er geregeld direct contact plaats met gemeenteraden. Alle regio's organiseren enkele malen per jaar informatiebijeenkomsten, 'kennisateliers' en 'expertmeetings' met raadsleden. Bij aanvang van elke nieuwe raadsperiode organiseert menige regio een grote kennismakingsbijeenkomst. In alle regio's wordt de gang van zaken structureel geagendeerd in de afzonderlijke raadscommissies of de plenaire raadsvergadering. In sommige regio's zijn er in de diverse gemeenten aparte raadscommissies voor regionale aangelegenheden. In enkele regio's zijn netwerken van betrokken griffiers ontstaan, die de besluitvormingsprocessen in regioverband volgen, zodat onderwerpen tijdig in de raad kunnen worden geagendeerd.

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

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

3.3 Beoordeling van de praktijk

In paragraaf 3.2. is inzichtelijk gemaakt dat er sprake is van een feitelijke bestuursstructuur waarbij alle gemeenten een stem hebben in het Algemeen Bestuur. Bovendien zijn er in alle regio’s procedures en structuren ontwikkeld om zowel bij de agendavorming, de besluitvorming als bij het afleggen van verantwoording de raden van alle gemeenten te betrekken. Deze informatie leidt eenvoudig tot de conclusie dat in formele zin de democratische legitimatie goed is georganiseerd.

Procedures op papier garanderen echter niet dat deze in de praktijk naar tevredenheid van de betrokkenen functioneren. Zo wordt in een recent verschenen advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), onder directe verwijzing naar de formele organisatie van de democratische legitimatie in de Wgr-plusgebieden, gesteld: “Dat neemt echter niet weg dat het algemeen en dagelijks bestuur die deze verbanden aansturen uiteindelijk toch op zijn best een indirecte verantwoording faciliteren. Voor kiezers, maar vaak ook raadsleden, blijft de Wgr of het samenwerkingsverband een abstractie, 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.”³⁶ De ROB stelt in dit citaat dat er weliswaar in formele zin procedures zijn waardoor zowel burgers als raadsleden invloed kunnen uitoefenen en verantwoording kunnen krijgen over het ontwikkelde beleid, maar dat deze dusdanig weinig bekend zijn dat dit in de praktijk onvoldoende gebeurt.

In het kader van de huidige evaluatie is gesproken met individuele bestuurders en politici, waarbij hun oordeel over hun beïnvloedingsmogelijkheden aan de orde is geweest.³⁷ In hoeverre ervaren deze individuele bestuurders de Wgr-plusregio inderdaad als een ‘abstractie’; kennen zij de procedures?

Er is in het kader van dit onderzoek niet gesproken is met een representatief aantal bestuurders en politici; de bevindingen hebben daarmee bij voorbaat geen algemene

³⁶ ROB, 2010, op cit., pagina 21

³⁷ In het citaat van de ROB wordt ook verwezen naar ‘kiezers’. Opvattingen van kiezers over de Wgr-plusregio zijn in dit onderzoek niet aan de orde gekomen. Naast praktische overwegingen geldt daarbij ook de meer principiële overweging dat gezien de constructie van ‘verlengd lokaal bestuur’, het de individuele gemeentebestuurders zijn die aangesproken moeten worden op het functioneren van de regio’s. 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.

geldingskracht voor alle gemeentebesturen en –bestuurders in alle Wgr-plusregio's. Wel geldt dat als de informanten in meerderheid de bezwaren onderschrijven, dit als een belangrijke indicatie kan worden beschouwd dat de democratische legitimatie, ondanks alle investeringen in de structuur van het bestuur en in de vele activiteiten om vanuit de regio's de gemeenteraden te bereiken, tekortkomingen kent.

De weergaven van de bevindingen uit deze gesprekken zijn gegroepeerd rond een aantal bezwaren, die in de praktijk met grote regelmaat tegen de gehanteerde bestuursvorm bij intergemeentelijke samenwerking worden ingebracht. Deze zijn:

- a. Het bezwaar dat het regionaal bestuur, ondanks alle inspanningen vanuit het bestuur en de organisatie van de Wgr-plusregio, voor vele lokale bestuurders, met name raadsleden, 'een abstractie' blijft;
- b. Een als te groot ervaren dominantie van de centrumgemeente;
- c. Als gebrekkig ervaren beïnvloedingsmogelijkheden voor afzonderlijke, met name kleinere gemeenten;
- d. Onduidelijkheid voor de burgers wie ze kunnen aanspreken met wensen of klachten met betrekking tot beleid waar de Wgr-plusregio de verantwoordelijkheid voor draagt;

Dit zijn, zoals gezegd, bezwaren die tegen elke vorm van intergemeentelijke samenwerking worden geuit. Bij samenwerking binnen Wgr-plusverband worden deze echter als urgenter ervaren, omdat het verplichtende karakter in de samenwerking het individuele gemeenten niet mogelijk maakt om zich eventueel te onttrekken aan een voor deze gemeente ongewenst besluit.

Ad a. 'Een abstractie'?

In de gesprekken zijn hier geen aanwijzingen voor gevonden. In de gevoerde gesprekken bleken de informanten goed bekend met de structuur, het beleid en de verantwoordelijkheden van de stadsregio. Geregeld wordt benadrukt dat de Wgr-plusregio een slagvaardig en effectief instrument is om afspraken in regionaal verband te maken. De informanten zijn zich bewust van de investeringen die gemeenten in de samenwerking doen, maar zien ook opbrengsten. In die context wordt wel gesproken over de Wgr-plusregio als een 'geldmachine' (vanwege de rijksmiddelen die hier beschikbaar komen), als een projectenfabriek of als een 'expertisecentrum'. Natuurlijk, soms moet in de samenwerking iets worden ingeleverd. Maar dat neemt niet weg dat de Wgr-plusregio als 'iets van henzelf' wordt ervaren. In deze context wordt ook geregeld opgemerkt dat de respondenten de stadsregio prefereren boven behartiging van dezelfde taken door de provincie. De provincie wordt veelal juist als afstandelijk en abstract beoordeeld, terwijl ze de Wgr-plusregio als 'dichtbij' en 'vertrouwd' ervaren. In die zin functioneert een Wgr-plusregio daadwerkelijk als 'verlengd lokaal bestuur', het is een bestuursvorm die 'van de gemeenten zelf' is. Illustratief zijn in dat verband de bevindingen die zijn gedaan in het kader van een uitgebreide consultatieronde in 2009

van raadsleden in de stadsregio Rotterdam over het functioneren en de toekomst van de Stadsregio.³⁸ In het kader van die consultatie wordt gerefereerd aan de Wgr-plusregio als een ‘gemankeerde bestuurslaag’. Daarmee wordt echter bedoeld dat de bevoegdheden van de stadsregio naar mening van de betrokken niet uitgebreid genoeg zijn. Tevens ervaren de raadsleden het als een gemis dat er geen sprake is van een rechtstreekse democratische legitimatie. In feite is dit alsnog een pleidooi voor het mogelijk maken van een stadsprovincie. Ondanks deze ‘mankementen’ wordt een rol van de provincie op de beleidsterreinen van de Wgr-plusregio met grote nadruk afgewezen.

Ad b. Dominantie centrumgemeente?

De stemverhoudingen zijn in elke Wgr-plusregio dusdanig dat de vertegenwoordigers van de centrumgemeente gezamenlijk een grote minderheid vormen. Als slechts een klein aantal vertegenwoordigers van andere gemeenten met hun meestemt, zijn de vertegenwoordigers van de centrumgemeente in de meerderheid. Deze omstandigheid wordt door alle informanten onderkend. Wel zijn er verschillen in de beoordeling. Vertegenwoordigers van kleinere gemeenten ervaren de dominantie van de centrumgemeente incidenteel als ‘te’ hoog. Soms wordt genoemd dat men zich ‘voor het blok voelt gezet’, ‘onvoldoende deelt in het profijt’ of ‘dat de regio wordt gebruikt om de belangen van de centrumgemeente te dienen’. Vertegenwoordigers van de centrumgemeente wijzen er veelal op dat hun stemgewicht noodzakelijk is om de randgemeenten bij te laten dragen aan het oplossen van de regionale problemen, die op dat moment vooral in de centrumgemeente manifest en urgent zijn. Zij benadrukken dat als de centrumgemeente profiteert, dit meestal ook meerwaarde heeft voor de regio als geheel.

Er wordt genoemd dat kleinere gemeenten via de centrumgemeente ‘toegang’ hebben op andere regio’s in Nederland of zelfs Europa. Anders gezegd, de stadsregio is voor hun de poort naar andere netwerken.

Ondanks de geregeld geconstateerde wrevel onder vertegenwoordigers van kleinere gemeenten valt op dat er een betrekkelijk grote consensus heerst over het feit dat het reëel en redelijk is dat de centrumgemeente een flinke vinger in de regionale pap heeft. Ook de vertegenwoordigers van kleinere gemeenten tonen zich er van bewust dat er soms grote maatschappelijke problemen zijn in de centrumgemeente, die in regionaal verband opgelost moeten worden; oplossingen waaraan de randgemeenten ook moeten bijdragen. In de eigen raad kan dan ‘gesputterd’ worden over de invloed die de centrumgemeente heeft, in de praktijk heeft men er minder problemen mee. Daar komt bij dat de centrumgemeenten zich met de komst van deze vorm van regionale samenwerking meer bewust zijn geworden van hun rol, positie en verantwoordelijkheden als centrumgemeente; in dat kader hebben ze meer oog gekregen voor de belangen van de overige gemeenten.

³⁸ Zie, Stadsregio Rotterdam, De Aftrap, presentatie en verslag van startbijeenkomst op 18 maart 2009. Zie ook T. Witte, Provincie is de oorzaak van het probleem; in: Openbaar Bestuur, mei 2010

Ad c. Beperkte invloed (kleinere) gemeenten

Samenwerking impliceert dat invloed moet worden gedeeld. Elke gemeente, groot of klein, heeft daarmee een gedeelde invloed op de gang van zaken in de Wgr-plusregio. Dat geldt in het bijzonder voor de kleinere gemeenten, die vanwege aantallen vertegenwoordigers en stemgewichten, beperkte invloed hebben. Daarnaast erkennen de informanten dat het voor individuele raadsleden lastig is om invloed uit te oefenen. De respondenten zijn zich ook hier van bewust, maar ervaren dit over het algemeen niet als een groot probleem.

