

**Regionale bereikbaarheid vereist maatwerk en gedeeld
eigenaarschap**

Chris Engelsman
Twynstra Gudde
ceg@tg.nl

Jan Willem Westerweel
Twynstra Gudde
jww@tg.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

Regionale bereikbaarheid vereist maatwerk en gedeeld eigenaarschap

Sinds 1994 nemen de stadsregio's een belangrijke rol in de regionale bereikbaarheidsopgave in. In 2005 werd met de vaststelling van de Wgr-plus nog meer kracht gegeven aan de regionale aanpak voor urgente maatschappelijke opgaven, waaronder problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid. Vooruitlopend op de officiële evaluatie van de stadsregio's in 2010, heeft de commissie Nijpels onderzocht in hoeverre stadsregio's slagvaardig op regionale opgaven inspringen. Deze paper bediscussieert, vooruitlopend op de evaluatie, hoe de bijdrage van de stadsregio's aan de regionale bereikbaarheidsopgave kan worden geoptimaliseerd.

De Raad voor het Openbaar Bestuur onderscheidt drie belangrijke barrières voor bestuurlijke slagvaardigheid: interbestuurlijke samenwerking, verkokering en juridisering. De stadsregio's zijn hier als verlengd lokaal bestuur met beperkte omvang effectief op ingericht. Het overzichtelijke takenpakket en de kleinschalige organisatievorm van de stadsregio's stimuleren een integrale aanpak. Bovendien zijn de stadsregio's vanuit de positie als verlengd lokaal bestuur geschoeid op de leest van de interbestuurlijke samenwerking. Deze samenwerking leidt er onder meer toe dat onnodige juridisering en regeldruk wordt voorkomen. De stadsregio is een slagvaardige partner in de aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgave, waardoor structuuringsrepen in het huis van Thorbecke niet nodig zijn.

Minister ter Horst pleit in het kader van decentralisatie voor een consistente verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. Grensgevallen en enige overlap zijn echter onvermijdelijk bij regionale bereikbaarheidsopgaven en de duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden moet dan ook niet worden gezocht in een grootscheepse herverdeling van verantwoordelijkheden, maar in het maken van duidelijke afspraken in de diverse samenwerkingsverbanden. De Commissie Nijpels pleit voor maatwerk; per regionaal vraagstuk kan de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen verschillen. Dit zou echter heel goed kunnen leiden tot vrijblijvendheid en gebrek aan eigenaarschap. Zeker in de complexe bereikbaarheidsopgave is dit een groot risico. Allerlei gevoeligheden tussen overheidspartijen hebben in het verleden al veelvuldig tot een status quo geleid. Om de slagvaardigheid van het overheidsoptreden te verbeteren, blijft het de grote uitdaging om vrijblijvendheid in de samenwerking te voorkomen en duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden te creëren.

Waar de commissie Nijpels pleit voor wisselend eigenaarschap door één van de partners, lijkt het effectiever om te kiezen voor een gedeeld eigenaarschap. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met bestuurlijke duo's. Om de rol van de stadsregio in de bereikbaarheidsproblematiek te kunnen optimaliseren is een heldere toedeling van (gedeelde) verantwoordelijkheden nodig, met ruimte voor een optimale invulling om maatwerk te kunnen realiseren. Maatwerk komt voort uit gedeeld eigenaarschap van de problematiek mét toedeling van verantwoordelijkheden.

1. Inleiding

Strakke gezichten. Halflege kopjes koffie. Stapels papier verdwijnen weer in diverse aktetassen. Het zoveelste vruchteloze overleg tussen rijk en regio zit er weer op. Is iedereen nou trots dat ie niets heeft toegegeven? Of knaagt er toch het besef dat we hier niets mee opschieten?

In deze paper leveren wij vanuit het bereikbaarheidsperspectief een bijdrage aan de discussie die voorafgaat aan de evaluatie van de WGR+-regeling in 2010. De vraag is hoe de stadsregio's het beste kunnen bijdragen aan de regionale bereikbaarheidsopgave en hoe de verschillende partijen beter kunnen samenwerken dan nu het geval is. Het pleidooi van de Commissie Nijpels is om te komen tot maatwerk, maar hoe verhoudt dit zich tot de roep om heldere verantwoordelijkheidsstructuren en afrekenbare doelstellingen vanuit het Kabinet? De barrières die de Raad voor het Openbaar Bestuur onderscheidt voor bestuurlijke slagvaardigheid worden toegepast op de rol en slagvaardigheid van stadsregio's in de regionale bereikbaarheidsopgave.

De ernst en complexiteit van de regionale bereikbaarheidsopgaven in stedelijke gebieden vragen om slagvaardig ingrijpen van de overheid. Door de gebrekkige samenwerking tussen overheidslagen, verschotting tussen verschillende disciplines en een overdaad aan procedures en regelgeving is het overheidsingrijpen nog te vaak versnipperd en weinig effectief. De commissie Elverding deed recent voorstellen om procedures in dit domein aanmerkelijk te bekorten. Bovendien loopt er momenteel een aantal ambitieuze samenwerkingsverbanden waarin nationale, regionale en lokale overheden, op basis van de netwerkaanpak, werken aan een de stap van beleid naar uitvoering.