Ad. d. Wie is aanspreekbaar

Als belangrijk bezwaar tegen de Wgr-plusregio's wordt vaak ingebracht dat het voor burgers, die ontevreden zijn over bijvoorbeeld de inrichting van het openbaar vervoer, de bouwplannen of de woningvoorraad, onbekend is waar ze met hun meningen, opvattingen en klachten terecht kunnen. Gemeenten zouden verwijzen naar de stadsregio, de stadsregio weer naar de gemeente, et cetera. 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. Op zijn minst is dit een lange weg. Herhaaldelijk wordt opgemerkt dat als het beleid dat thans tot de verantwoordelijkheid van een stadsregio behoort, zou worden ontwikkeld en uitgevoerd door een overheid met een rechtstreeks gekozen bestuur, deze weg in ieder geval korter en directer zou zijn.³⁹ Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als de taken en verantwoordelijkheden zouden zijn ondergebracht bij de provincie of als een Wgr-plusregio een rechtstreeks gekozen bestuur zou kennen. In de gesprekken valt op dat individuele bestuurders zich er in ieder geval van bewust zijn dat zij aanspreekbaar behoren te zijn op het beleid van de regio. Bovendien geldt dat de Wgr-plusregio's zich concentreren op de voorbereidingen van beleid en de algemene organisatie van de uitvoering van dat beleid. De dagelijkse uitvoering is weer de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten. In die zin zijn de gemeenten, en hun bestuurders, ook direct aanspreekbaar op de uitvoering van het beleid. Vertegenwoordigers van de Wgr-plusregio's geven aan dat om deze reden deze regio's zich maar beperkt naar burgers profileren.

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. Dit is in de context van de doelstellingen van de Wet en de onderhavige evaluatie een essentiële bevinding. In het verlengde daarvan valt de constatering dat daarmee, als het gaat om

³⁹ In ieder geval in de stadsregio Rotterdam is de weg ook korter, daar kan elk individueel raadslid zich rechtstreeks wenden tot het Algemeen Bestuur.

de relaties tussen gemeenten, het functioneren van een Wgr-plusregio de bestuurlijke drukte reduceert.

Mochten er al kritische kanttekeningen worden geplaatst door individuele bestuurders, dan hebben die geregeld betrekking op de samenstelling van het samenwerkingsgebied. In de Randstad wordt het gebied geregeld als 'te beperkt' ervaren. In Haaglanden wordt melding gemaakt van de wenselijkheid voor intensievere samenwerking met de stadsregio Rotterdam; in de stadsregio Rotterdam worden bovendien de relaties met de Drechtsteden benadrukt. In Amsterdam wordt gewezen op de samenwerking in de Metropoolregio.

3.4 Balans

De bestuurlijke organisatie van de Wgr-plusregio's is in lijn met de doelstellingen en randvoorwaarden van de wet. Er zijn procedures ontwikkeld om de raden van de betrokken gemeenten mogelijkheden te bieden om de agenda mede te bepalen, invloed uit te oefenen op de besluitvorming en om verantwoording te krijgen over de uitvoering van de beslissingen. De formeel adequate bestuurlijke organisatie wordt in de praktijk bevestigd door de constatering dat de bestuursvorm voor de betrokken bestuurders geen 'abstractie' is. Een Wgr-plusregio is weliswaar een orgaan met eigen bevoegdheden, het wordt in de praktijk ervaren als een orgaan 'van en voor' de gemeenten. Bestuurders zijn bekend met het bestaan, ze kennen de procedures, ze weten welk beleid er aan de orde is, ze hebben een goed idee van de verhoudingen tussen de regio en hun eigen gemeente, ze kennen de verdeling van verantwoordelijkheden, ze tonen zich aanspreekbaar op het beleid van de regio. Ze realiseren zich dat samenwerking impliceert dat de eigen autonomie en invloed verminderen, maar ze wijzen tegelijkertijd op opbrengsten van de samenwerking in Wgr-plusverband.

Wellicht betekent de samenwerking soms dat de eigen mogelijkheden van individuele gemeenten worden aangetast, wellicht moet je soms wat inleveren, maar dat hoort erbij. De samenwerking in Wgr-plusverband wordt geprefereerd boven een eventuele rol van de provincie, die veeleer wordt ervaren als 'afstandelijk' en 'abstract'. Het feit dat ze 'als gemeenten onder elkaar' gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de regionale uitdagingen wordt ook ervaren als een reductie van eventuele bestuurlijke drukte. Er moeten immers altijd afspraken worden gemaakt over regionale samenwerking, de structuur van de Wgr-plusregio biedt daarvoor een werkend platform, met korte lijnen tussen bestuurders en deskundige ambtelijke ondersteuning. De mogelijke tegenstellingen tussen centrumstad en omliggende gemeenten worden zo overbrugd.

De bestuurlijke organisatie van de Wgr-plusregio's functioneert al met al naar behoren.

De positie in het openbaar bestuur

4.1 Positionering van het hoofdstuk

Tot nu toe is in alle hoofdstukken benadrukt dat het onderzoek een evaluatie van de met de wet beoogde doelen betreft. De wet bevat echter geen enkele bepaling die suggereert dat er met de introductie van de Wgr-plusregios sprake is van een streven om de verhoudingen in het binnenlands bestuur te wijzigen. Wat de aanwezigheid van deze regio's vervolgens heeft betekend voor de relatie met de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten zou daarom geen object van onderzoek hoeven te zijn. Toch is dit het geval. De oorzaak ligt veeleer in het feit dat met de introductie van eerst de Kaderwetgebieden en later de Wgr-plusregio's een bestuursvorm is ontstaan die afwijkt van de op dat moment gangbare vormen. Hoewel de bestuursvorm van de Wgr-plusregio's past binnen de wet, kan worden gesteld dat er een 'modelmatige afwijking' is ontstaan. Dit werd al herkend in de parlementaire behandeling van de wet in zowel de Tweede als de Eerste Kamer, waar vertegenwoordigers van verschillende partijen van mening waren dat de introductie van deze regio's onvermijdelijk consequenties zou hebben voor de organisatie van het binnenlands bestuur. In de context van deze discussie heeft de toenmalige minister toegezegd om deze consequenties te adresseren in het evaluatie-onderzoek.

De aard van de problematiek leidt er toe dat dit hoofdstuk wat structuur en inhoud betreft afwijkt van de vorige. Tot nu toe is gepoogd om zoveel als mogelijk feitelijke informatie te verstrekken over het functioneren en de resultaten van de Wgr-plusregio's.

De feitelijke consequenties van de aanwezigheid van de Wgr-plusregio's voor het rijksbeleid, de samenwerking en de afstemming met provincies en met gemeenten laten zich kort samenvatten, en zijn impliciet al in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. De volgende zijn te noemen:

- In algemene zin betekent de aanwezigheid van de Wgr-plusregio's dat er sprake is van een 'extra' bestuurlijke eenheid die eigen taken en bevoegdheden heeft. De extra 'speler' impliceert automatisch dat gemeenten, provincies en het Rijk hiermee rekening moeten houden en moeten investeren in overleg en samenwerking.
- De Wgr-plusregio's kennen een in de wet vastgelegd takenpakket. Bij een aantal van deze taken, met name op het terrein van verkeer en vervoer, vervullen deze regio's een functie die gelijkwaardig (nevengeschikt) is aan die van de provincies. Daarmee is het een feit dat de aanwezigheid van deze regio's impliceert dat de provincies op deze terreinen hun rol met de regio's moeten delen.
- De Wgr-plusregio's hebben mede tot doel om tegenstellingen tussen inliggende gemeenten te overbruggen. Een instrument daarvoor is het 'verplichtende karakter' van de samenwerking. Dit betekent automatisch dat de autonomie van gemeenten kan worden aangetast.

In dit hoofdstuk staat niet zozeer de feitelijke betekenis van de aanwezigheid van Wgr-plusregio's in het Nederlandse bestuursstelsel centraal. Zoals gezegd, deze laat zich kort en eenvoudig beschrijven. Het gaat veeleer om de beoordeling daarvan door de diverse spelers. Het hoofdstuk beperkt zich tot een weergave van de verschillende beoordelingen van medewerkers van de Rijksoverheid, provincies en gemeenten. Hiertoe zijn in elke regio gesprekken gevoerd met zowel vertegenwoordigers van de Wgr-plusorganisatie, met lokale bestuurders en met ambtenaren van provincies met inliggende Wgr-plusregio's. Bovendien is gesproken met zowel vertegenwoordigers van de koepelorganisatie van de gemeenten – de VNG – als van de provincies – het IPO. Als laatste hebben er interviews plaatsgevonden met ambtenaren van de meest bij het beleid van de Wgr-plusregio's betrokken departementen, te weten BZK⁴⁰, VROM en V&W. Tevens heeft een gesprek plaatsgevonden met een ambtenaar van VWS, een ministerie dat vanwege de jeugdzorg direct betrokken is bij het beleid van (een beperkt aantal) Wgr-plusregio's. Eerder is al aangegeven dat het beleid rond de jeugdzorg gaandeweg het onderzoek minder relevant is geworden voor de evaluatie. In dit hoofdstuk komt de jeugdzorg daarom niet expliciet aan de orde, al zijn enkele noties uit het gevoerde gesprek wel in het algemeen relevant voor de beoordeling van de relatie tussen de Wgr-plusregio's en de rijksoverheid.

4.2 Opvattingen van departementen

De geraadpleegde (ambtelijke) medewerkers van de ministeries van VROM en V&W zijn over het algemeen goed te spreken over het functioneren van de Wgr-plusregio's. Zoals in het eerste hoofdstuk vermeld, voorzagen deze departementen aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw belangrijke maatschappelijke opgaven voor decentrale overheden op de terreinen van respectievelijk ruimtelijke ontwikkeling, woningbouw (VINEX-locaties) en verkeer en vervoer. De ontwikkeling van internationaal concurrerende grootstedelijke vestigingsmilieus wordt met name in de Randstad van groot belang geacht. Naar hun toenmalige mening was in grootstedelijke gebieden de provincie niet de meest geschikte bestuurslaag om deze uitdagingen effectief en efficiënt in samenwerking met de gemeenten op te pakken. Tegelijk stond de (te) dominante positie van de centrumgemeente de noodzakelijke gecoördineerde aanpak van de problematiek in centrumstad én randgemeenten in de weg. Voor het aangaan van deze uitdagingen hechtten zij in deze gebieden aan het ontstaan van een sterke regionale bestuursvorm, waarmee de bestaande status quo kon worden doorbroken. Het ontstaan van de kaderwetgebieden, later de Wgr-plusgebieden, waarin op een aantal taken een verplichte vorm van samenwerking werd ontwikkeld, had daarom de voorkeur en steun van deze departementen en hun toenmalige bewindslieden.

⁴⁰ Het gesprek met de medewerker van BZK had vooral betrekking op de achtergronden bij het ontstaan en de inrichting van de Wgr-plusregio's en het specificeren van de informatiebehoefte van het Ministerie ten behoeve van de evaluatie. In dit gesprek zijn geen beoordelingen van het functioneren van de regio's aan de orde geweest.

In het kader van de evaluatie hebben vertegenwoordigers van deze departementen aangegeven dat zij van mening zijn dat de Wgr-plusregio's inderdaad eraan hebben bijgedragen dat grootstedelijke problematiek in het bredere verband van stad en randgemeenten is aangegaan. Wgr-plusregio's hebben met name de uitdagingen op het terrein van wonen en verkeer en vervoer in regionaal verband opgepakt en daar invulling aan gegeven. Uit diverse rapportages kan worden afgeleid dat bijvoorbeeld de ontwikkeling van een samenhangend OV-systeem in en rond de grote steden gebaat is geweest bij één bovengemeentelijke instantie met een functionele invalshoek. Verder wijzen zij erop dat de toegevoegde waarde is het versterken van de samenhang tussen verkeer en vervoer en ruimtelijk beleid in de Wgr-plusregio's. Dat is bij uitstek mogelijk (geweest) omdat de gemeenten die in de Wgr-plusregio samenwerken, zowel met bestemmingsplannen (individueel) als met de plus voor verkeer en vervoer, de krachten konden bundelen en prikkels hadden om naar effectieve instrumenten te zoeken. Wat dat betreft ervaren zij het als 'jammer' dat het instrument structuurvisie is ingetrokken. Zij noemen overigens voorbeelden buiten de Wgr-plus, waarbij provincies de in regio's opgestelde (structuur)visies vrijwel één op één overnemen.

De medewerkers van deze departementen wijzen er tevens op dat het rond een aantal opgaven 'onvermijdelijk' is om bijzondere afspraken te maken met de grote gemeenten. Grootchalige (ook rijks-)infrastructuur kan bij voorbeeld alleen tot stand komen in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen. Dat via de Wgr-plusregio's in de 'grootstedelijke gebieden' afstemming tussen de centrumgemeente en de randgemeenten wordt gerealiseerd, ervaren zij als een belangrijk winstpunt. Voor de betrokken ambtenaren van deze departementen dragen de Wgr-plusregio's op deze wijze bij aan het verminderen van bestuurlijke drukte.⁴¹

De uitdagingen op het terrein van verkeer en vervoer blijven vragen om een sterke inhoudelijke samenhang van het beleid en de uitvoering rond de grotere gemeenten. Wgr-plusregio's kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan de zogenaamde brede MIRT-verkenningen.⁴² Bij deze brede MIRT-verkenningen speelt wel dat de regio's en de provincies gezamenlijk een bijdrage moeten leveren aan deze verkenningen. De medewerkers van zowel Verkeer & Waterstaat als VROM ervaren dat in sommige gebieden de gewenste samenwerking tussen Wgr-plusregio en provincie lastig tot stand komt.

⁴¹ Zoals gemeld is ook over de Jeugdzorg gesproken met een vertegenwoordiger van VWS. In het evaluatierapport van de jeugdzorg (BMC, 2009) wordt geconstateerd dat de afstemming met betrekking tot het beleid rond de jeugdzorg in Wgr-plusverband veel minder goed uit de verf komt, zodat er steeds sprake is van aanvullend overleg met de centrumgemeente of met de andere gemeenten. Het oordeel van VWS over de prestaties van de drie Wgr-plusregio's op het terrein van de jeugdzorg is al met al minder positief dan het oordeel van VROM en V&W over de prestaties op de beleidsterreinen wonen en verkeer en vervoer.

⁴² In hoofdstuk 2 is de term MIRT en de inhoud van dit programma al toegelicht.

De medewerkers van deze departementen geven aan dat naar hun oordeel de prestaties van de Wgr-plusregio's op het punt van de verplichte taken niet 'beter' zijn geweest dan die van de provincies. In andere delen van Nederland was de provincie de meest aangewezen bestuurslaag om de verantwoordelijkheid te dragen om in samenhang de uitdagingen op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en woningbouw aan te gaan. In die gebieden hebben de provincies huns inziens 'even goed' gepresteerd.⁴³ Met hun oordeel geven ze louter aan dat de beleidsmakers medio jaren negentig van de vorige eeuw van mening waren dat gezien de uitdagingen rond grote steden, de instelling van de zeven oorspronkelijke kaderwetgebieden⁴⁴ met daaraan gekoppeld een vorm van verplichte samenwerking op het terrein van enkele precies omschreven taken, in de rede lag. Nu kan in zijn algemeenheid worden geconstateerd dat de Wgr-plusregio's op deze taken in het grootstedelijk gebied hun rol van "deskundig mediator" tussen gemeenten goed hebben opgepakt. Zij zijn in staat geweest vanuit hun functionele kennis en invalshoek gedragen beleid en uitvoering te ontwikkelen. Vanuit die optiek worden de Wgr-plusregio's door de medewerkers van departementen ervaren als een nuttige samenwerkingspartner.

4.3 De opvattingen van de provincies

In het eerste hoofdstuk is verwezen naar de discussie rond de totstandkoming van de Kaderwetgebieden, waaruit later de Wgr-plusregio's zijn ontstaan. Onder meer is genoemd dat toentertijd (rond 1990) de provincies het belang van bijzondere regelingen voor de grootstedelijke problematiek onderschreven, maar van mening waren dat een en ander ook binnen de context van een 'gewone' Wgr realiseerbaar zou zijn geweest. Uiteindelijk hebben de kabinetten, die eerst verantwoordelijk waren voor de instelling van de Kaderwetgebieden en later de Wgr-plusgebieden, gekozen voor 'bijzondere' regelingen. De provincies hebben hier vervolgens aan meegewerkt en onder meer ingestemd met de toetreding van gemeenten tot deze bijzondere samenwerkings-gebieden. Dat geldt ook de latere totstandkoming van de Wgr-plusregio Parkstad-Limburg.

Deze praktische medewerking betekent niet dat de provincies hun principiële standpunt van afwijzing van de noodzaak van een bijzondere regeling hebben verlaten.

⁴³ In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat parallel aan deze evaluatie van de Wgr-plus het Ministerie van V&W opdrachtgever is van een evaluatieonderzoek van de Wet BDU. In het kader van deze laatste evaluatie zijn (concept-)rapportages beschikbaar die momenteel in ambtelijke gremia becommentarieerd worden. Deze rapportages zijn nog niet in brede kring gepubliceerd. Zenc heeft ten behoeve van deze evaluatie wel inzage gehad in de beschikbare publicatie. In deze publicatie over de evaluatie van de BDU, de wetsevaluatie, wordt in de beoordeling geen enkele keer een onderscheid gemaakt tussen de beoordeling van provincies en de Wgr-plusregio's.

⁴⁴ Als het gaat om een oordeel over het ontwikkelen van samenhangend beleid rond wonen en verkeer en vervoer spreekt voor zich dat dit oordeel geen betrekking kan hebben op Parkstad-Limburg. Het belang om aan Parkstad-Limburg de plusstatus toe te kennen wordt in dit specifieke geval niet onderschreven door de vertegenwoordigers van deze departementen.

Eerder integendeel, dit standpunt is feitelijk steeds nadrukkelijk vertolkt. De rapportage van de Commissie Lodders (uit 2008) bevat in dit kader de volgende passage: “Om gebiedsregie te kunnen voeren dienen de provincies over een passend taken- en bevoegdhedenpakket te beschikken waarmee zij onderwerpen kunnen verbinden en prestaties kunnen afdwingen, zodat bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg tevens een impuls biedt aan de bouw van een duurzame woon- en werkwijk, ruimte voor water, en realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hiervoor is het nodig dat provincies werkelijk gáán over verdeling van de woningbouwopgave binnen hun provincie, de hoeveelheid ruimte voor en de kwaliteit van bedrijventerreinen, planning van verkeer en vervoer, natuur en milieu, en water. In deze scherpste van verantwoordelijkheid en taakverdeling is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr+) een niet-passende figuur. Er over gaan wil zeggen dat de provincie zowel bestuurlijk als financieel volledig verantwoordelijk is voor de gebiedsspecifieke invulling van landelijke doelen en afspraken met het rijk.”⁴⁵ Weliswaar komt dit standpunt voor rekening van de Commissie zelf en is deze niet formeel overgenomen door het bestuur van het IPO, het beleid van het IPO en de betrokken provincies volgde nadien wel steeds dit standpunt. Zo is onlangs deze stellingname in een door het IPO opgestelde ‘Profiel Provincies’⁴⁶ bevestigd. Verschillende belangrijke provinciebestuurders, zoals met name de voorzitter van het IPO, hebben zich ook uitgesproken tegen de aanwezigheid van de Wgr-plusregio’s.⁴⁷

Een verbijzondering en uitwerking van zowel de principiële argumenten als de huidige praktijk zijn verkregen in gesprekken met (ambtelijke) medewerkers van provincies en van het IPO. Dit geeft de volgende inkleuring:

De gesprekspartners erkennen en benadrukken dat er altijd behoefte zal zijn aan bovengemeentelijke samenwerking. Zij tonen zich groot voorstander van samenwerking in ‘gewoon’ Wgr-verband. Naar hun zeggen werken zij momenteel goed samen met allerlei ‘gewone’ Wgrregio’s in hun provincie, waaronder ook regio’s met een grote bevolkingsdichtheid en een grote centrumgemeente.

In de dagelijkse praktijk is er rond allerlei uitvoeringszaken sprake van goede samenwerking met de uitvoeringsorganisatie van de Wgr-plusregio. Ook binnen de Wgr-plusregio, op de beleidsterreinen waarvoor deze regio’s de verantwoordelijkheid dragen, wordt naar mening van de provincies beleid ontwikkeld dat aansluit bij de

⁴⁵ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders), Regie, Ruimte en rekenschap, Den Haag, 2008: pagina 16.

⁴⁶ IPO, Provincies, een eigentijds profiel, Den Haag 2010. Overigens bouwt de stellingname van de Commissie Lodders weer voort op de eerdere door de Commissie Geelhoed opgestelde toekomstvisie voor de provincies (“Op schaal gewogen”, 2002), waarin eveneens is gesteld dat de provincies integraal verantwoordelijk moeten worden voor het regionale omgevingsbeleid.

⁴⁷ In de nieuwjaars toespraak van 2010 zei Franssen wat dit betreft: “Nog maar heel weinigen hebben bijvoorbeeld geloof in het voortbestaan van de Wgr-plusregio’s. Afschaffing van de extra bevoegdheden van de plusregio’s geeft de provincie de ruimte om het nieuwe profiel van de regionale gebiedsautoriteit invulling te geven.” Bron: speeches van de CdK op de website van de provincie Zuid-Holland.

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. Sommige provincies kennen een speciale 'accountmanager' of 'lision-officer' voor de Wgr-plusregio's. In Overijssel hebben de provincie en de Stadsregio Twente gezamenlijk de 'Agenda voor Twente' opgesteld. In deze Agenda zijn de gezamenlijke beleidsinitiatieven opgenomen. Eveneens is aangegeven hoe deze in nauwe samenwerking tussen provincie en Wgr-plusregio opgepakt zullen worden.

Provincies hebben de ambitie om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid voor hun gehele grondgebied. Het bestaan van een Wgr-plusregio 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.

Een andere argumentatielijn voor de provincies wordt ontleend aan de schaal van de Wgr-plusregio's en de schaal van de maatschappelijke problemen. De provincies benadrukken dat onderwerpen als verkeer en vervoer, woningbouw, milieubeleid ook de schaal van de Wgr-plusregio's overstijgen. Daarmee heeft het beleid van de Wgr-plusregio consequenties voor het provinciale beleid. Naar mening van de provincies zou daarom de schaal van de provincies beter geschikt zijn om maatschappelijke uitdagingen op deze beleidsterreinen aan te gaan.

Een dominant argument in de redenering van de provincies voor het afwijzen van de Wgr-plusregio's is het vermeende gebrek aan democratische legitimatie van deze bestuursvorm. Zij benadrukken dat het voor individuele burgers alsmede voor raadsleden lastig, zo niet onmogelijk is om direct invloed uit te oefenen op het beleid van de Wgr-plusregio. In dat kader wijzen ze ook op de grote invloed van de centrumgemeente en de 'ondergeschikte' positie van de binnen deze gebieden 'perifere' kleinere gemeenten. Naar mening van de provincies zouden burgers in het algemeen en raadsleden van deze kleinere gemeenten meer gediend zijn met een rechtstreeks gekozen bestuur. Een rechtstreeks gekozen bestuur is direct aanspreekbaar voor burgers op het ontwikkelde beleid. Een rechtstreeks gekozen bestuur voelt eveneens de directe verantwoordelijkheid, al is het alleen maar rond verkiezingen, om aan de burgers verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid.

Als argument om de aanwezigheid van Wgr-plusregio's af te wijzen wordt tevens genoemd dat dit bijdraagt aan bestuurlijke drukte. De aanwezigheid van deze gebieden leidt tot een bijzondere noodzaak om afstemming tussen deze regio's en de provincie te realiseren en vraagt om extra overlegstructuren.

Tussen de opvattingen van de gesprekspartners in de diverse provincies bestaan over het algemeen weinig verschillen. Mocht er al een verschil zijn, dan uit deze zich vooral

tussen enerzijds de provincies Noord- en Zuid-Holland en anderzijds de overige provincies. Deze twee Randstadprovincies hebben te maken met drie Wgr-plusregio's waarvan de drie grootste gemeenten van Nederland de centrumgemeente vormen. De dynamiek in deze dichtstbevolkte gebieden van Nederland, met hun bijzondere maatschappelijke uitdagingen, leiden er toe dat de provincies erkennen dat er rond deze drie grote gemeenten altijd wel sprake zal moeten zijn van bijzondere bestuurlijke arrangementen. Dat betekent niet automatisch dat dit door middel van een Wgr-plusconstructie moet gebeuren, maar een 'gewone' Wgr zal onvoldoende zijn.

In de zesde onderzoeksvraag van deze evaluatie is de relatie met de provincie aan de orde gesteld. Het blijkt dat provincies:

- de noodzaak van intergemeentelijke samenwerking erkennen en ondersteunen;
- erkennen dat de Wgr-plusregio's op verschillende beleidsterreinen relevante maatschappelijke resultaten boeken;
- de noodzaak van de plusstatus van deze regio's ontkennen; naar hun mening kan het merendeel van de resultaten ook in 'gewone' samenwerking worden gerealiseerd;
- de aanwezigheid van Wgr-plusregio's ervaren als een belemmering voor hun ambitie, onderschreven in het bestuursakkoord tussen Rijk en IPO, om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedsgerichte beleid;
- de aanwezigheid van Wgr-plusregio's ervaren als een oorzaak voor toenemende bestuurlijke drukte, omdat dit bijzondere of extra afstemmings- en overlegarrangementen noodzakelijk maakt;
- Wgr-plusregio's zien als bestuursorganen met een gebrekkige democratische legitimatie; de taken waar deze regio's de verantwoordelijkheid voor dragen zouden een betere democratische legitimatie kennen als de provincie daarvoor verantwoordelijk zou zijn.

Van belang is om tevens te constateren dat, ondanks de geregeld uitgesproken waardering door provincies voor het functioneren en de resultaten van de Wgr-plusregio's, de principiële bezwaren tegen deze bestuursvorm de boventoon voeren. De Wgr-plusregio wordt beschouwd als een bestuursvorm die niet in het 'Huis van Thorbecke' past en er daarom niet zou moeten zijn. Door hun aanwezigheid beperken ze de beleidsruimte (zowel geografisch als op diverse beleidsterreinen) van de provincies. Provincies ervaren bij uitstek de spanningen, die de bijzondere bestuursvorm van de Wgr-plusregio's, in de inleiding omschreven als een 'modelmatige afwijking', met zich meebrengt. Dit biedt een voedingsbodem voor irritaties en spanningen tussen provincies en Wgr-plusregio's, die zich in de praktijk dan ook geregeld voordoen.

4.4 Opvattingen van gemeenten

Wat gemeenten betreft is in de vorige hoofdstukken al het nodige ter sprake gekomen. Over het algemeen herkennen de betrokken gemeentebestuurders meerwaarde aan de Wgr-plusregio waar zij deel van uit maken. De (verplichtende) samenwerking wordt niet ervaren als een aantasting van de lokale autonomie. De doorzettingsmacht waarover het bestuur van een Wgr-plusregio beschikt is in de praktijk niet toegepast. Wel functioneert de mogelijkheid om besluiten tegen de zin van individuele gemeenten doorgang te laten vinden als een ‘stok achter de deur’. Dit motiveert gemeenten om te blijven streven naar een door alle gemeenten gedragen besluit. Verschillende lokale bestuurders zien wel beperkingen en complicaties in de democratische legitimatie, maar ervaren die niet als zwaarwegend. Over het algemeen zijn de betrokken gemeenten tevreden met deze bestuurlijke constructie. Zoals ook al eerder gesteld, ervaren de betrokken bestuurders dat het bestaan van de Wgr-plusorganisatie, een natuurlijk platform biedt voor regionaal overleg en afstemming. Op deze wijze draagt de wet veeleer bij aan een reductie van de bestuurlijke drukte in het overleg tussen gemeenten.

4.5 Balans

De aanwezigheid van Wgr-plusregio's heeft consequenties voor Rijk, provincies en gemeenten. Voor zowel betrokken gemeenten als de departementen VROM en V&W vervullen de Wgr-plusregio's een nuttige functie in het functioneren als een goede partner in de uitvoering van beleid, het overbruggen van regionale tegenstellingen en het aangaan van regionale maatschappelijke uitdagingen. De Wgr-plusregio's geven goede invulling aan hun wettelijke taken, waarmee ze onder meer een passende regionale invulling verzorgen van sectoraal rijksbeleid. Onder meer leveren de regio's voor gemeenten en deze departementen een bijdrage aan het reduceren van bestuurlijke drukte.

Medewerkers van provincies beoordelen de meerwaarde van de samenwerking door gemeenten in Wgr-plusverband dusdanig beperkt dat dit voor hen niet het (voort) bestaan van de ‘plusstatus’ rechtvaardigt. Omdat provincies de ambitie hebben om integrale verantwoordelijkheid te dragen “voor bovenlokaal integraal en ontwikkelingsgericht omgevingsbeleid, ook in de relatie tussen stad en land”⁴⁸, ervaren zij de Wgr-plusregio's als ‘overbodig’. Deze opstelling vertaalt zich in een gedurende de laatste jaren steeds explicieter afwijzen van de Wgr-plusregio's. Voor de bestuurders en ambtenaren van de Wgr-plusregio's is deze groeiende weerstand niet onopgemerkt gebleven, zij ervaren deze ontwikkeling als een belasting voor hun functioneren. In de afstemming van beleid tussen Wgr-plusregio's en provincies is daarom veel overleg nodig, dat kan worden beoordeeld als een toename van bestuurlijke drukte.

⁴⁸ IPO, Profiel Provincies, 2010, pagina 6.

5 Ten slotte

5.1 Inleiding

Het uitgevoerde evaluatieonderzoek heeft zich geconcentreerd op het achterhalen en beschrijven van ‘feitelijkheden’ die gerelateerd zijn aan het functioneren van Wgr-plusregio’s. De leidende vraag is geweest of de doelstellingen van de Wet zijn gerealiseerd. Uiteindelijk vraagt dit, na presentatie van de feitelijke bevindingen, om een beoordeling van de verkregen inzichten. Dit gebeurt door middel van het benoemen van de ‘plussen’ en ‘minnen’, die met deze bestuursvorm zijn verbonden. In paragraaf 5.2 wordt allereerst teruggegrepen op de oorspronkelijke onderzoeksvragen en worden deze beantwoord.

De laatste van de gestelde onderzoeksvragen is niet in de eerdere hoofdstukken aan de orde geweest. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk wordt deze apart geadresseerd. Paragraaf 5.4 bevat enkele afsluitende opmerkingen.

5.2 De onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de oorspronkelijke onderzoeksvragen successievelijk beantwoord. Als eerste is de volgende vraag gesteld:

- Is er in de plusregio’s sprake van regionale agendavorming en uitvoering?

Deze vraag kan zonder meer bevestigend worden beantwoord. De wettelijke taken die aan de Wgr-plusregio’s zijn opgedragen laten zich samenvatten in de thema’s verkeer en vervoer, woningbouw, economie en bedrijvigheid en milieu. Op al deze terreinen hebben de regio’s beleid ontwikkeld. Dit beleid kent per regio een verschillende invulling; er worden andere prioriteiten gesteld en de rollen, die de regio’s voor zichzelf zien, verschillen. Er is daarmee sprake van een regionaal-specifieke agendastelling en uitvoering. Verder zijn er verschillen tussen de regio’s in de keuze die gemeenten hebben gemaakt m.b.t. taken die zij op vrijwillige basis over hebben gedragen aan de Wgr-plusregio.

- Op welke wijze functioneert het uitvoerend apparaat van de plusregio en in hoeverre draagt dit bij aan het functioneren van de plusregio?

In het tweede hoofdstuk is vermeld dat in alle Wgr-plusregio’s de uitvoerende organisaties van betrekkelijk geringe omvang zijn. De afzonderlijke gemeenten stellen de - aanvullende en specifieke - expertise van de ambtelijke organisatie van de Wgr-plusregio op prijs en doen daar intensief beroep op. Zij beschouwen de Wgr-plusorganisatie bij uitstek als verlengd lokaal bestuur en daarmee als een organisatie ‘van hunzelf’. De kosten van het in stand houden van de Wgr-plusorganisatie zijn voor de deelnemende gemeenten beperkt, terwijl deze organisaties, naast de inbreng van hun specifieke expertise, niet alleen beschikken

over ruime middelen (in de vorm van gelden van het Rijk), maar ook concrete beleidsprojecten aanbieden waar de gemeenten makkelijk bij kunnen aansluiten.

- **Welke taken hebben de plusregio's daadwerkelijk uitgevoerd en zijn daarmee de beoogde maatschappelijke effecten behaald?**

Hiervoor is al aangegeven dat de regio's invulling hebben gegeven aan de wettelijke taken. Zij hebben slechts beperkt ook aanvullende taken in de Wgr-plussamenwerking ondergebracht.

Per regio en per beleidsterrein zijn resultaten lastig te vergelijken. Daar waar informatie beschikbaar is, kan deze verschillend worden beoordeeld. Toch is overwegend het beeld dat de beoogde maatschappelijke effecten zijn behaald. De regio's ontwikkelen samenhangend beleid op de thema's verkeer en vervoer, woningbouw en milieu. Zij slagen er in om verschillen tussen gemeenten te overbruggen en kunnen, in het licht van de geformuleerde ambities, goede resultaten overleggen.

- **In hoeverre zijn de plusregio's in staat een antwoord te geven op de specifieke vragen in hun regio?**

Gebleden is dat in de verschillende regio's ook specifiek beleid wordt ontwikkeld, er is sprake van differentiatie. De mede door de rijksoverheid gestelde opgaven krijgen daarmee een regionaal-specifieke invulling. Bij de betrokken gemeenten bestaat overheersend tevredenheid over de resultaten. Daarmee kan deze vraag positief worden beantwoord.

- **Op welke wijze is de besluitvorming ingericht en zijn de besturen van de deelnemende gemeenten hierbij betrokken?**

In alle regio's is sprake van constructies waarbij door de afzonderlijke gemeenten vanuit hun raad en hun college van B&W vertegenwoordigers worden afgevaardigd naar het bestuur van de regio. In het merendeel van de regio's worden deze vertegenwoordigers geacht vooraleerst hun gemeentebestuur te vertegenwoordigen, en niet zozeer hun politieke stroming of partij.

Het Algemeen Bestuur beslist over het beleid van de regio, waarbij ofwel bij de samenstelling van dit bestuur al sprake is van een 'weging' naar gemeentegrootte, en/of het gewicht van de stemmen van de vertegenwoordigers wordt bepaald door de omvang van hun gemeente.

De besturen van de regio steken veel energie in het informeren en het betrekken van gemeenteraden en individuele raadsleden bij het opstellen van de regionale agenda en het informeren over voorgenomen besluiten. Ook kennen alle regio's procedures waarbij aan individuele gemeenteraden verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde regionale beleid.

Over het algemeen zijn betrokken lokale bestuurders tevreden over de vigerende vorm van bestuur, waarbij ze met name het voordeel zien dat regionale tegenstellingen worden overbrugd en daadwerkelijk gezamenlijk regionaal beleid wordt ontwikkeld. Dat neemt niet weg dat besluitvormingsprocedures en methoden om verantwoording af te leggen lang kunnen duren en dat de invloed van individuele gemeenten of raadsleden beperkt is. Voorts wordt soms gewezen op de grote dominantie van de centrumgemeente.

- **Op welke wijze is de relatie met de provincie ingevuld?**

Zowel de betrokken Wgr-plusregio's als de provincies waar zij deel van uitmaken stellen te investeren in het optimaliseren van hun relatie. Daarvoor zetten zij verschillende instrumenten in, zoals het opstellen van gezamenlijke beleidsagenda's, of het aanstellen van 'accountmanagers'. Beide gremia respecteren elkaars bevoegdheden, alsmede ieders inspanningen en resultaten. Provincies hebben zich tegelijkertijd van meet af aan – in feite zelfs al bij de instelling van de Kaderwetgebieden – op het standpunt gesteld dat een bijzondere positie van eerst de Kaderwetgebieden en later de Wgr-plusregio's overbodig is. Samenwerking in 'gewoon' Wgrverband zou voldoende zijn. Daarbij benadrukken ze met name dat de bijzondere positie van de Wgr-plusgebieden de ambitie van de provincies om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedgerichte beleid ('gebiedsregisseur') belast. Op basis van deze principiële redenering wijzen provincies de bijzondere status van de Wgr-plusgebieden af. Dit standpunt is de laatste jaren steeds nadrukkelijker door de provincies vertolkt, hetgeen de inspanningen om tot betere 'werkrelaties' te komen tussen provincies en Wgr-plusgebieden onder druk zet of zelfs tegengaat. Er is sprake van vaak moeizaam en langdurig overleg om tot afstemming en samenwerking te komen. De aanwezigheid van de Wgr-plusregio's draagt zo bij aan een toename van de bestuurlijke drukte tussen beide besturen.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat diezelfde aanwezigheid van Wgr-plusregio's de bestuurlijke drukte tussen betrokken gemeenten reduceert. Eveneens is geconstateerd dat ambtenaren van de direct betrokken departementen VROM en V&W de Wgr-plusregio's beschouwen als een nuttig en werkend instrument om aan de algemene en ambitieuze doelstellingen van deze departementen een succesvolle regionaal-specifieke invulling te geven. Het functioneren van deze regio's betekent voor hen een reductie van de bestuurlijke drukte.

5.3 De voorwaarden voor een plusregio

Tot dusver is één onderzoeksvraag niet aan de orde geweest. Dat betreft de volgende:

- **Aan welke (bestuurlijke) voorwaarden dient een regio te voldoen om in een aanmerking te komen voor de vorming van de plusregio?**

Deze vraag heeft enerzijds het pleidooi van provincies tot afschaffing van de bijzondere status van Wgr-plusregio's als achtergrond, terwijl anderzijds de VNG, op basis van het advies van de Commissie Nijpels, er juist voor heeft gepleit dat meer regio's in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor de 'plusstatus'. Een methode om wat dit betreft uitsluitel te kunnen geven kan bestaan uit het specificeren van criteria waaraan regio's moeten voldoen om voor de plusstatus in aanmerking te komen. In de Memorie van Toelichting bij de wet zijn wat dat betreft al criteria benoemd. Deze zijn:

- Er moet sprake zijn van 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;
- Er moet sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio;
- Er staan grote en langjarige regionale investeringen op stapel die bestuurlijke bestendigheid en continuïteit vereisen om het vertrouwen te behouden van private partners en een zwaar beroep doen op de onderlinge solidariteit van de betrokken gemeenten;
- Potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd, zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van midden- en hogere inkomens in de stad.

Een nadere verkenning en eventuele aanscherping van de criteria heeft vooral plaatsgevonden in discussies binnen de begeleidingscommissie. Daarnaast is kort aandacht besteed aan het functioneren van andere samenwerkingsvormen tussen gemeenten, namelijk Drechtsteden en Groningen-Assen. Deze twee samenwerkingsverbanden zijn niet toevallig gekozen. Het gaat om twee regio's waar de gerealiseerde samenwerking tussen de betrokken gemeenten over het algemeen als succesvol wordt ervaren, zonder dat er sprake is van een bijzondere vorm van samenwerking zoals de 'plusstatus'. Anders gezegd, deze organisaties hebben de plusstatus blijkbaar niet nodig om regionale afstemming te realiseren, tegenstellingen te overbruggen en om regionale maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan. De samenwerking in deze gebieden is in de context van deze evaluatie niet intensief onderzocht. Het ging er in de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde documentatie vooral om globaal inzicht te krijgen in de verschillen tussen de samenwerking in deze gebieden en in de Wgr-plusregio's, alsmede in de consequenties van deze verschillen.

Het feit dat de samenwerking in zowel Drechtsteden als in Groningen-Assen niet plaatsvindt op basis van de bijzondere 'plusstatus' heeft direct als belangrijk verschil dat in deze samenwerking louter taken, die behoren tot de gemeentelijke autonomie, overgedragen kunnen worden aan de regio. Rijks- of provinciale taken zijn niet aan deze regio's toevertrouwd.

Drechtsteden betreft de samenwerking tussen zes gemeenten. De samenwerking betreft overwegend uitvoerende taken. In eerste aanzet was de samenwerking expliciet gericht op het versterken van de uitvoeringsgerichtheid van de regio.⁴⁹ De samenwerking betreft de beleidsterreinen economie, recreatie en toerisme, ruimtelijke ontwikkeling, sociaal beleid, wonen en stedelijke vernieuwing, bereikbaarheid en milieu. Er is onder meer een gemeenschappelijke milieudienst en een gemeenschappelijke sociale dienst. De ambtelijke organisatie van Drechtsteden

⁴⁹ Zie: <http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=anolsPsHuOnMocBdmBLCyC>

bestaat momenteel uit meer dan 1000 fte, deze is dus vele malen groter dan de grootste ambtelijke organisatie van een Wgr-plusregio.

Het feit dat de samenwerking een vrijwillig karakter heeft, leidt er in de praktijk toe dat per taak elke deelnemende gemeente voor zichzelf beslist of ze deze in Drechtstedenverband onderbrengen of zelfstandig uitvoeren. Dat betekent dat bij sommige taken slechts twee gemeenten deelnemen, bij andere drie of vier en bij weer andere alle zes. Het is vooral gebleken dat aantoonbare successen, met name in de vorm van efficiencyvoordelen, gemeenten verleiden tot deelname.

In de regio Groningen-Assen werken 12 gemeenten samen. De regio zet zich in op het versterken van de economische kracht van dit noordelijke knooppunt. Dit gebeurt op basis van beleidsprogramma's op het terrein van economie en bedrijventerreinen, bereikbaarheid en woningbouw. De ambtelijke organisatie is klein, medewerkers van de regio worden meestal tijdelijk 'uitgeleend' door één van de betrokken gemeenten en blijven ook in dienst van die gemeente. De provincies Groningen en Drenthe participeren samen met de gemeenten bestuurlijk in de samenwerking. Dit voorkomt, naar eigen zeggen, problemen in de afstemming tussen gemeentelijke en provinciale bevoegdheden.

In zowel Drechtsteden als in Groningen-Assen wordt de vrijwilligheid van de samenwerking als een belangrijk voordeel ervaren. In beide gebieden is genoemd dat daarmee de samenwerking niet 'bedreigend' is voor de betrokken gemeenten en evenmin voor de provincie. Meer algemeen kan worden gesteld dat de samenwerking niet ten koste gaat van de autonomie van de afzonderlijke gemeenten, of – als de aantasting van de autonomie als onaanvaardbaar zou worden ervaren – gemeenten uit de samenwerking kunnen stappen. Het feit dat de samenwerking niet bedreigend is, maakt het voor Drechtsteden mogelijk om uit te groeien tot een organisatie van meer dan 1.000 fte. De betrokken gemeenten ervaren een dergelijke omvangrijke organisatie niet als een 'concurrent', ze kunnen zich er immers op elk gewenst moment uit terugtrekken.

De samenwerking in Wgr-plusverband heeft vooral betrekking op agendavorming en regionale afstemming van door het Rijk aan de regio's toevertrouwd beleid. Dit heeft in essentie betekenis voor de autonomie van gemeenten op belangrijke beleidsterreinen. De motor achter de samenwerking in Wgr-plusverband op de diverse beleidsterreinen bevindt zich voor een belangrijk deel in het rechtstreeks ter beschikking krijgen van grote sommen geld van de rijksoverheid. Dit verklaart positieve aanduidingen van de Wgr-plussamenwerking als 'geld- of projectenmachine'.

Anders gezegd, 'gewone' Wgr-samenwerking lijkt vooral nuttig, bruikbaar en gewaardeerd als het gaat om arbeidsintensieve vormen van (uitvoerend) beleid, waarbij gerealiseerde efficiencyvoordelen de motor vormen achter de samenwerking. De essentie van de Wgr-plussamenwerking ligt in de noodzaak om regionale tegenstellingen te overbruggen bij de inrichting van beleid, specifiek om gezamenlijk invulling te kunnen geven aan taken en opgaven rond verkeer en vervoer en bouwen

en wonen. Dit impliceert wel degelijk een zekere mate van aantasting van de eigen beleidsvrijheid van de betrokken gemeenten. Om hier zo prudent als mogelijk mee om te gaan, is sprake van betrekkelijk kleine Wgr-plusorganisaties, die zich nadrukkelijk profileren als ‘aanvullend’ op de gemeentelijke organisaties. De ruime beschikbaarheid van gelden, in de vorm van directe beschikbaarheid van rijks gelden, compenseert in zekere zin de beperking van de eigen autonomie. Bovendien wordt de Wgr-plusregio ervaren als een bestuursvorm die dicht bij de gemeenten staat. Deze vorm van bestuur wordt meer vertrouwd en voelt als meer vertrouwd, dan wanneer de provincie invulling zou geven aan deze taken en verantwoordelijkheden.

Op basis van deze constatering zijn tijdens de discussie in de begeleidingscommissie een aantal criteria voor regio's benoemd om in aanmerking te komen voor de ‘plusstatus’. In de navolgende opsomming worden deze tegelijkertijd vergeleken met de criteria, zoals die in de Memorie van Toelichting waren gespecificeerd.

- *er dient sprake te zijn van een urgente regionale problematiek, waarbij het van belang is dat gemeenten gezamenlijk regionale verschillen en tegenstellingen moeten overbruggen;*
In feite is dit een – korte, minder gedetailleerde – samenvatting van een aantal in de MvT genoemde criteria. In de MvT wordt immers gerefereerd aan ‘structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen steden en omgeving’, ‘complexe afwegingsproblemen’, ‘sterke onderlinge oriëntatie op de stad of steden en de omliggende regio’ en ‘het verenigen van potentieel onevenwichtig verdeelde belangen’. In essentie worden deze criteria bevestigd.
- *Overdracht van taken en bevoegdheden van andere overheden, met de bijbehorende gelden, is eveneens een criterium om de plusstatus te overwegen.*
Dit is een criterium dat geen relatie heeft met de eerder in de MvT genoemde criteria. Met dit nieuwe aspect wordt benadrukt dat regio's zich bewezen hebben als een geschikte partner en aanspreekpunt voor sectoraal rijksbeleid. Om overdracht van taken en bevoegdheden een structurele basis te geven, wordt de plusstatus van belang geacht. Mocht er geen sprake zijn van overdracht van taken en bevoegdheden van andere overheden, dan kan met samenwerking op basis van een gewone Wgr worden volstaan. Immers, ook in een dergelijke setting kunnen gemeenten – op vrijwillige basis – overeen komen dat de samenwerking geen vrijblijvend karakter heeft.
- In de MvT is het criterium genoemd dat er grote en langdurige investeringen op stapel dienen te staan die bestendigheid en continuïteit vereisen, mede met het oog op het behouden van vertrouwen van private partners. Dit criterium is niet benoemd in de begeleidingscommissie. Voor een deel komt dit, omdat de Wgr-plusregio's sinds 2006 hun bestendigheid en continuïteit al bewezen hebben en omdat het vertrouwen - zo bleek tijdens bijeenkomsten die door de Commissie Nijpels met private partners zijn belegd⁵⁰ - aanwezig is.

⁵⁰ Commissie Nijpels, 2009, hoofdstuk 4.

In essentie betekent dit dat de wet, wat de criteria voor een regio betreft om in aanmerking te komen voor de plusstatus, niet gewijzigd hoeft te worden. Wel kan er sprake zijn van een aanvulling, namelijk dat overdracht van taken en bevoegdheden van andere overheden eveneens een criterium kan zijn om de plusstatus te verlenen.

Tevens is in de discussies opgemerkt dat er andere (functionele) taken zijn die zich lenen voor samenwerking in regionaal verband. Genoemd zijn onderwijs, veiligheid en zorg. De samenwerking in Wgr-plusverband concentreert zich momenteel rond samenhangende taken met betrekking tot verkeer en vervoer, woningbouw en -oorspronkelijk - ruimtelijke ordening. Het wordt niet raadzaam geacht taken, die weinig relaties hebben met deze cluster van activiteiten, in Wgr-plusverband onder te brengen. De huidige praktijk wijst al uit dat hiervan nauwelijks sprake is en dat voor samenwerking op andere terreinen ook andere vormen van samenwerking ontstaan. Wellicht zouden samenwerkingsorganisaties rond deze andere beleidsterreinen de structuur van de Wgr-plusregio kunnen overnemen (in lijn met de formulering van het aanvullende criterium), integratie is niet verstandig vanuit het oogpunt om te kunnen blijven werken met kleine en flexibele organisaties. Dat hierdoor een 'lappendeken' van verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking kan ontstaan, is zonneklaar. Het is echter niet de verantwoordelijkheid van de Wgr-plusregio's om deze lappendeken overbodig te maken.

5.4 Een afweging van plussen en minnen

Een simpele optelling van de genoemde plussen en minnen in de voorgaande hoofdstukken wijst uit de Wgr-plusregio's ruim in de plus staan. Immers, de Wgr-plusregio's functioneren zoals ze bedoeld zijn, ze geven invulling aan de aan hen toebedeelde wettelijke taken, ze slagen er in op de betreffende beleidsterreinen regionale verschillen te overbruggen, op deze beleidsterreinen worden ze door betrokken departementen gezien als een goede samenwerkingspartner, ze worden door gemeenten ervaren als een bestuur dat dicht bij henzelf staat, de aantasting van de eigen beleidsvrijheid van gemeenten wordt niet als een urgent probleem ervaren en bovendien 'gecompenseerd' door de ruime beschikbaarheid van rijks gelden, en – niet in het minst – ze realiseren aansprekende maatschappelijke resultaten. De Wgr-plusregio's zijn werkende constructies, die met hun kleine organisatie effectief, efficiënt en integraal weten te handelen.

Aan de 'minkant' staat dat de aanwezigheid van de Wgr-plusregio's spanningen oproept met de provincies. De provincies ervaren bij uitstek de scherpe kanten van de 'modelmatige afwijking' in de gekozen bestuurlijke constructie voor de Wgr-plusregio's. De aanwezigheid van deze regio's, met hun functionele verantwoordelijkheden en bevoegdheden, verstoort de generieke verantwoordelijkheid van provincies voor het gebiedsgerichte beleid.

Vastgesteld kan worden dat de wet heeft gefunctioneerd zoals de bedoeling was. Regionale tegenstellingen worden overbrugd, maatschappelijke problemen worden aangepakt. Het geven van invulling aan sectoraal rijksbeleid, met name op de terreinen verkeer en vervoer, wonen en bedrijvigheid is eveneens gerealiseerd. De plusstatus wordt wat dit betreft gezien als een voorwaarde voor dit succes. Al met al biedt de verplichtende samenwerking een goede basis voor het aangaan van maatschappelijke problemen die een regionaal karakter hebben. Aangezien de wet heeft gefunctioneerd zoals de bedoeling was, is er nauwelijks aanleiding om op basis van deze evaluatie met voorstellen voor aanpassingen of wijzigingen te komen.

Bijlagen

1 | Samenstelling Begeleidingscommissie

De heer M.H. Klijnsma (BZK)

De heer P. Schings (BZK)

Mw J. Vrolijk / Mw M. de Vries (VROM)

De heer R. Schouten (V&W)

De heer C. de Vlieger / de heer J. van der Voet (VNG)

De Heer C.F. van Eert (Arnhem-Nijmegen)

Mw. M.C. Jansen (Stadsregio Rotterdam)

2 | Lijst van respondenten

Departementen

	Naam	Functie
BZK	Mw. G. Lautenbach	Afdelingshoofd
V&W	E. Bezem, R. Schouten J. Van Vliet	Afdelingshoofd Regionale bereikbaarheid Beleidsadviseur Projectmanager
VROM	M. Busch	Clustermanager Ruimte & Milieu
VWS	R. van Herk	Beleidscoördinator Jeugd & Gezin

Koepelorganisaties

	Naam	Functie
VNG	R. Pans	Directeur
IPO	G. Beukema, mw. Y. Sinnige	Directeur Beleidsadviseur

Provincies

	Naam	Functie
Noord-Holland	T. Cuijpers Mw. M. Kamps	Sectormanager Bestuurlijke Ontwikkeling Accountmanager Stadsregio
Zuid-Holland	C. Zoon, Mw. L. Sikking	Beleidsadviseur Regioaccountmanager
Utrecht	H. Sietsma Mevr. H. Koninkx-Schipper	Provinciesecretaris Beleidsadviseur
Noord-Brabant	J. ten Doeschate, E. van den Boogaard, J. van Gils	Directeur Ruimtelijke ontwikkeling Clustercoördinator Bestuurlijke organisatie Directeur Economie en Mobiliteit
Gelderland	Mw. B. Huits, B. van den Merenhoek H. van der Wart	Strategisch Beleidsadviseur Strategisch Beleidsadviseur Teammanager

Overijssel	Mw. A. Luijten-Lub, J. Wesselink Mw. E. Najafi	Beleidsadviseur Programmaleider Beleidsadviseur
Limburg	M. Rumpen Mw. S. Vincken	Beleidsadviseur Beleidsadviseur

Wgr-plusregio's

	Naam	Functie
Amsterdam	A. Joustra	Secretaris-Directeur
Rotterdam	Mw. M.C. Janssen	Secretaris-Directeur
Den Haag	A. Harkes	Secretaris-Directeur
BRU	Mw. H. van Geuns	Secretaris-Directeur
SRE	Mw. R. Engels	Secretaris-Directeur
Arnhem-Nijmegen	C. van Eert	Secretaris-Directeur
Regio Twente	Mw. A. Traag G. Niezink F. Lohuis	Secretaris-Directeur Programmamanager Mobiliteit Programmamanager Ruimtelijke ordering en Vrije Tijd
Parkstad Limburg	P. Bertholet Mw. M. Spronken	Secretaris-Directeur Adjunct Directeur

Lokale bestuurders

	Naam	Functie
Amsterdam	J. Dings H. Luiten L. Worm	Raadslid Beemster Wethouder Zaanstad Wethouder Diemen
Rotterdam	J. Wolf M. Pastors T. Bruinsma	Wvd burgemeester Rozenburg Raadslid Rotterdam Burgemeester Vlaardingen
Den Haag	G. Verkerk	Burgemeester Delft
BRU	J. Janssen	Burgemeester Zeist

SRE	A. Walraven E. Merrienboer F. Jacobs	Raadslid gemeente Best Wethouder Eindhoven Burgemeester Helmond
Arnhem-Nijmegen	J. Walraven P. van Wingerden	Wethouder Overbetuwe Burgemeester Rheden
Regio Twente	Mw. R. Broeze - Van der Kolk	Wethouder Wierden
Parkstad Limburg	A. Driitty Mw. Steensma T. Gesel	Wethouder Landgraaf Raadslid Onderbanken Burgemeester Heerlen

Overige Samenwerkingsverbanden

	Naam	Functie
Drechtsteden	H. Wesseling	Voorzitter directie
Groningen-Assen	J. Wijma	

3 | Uitwerking takenpakket Wgr-plusregio's

Alle regio's hebben de bevoegdheid tot het vaststellen van een huisvestingsverordening.

- Het dagelijks bestuur van de Wgr-plusregio heeft de mogelijkheid om, voordat de minister van VROM beslist over de aanvraag voor investeringsbudget van een gemeente die deel uitmaakt van een Wgr-plusregio, de minister advies te geven over de intergemeentelijke afstemming van het ontwikkelingsprogramma.
- Jaarlijks ontvangt een Wgr-plusregio, met uitzondering van Parkstad Limburg, een brede doeluitkering (BDU) voor de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeer- en vervoerbeleid.
- Tevens is het dagelijks bestuur van een Wgr-plusregio, wederom met uitzondering van Parkstad Limburg, bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer (anders dan openbaar vervoer via het hoofdspoorwegennet) in een Wgr-plusregio.
- Het Rijk kan financiële middelen verstrekken voor activiteiten die aansluiten bij het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving.
- De regio's kunnen een regionaal milieubeleidsplan en een milieuprogramma vaststellen.
- De minister van Verkeer en Waterstaat betreft de raden van de gemeenten bij een voorbereidingsbesluit in het kader van de Tracéwet.
- De minister van Verkeer en Waterstaat kan voorts aan een Wgr-plusregio een bijdrage verlenen voor het uitvoeren van maatregelen ter bestrijding van de verkeersonveiligheid.
- Het bestuur van een Wgr-plusregio stelt een regionaal verkeers- en vervoerplan vast.
- Als een Wgr-plusregio een regionaal mobiliteitsfonds tot stand heeft gebracht met als enig doel de bekostiging van infrastructurele maatregelen en vervoersdiensten, kan de minister van Verkeer en Waterstaat het fonds financiële ondersteuning verlenen. Met deze ondersteuning moet de bereikbaarheid van een uit het oogpunt van verkeer en vervoer samenhangend gebied en van belangrijke economische en andere centra binnen dat gebied worden bevorderd. Ook moet binnen het gebied voldoende overeenstemming bestaan over de wijze waarop de middelen uit het fonds besteed worden.
- Verder kunnen uit het infrastructuurfonds subsidies worden verstrekt aan Wgr-plusregio's.
- In de regio's Haaglanden, Amsterdam en Rotterdam zijn de –provinciale – bevoegdheden voor de uitvoering van taken in het kader van de jeugdzorg toegekend aan de Wgr-plusregio.

4 | Aanvullende gegevens

Verkeer & Vervoer

	Invulling gegeven aan wettelijke taak	OV-aanbesteding	Specifieke accenten
Stadsregio Amsterdam	Ja, er bestaat een verkeer en vervoersplan + aanvullende OV-visie. Dat is doorvertaald in een uitvoeringsprogramma	Sinds begin 2006 concessie voor GVB. Loopt tot eind 2011.	Bereikbaarheid als het meest belangrijke speerpunt. Daarnaast nadruk op koppeling tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit/ bereikbaarheid. Ruimte reserveren voor evt. mobiliteitsprojecten
Stadsregio Rotterdam	Ja, er is regionaal vervoersplan aanwezig + uitvoeringsprogramma	Vervoersconcessie voor bus tram en metro dec 2006 gegund aan RET. Streeklijnen bus worden door Qbuzz gedaan sinds dec 2008 tot eind 2011. In dec 2009 is nieuwe aanbesteding uitgegaan voor regio Voorne-Putten, Rozenburg, dat is nu Connexxion.	Sterk gericht op het verbeteren van mobiliteit internationaal en regionaal om economische redenen, maar tegelijkertijd veel aandacht voor zaken als milieu, luchtkwaliteit, leefbaarheid
Stadsgewest Haaglanden	Ja, er is een regionaal vervoersplan. Geen aparte OV visie.	In 2006 gunning HTM rail tot 2016. Bussen sinds eind 2008 ook gegund aan HTM tot 2011. Sinds 09-2009 bus streekvervoer en stadsdiensten Delft en Zoetermeer door Veolia tot 2017.	Er worden weinig specifieke accenten geplaatst
BRU	Ja, er is een regionaal plan en een uitvoeringsprogramma. Daarnaast ook een OV visie	Spits- en streekvervoer ligt sinds 2008 bij Connexxion, het stadsvervoer sinds 2006 bij de GVVU. Eind 2011 weer nieuwe concessies, hiervoor vind momenteel voorbereiding plaats.	Mobiliteit en OV zijn belangrijke punten voor de BRU

SRE	Ja er is een regionaal verkeers- en vervoerplan en een uitvoeringsprogramma	Eind 2008 concessies gegund aan Hermes voor al het busvervoer, ook stadsdiensten Eindhoven, Helmond. Contract tot eind 2014.	SRE ziet mobiliteit duidelijk als middel voor meer economische kansen.
Arnhem Nijmegen	Ja, er bestaat een Regionale Nota Mobiliteit + uitvoeringsprogramma. Ook aanvullende OV-visie.	Eind 2009 concessie gegund aan Novio. Contract tot eind 2012.	Arnhem Nijmegen zet in op leefbaarheid. Er zijn veel aanvullende milieuprogramma's op deelgebieden zoals luchtkwaliteit, bodem, water, brandstoffen etc. Dit wordt gekoppeld aan de kwaliteit van leven en mobiliteit. Daarnaast op het gebied van OV een koppeling met RO en mobiliteit.
Regio Twente	Ja, er bestaat een regionaal vervoersplan. En aanvullende visies op OV, binnenhaven, wegtransport, fietsen.	Eind 2005 vervoersconcessie aan Connexxion gegund. Toen ingezet op forse uitbreiding op aanbod. Daarnaast concessie aan Syntus en Regiotaxi. Het doel is een samenhangend netwerk: Agglonet Twente. Concessie eindigt in 2013.	Met name punten op het gebied van bereikbaarheid zijn uitgewerkt in aparte documenten: OV, goederenvervoer, fietsen en binnenhaven. De andere twee deelterreinen, Leefbaarheid en Verkeersveiligheid krijgen minder aandacht.

Economie & bedrijvigheid

	Typering Beleid	Gerapporteerde resultaten
Stadsregio Amsterdam	Diverse gemeenten hebben zich aangemeld om gebruik te maken van de "aanjager" uit de stadsregio voor steun bij het opstellen van plannen van aanpak voor herstructurering van bedrijventerreinen en voor het verwerven van provinciale subsidies.	De uitvoeringsorganisatie herstructurering is per september [2008 - Zenc] operationeel. Hierin is de expertise m.b.t. herstructurering bedrijventerreinen van OGA, SADC, RON en gemeenten gebundeld en wordt deze expertise ter beschikking gesteld aan gemeenten die voor een herstructureringsopgave staan." (Halfjaarlijkse rapportage, p. 19) In het kader van goederenvervoer "is een inventarisatie gedaan naar kansrijke overslaglocaties (bedrijfsterreinen aan of nabij het water met potentie voor goederenvervoer over water)

	Typering Beleid	Gerapporteerde resultaten
Stadsregio Rotterdam	Doel is om nieuwe bedrijven naar de regio te trekken, o.a. door onderwikkeling van 'bedrijvensterren'. Activiteiten van de Stadsregio in 2010 zijn o.a.: gemeenten procesmatig ondersteunen bij herstructurering van bedrijventerreinen, o.a. door het Regionaal Herstructurerings- en Ontwikkelingsteam; dit moet leiden tot minimaal 100 hectare hergestructureerd terrein. Voorts voert de stadsregio een bedrijvenmonitor uit.	"Op de [44] onderzochte bedrijventerreinen in de stadsregio Rotterdam staat ruim 7,4 miljoen vierkante meter bedrijfsruimte en ruim 1,8 miljoen vierkante meter kantoorruimte. Begin mei 2009 bedroeg het aanbod bedrijfsruimten op de onderzochte bedrijventerreinen iets meer dan 198.000 vierkante meter; het aanbod kantoorruimten op de onderzochte bedrijventerreinen bedroeg iets meer dan 145.000 vierkante meter. De regionale leegstandspercentages komen zodoende uit op 2,5% voor bedrijfsruimten en 8,0% voor kantoorruimten. In vergelijking met de monitor uit 2008, toen de leegstand 2% en 7% bedroeg, is dus sprake van een lichte stijging van de leegstand. Naast het aanbod aan bedrijfs- en kantoorruimten was er tijdens de inventarisatie nog 458.000 vierkante meter kavelruimte in aanbod. Dit komt neer op 3% van de in gebruik zijnde oppervlakte." (Monitor Bedrijventerreinen stadsregio Rotterdam 2009, p.7)
Stadsgewest Haaglanden	de stadsregio heeft een regionaal herstructureringsprogramma voor de periode tot en met 2013 ingediend bij de provincie Zuid-Holland. Dat programma richt zich op (gedeelten van) 8 terreinen en voorziet in 68 ha revitalisering en 17 ha herprofilering. "Het gaat daarbij om terreinen met verschillende kwaliteitsniveaus: van bedrijvenparken en R&D-locaties tot werkterreinen en logistieke centra. ⁱ " De geraamde kosten daarvan overschrijden € 90 miljoen. Voorts staan herstructureringsprojecten op 4 terreinen op de reservelijst.	Steenworps ^j richt zich op het transparant maken van het bedrijfsnonroerendgoed-aanbod waardoor bedrijven in Haaglanden blijven of zich hier vestigen en heeft in 2008 directe bemoeienis gehad met de hervestiging van 53 bedrijven in Haaglanden. (Jaarstukken 2008, p. 20). "De capaciteitsbehoefte van de agrogerelateerde bedrijvigheid [glastuinbouw is in deze regio een van de vier pijlers onder de economie – Zenc] is gekoppeld aan de actualisatie bedrijventerreinen capaciteit. Herstructurering, intensivering van de ruimtelijke mogelijkheden en nieuwe locaties zijn daarbij van belang." (idem, p. 21).

ⁱ <http://www.haaglanden.nl/#1170>

^j Steenworp Vestigingsadviseurs Haaglanden adviseert bedrijven die van plan zijn te verhuizen naar een andere locatie binnen de regio Haaglanden. Steenworp is onderdeel van de sector Economische Zaken en Werkgelegenheid van het stadsgewest. <http://www.steenworp.nl/#pagina=1080>

	Typering Beleid	Gerapporteerde resultaten
BRU	In het Uitvoeringscontract RSP is circa 540.000 m2 kantoorprogramma geprogrammeerd in de periode tot 2010. In de periode tot 2010 is ca 300 ha bedrijventerrein geprogrammeerd. (Evaluatie uitvoeringscontract RSP, p. 12)	Zowel de uitgifte van kantoren als van bedrijventerreinen blijft sterk achter bij de prognoses en het programma. Naar verwachting is per 1 januari 2009 pas de helft uitgegeven van de tot 2010 geprogrammeerde 540.000 m2 kantoorprogramma. In de periode tot 2010 is ca 300 ha bedrijventerrein geprogrammeerd waarbij slechts 30 ha is uitgegeven. (Evaluatie uitvoeringscontract RSP, p. 12) Het vrijwel ontbreken van direct uitgeefbaar bedrijventerrein wordt als een probleem beschouwd, waardoor met name het onderbrengen van milieucategorie 4 en 5 moeizaam verloopt. De oorzaken van de stagnatie zijn voornamelijk juridisch van aard. Voor wat betreft kantoren wordt het achterblijven vooral veroorzaakt door het tempo waarin de grootste kantoorlocaties ontwikkeld worden
SRE	De gemeenten in het SRE zijn voor de samenwerking rond bedrijven-terreinen onderverdeeld in vier subregio's. Elk van deze subregio's kent een ambtelijk (EZ-planningsoverleg) en bestuurlijk (portefeuillehoudersoverleg EZ) overleg. Deze zijn verantwoordelijk voor de afstemming tussen de gemeenten, het bereiken van de streefwaarden en het realiseren van de subregionale ambities met betrekking tot de kwaliteit van de bedrijventerreinen.	"In 2008 is in de vier subregio's gezamenlijk 28 hectare bedrijventerrein uitgegeven, terwijl de prognose uit de "Regionale Agenda Bedrijventerreinen 2008" uitgaat van 75 hectare per jaar. "Ook is de uitgifte ten opzichte van 2007 met bijna 13 hectare gedaald. De daling is met name toe te schrijven aan de teruggelopen uitgifte in het Stedelijk gebied." (Monitor bedrijventerreinen 2009)
Arnhem Nijmegen	De regio wil de concurrentiekracht op peil houden door juiste voorwaarden te scheppen voor een vitale bedrijven- en winkelmarkt. Hiervoor zijn goede, bereikbare werklocaties en voorzieningen onontbeerlijk. Concrete doelstellingen zijn: Optimaliseren van het regionale bedrijventerreinenbeleid; Verkennen van de best practices op het gebied van OV-ontsluiting van en breedbandaansluiting op werklocaties Optimaliseren van het regionale detailhandelsbeleid.	Van de genoemde doelstellingen, staat een aantal acties op de rit of is gerealiseerd. Zo is het Economisch Programmerings- en Ontwikkelings-rapport (EPO) bedrijventerreinen vastgesteld. Het EPO geeft richting aan de uitvoering van het regionaal bedrijventerreinenbeleid en zet in op de inzet van gebiedsgerichte procesregisseurs en herstructurering.

	Typing Beleid	Gerapporteerde resultaten
Regio Twente	“Bedrijfsomgeving Twente wil de juiste voorwaarden creëren voor ontwikkeling en vestiging van bedrijvigheid” (Programmabegroting 2010, p. 50). Dat betekent onder meer • Uitvoeren regionaal programmeringsoverleg bedrijventerreinen; • Regionale samenwerking voor ontwikkeling, exploitatie, beheer, acquisitie en promotie regionale bedrijventerreinen • Uitvoeren strategische visie Netwerkstad met Hart van Zuid, Kennispark, Regionaal bedrijventerrein en Agglolijn [combinatie van mobiliteit, economie en kennisontwikkeling]	Deze regio heeft relatief veel “natte” bedrijventerreinen, namelijk bij binnenhavens. Rijkscofinanciering ten behoeve van betere bereikbaarheid wordt mede hiervoor toegekend. Sinds eind 2008 bepalen de vijf gemeenten in Netwerkstad de uitgifteprijs voor bedrijfsterrein op basis van een gezamenlijke methode ^k. In totaal heeft de regio in 2007 367.270 m² bedrijventerrein uitgegeven (in 2006: 310.365) ^l.
Parkstad Limburg	Bedrijventerreinmanagement Parkstad Limburg is een van de zes deelprogramma's van het kaderprogramma Economie. De in 2009 als stichting gestarte pilot 'Bedrijventerreinmanagement Parkstad Limburg' zet regionaal in op revitalisering van bestaande bedrijventerreinen, collectieve services (zoals afvalinzameling en BHV-training) en het beheer van bedrijventerreinen. De stichting BTM beleeft in 2010 vooralsnog zijn laatste jaar. In samenspraak met gemeenten, ondernemersverenigingen en LIOF zal gekozen moeten worden voor één van de modellen voor voortzetting van een regionaal samenwerkingsorgaan op het gebied van bedrijventerreinen management. (Begroting 2010, p.12)	AVANTIS Science and Business Park is het eerste grensoverschrijdende Duits-Nederlandse bedrijvenpark. In 2009 vestigde de grootste zonnecellenfabrikant in Nederland zich precies op de grens. “Het in 2004 geïntroduceerde bewegwijzeringssysteem voor de bedrijven op de bedrijventerreinen van Parkstad Limburg heeft de afgelopen maanden een optimalisatieproces ondergaan. De bedrijven op de bedrijventerreinen zijn hierdoor voor hun klanten en leveranciers sneller en beter bereikbaar. “^m

^k http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=2215:netwerk-steden-verhogen-gezamenlijk-grondprijzen&catid=44:persberichten&Itemid=97

^l <http://www.regiotwente.nl/images/stories/leefomgeving/werken/uitgiftebedrijventerreinen1999-2007.pdf>

^m <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wat-doet-parkstad-limburg/programma-s/economie>