De stadsregio heeft onder meer als platform voor gemeenten een belangrijke rol in de regionale bereikbaarheidsopgave. De commissie Nijpels heeft onderzocht in hoeverre stadsregio's slagvaardig op regionale opgaven inspringen. Het eindrapport '*De stille kracht*' concludeert dat de stadsregio's prima werk leveren in een lastig politiek klimaat.

2. De regionale bereikbaarheidsopgave

Schaalvergroting en groei

Diverse demografische, technologische, economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen hebben de afgelopen decennia geleid tot een schaalvergroting in verplaatsingen van personen en goederen. De verplaatsingsafstanden en de ruimtelijke spreiding van activiteiten zijn aanzienlijk toegenomen en deze trend lijkt zich de komende jaren voort te gaan zetten. De groei focust zich op stedelijke gebieden, waar bovendien de bevolkingstoename het grootst is. De traditionele monocentrische steden zijn getransformeerd tot stedelijke netwerken en de grootste groei van het aantal verplaatsingen vindt plaats op regionaal niveau, op verplaatsingsafstanden tot 30 kilometer. In dat licht is het niet verwonderlijk dat de belangrijkste uitdagingen in het garanderen van een goede bereikbaarheid zich voordoen op regionaal niveau en in verstedelijkte gebieden. Deze bereikbaarheidsopgave gaat gepaard met vergelijkbare opgaven voor leefbaarheid, verkeersveiligheid en externe veiligheid.

De ernst en de complexiteit van de opgaven neemt toe

Met de schaalvergroting van de bereikbaarheidsopgaven van stedelijk niveau naar stadsregionaal niveau, zijn de opgaven veel complexer van karakter geworden. De vraagstukken op stadsregionaal niveau spelen zich af in de verantwoordelijkheidssfeer van zowel lokale, regionale, provinciale als nationale overheden. Stadsregio's, grote gemeenten en provincies opereren regelmatig in elkaars vaarwater, vooral als het gaat om het aanbieden van samenhangende openbaar-vervoernetwerken. Ook binnen de stadsregio's blijven tegenstellingen bestaan tussen bijvoorbeeld stedelijke en landelijke gemeenten.

Bovendien zijn de bereikbaarheidsopgaven in stedelijke gebieden zodanig ernstig dat het aanpakken van een enkelvoudige verbinding niet effectief meer is en meervoudige oplossingen op netwerkniveau onvermijdelijk zijn. Sinds de Nota Mobiliteit worden dan ook geen eisen meer gesteld aan de doorstroming op wegverbindingen, maar aan de reistijd van-deur-tot-deur. De huidige verkeer- en vervoernetwerken voldoen wat betreft reistijd, capaciteit, comfort en verknoping vaak niet aan de gestelde eisen. Het in samenhang bekijken van de verschillende modaliteiten en het leggen van de relatie met ruimtelijke vraagstukken, heeft de regionale bereikbaarheidsopgave dus ook inhoudelijk veel complexer gemaakt.

Uitgebreide en ingewikkelde regelgeving en procedures (bijvoorbeeld met betrekking tot luchtkwaliteit) leiden er toe dat de realisatie van grootschalige infrastructuur over het algemeen erg veel tijd in beslag neemt. Dit heeft onder meer te maken met toegenomen mondigheid van individuele burgers en lokale overheden, die gretig gebruik maken van allerlei beroepsprocedures. De commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur (commissie Elverding) adviseert in dat kader om in een vroeg stadium op hoofdlijnen afwegingen te maken en daar zo veel mogelijk belanghebbenden bij te betrekken. Daarna is het zaak om snel te focussen.

De netwerkaanpak als antwoord

In de uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit is het instrument van de netwerkanalyse geïntroduceerd om de hierboven genoemde complexe opgaven op regionaal niveau gezamenlijk het hoofd te kunnen bieden. De netwerkanalyses zijn uitgevoerd in diverse regio's¹, zowel op stadsregionaal niveau als op een grotere schaal (zoals in de Randstad, waar gekozen is voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel). De netwerkanalyses worden gezien als een succesvol voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking op regionaal niveau. De betrokken partijen hebben gezamenlijk gekeken naar de bereikbaarheid binnen een hele regio, over de weg en met het openbaar vervoer. Er is daarbij dus niet (alleen) geredeneerd vanuit het belang of de opgave van iedere afzonderlijke wegbeheerder.

Van beleid naar uitvoering

In het vervolg op de netwerkanalyses zal een gemeenschappelijke regionale strategie moeten worden ontwikkeld op basis waarvan projecten en maatregelen kunnen worden geprioriteerd om in studie, besluitvorming en uitvoering te nemen (Groenendijk, Hoogendijk, Tromp en Voerman, 2007). In dat kader wordt momenteel gewerkt aan bijvoorbeeld de 'pakketstudies' in Utrecht en de MIRT-verkenning Rotterdam Vooruit. Op dit moment is de grootste uitdaging om de stap te zetten van beleid naar een slagvaardige uitvoering van effectieve maatregelen. Vele ogen zijn daarbij gericht op de regionale bestuursorganen, zoals ook in de publicatie Bereikbaarheid in Beeld (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2009). Voor wat betreft de stadsregio's is het echter de vraag of deze verwachtingen realistisch zijn.

2. De stadsregio's

Historie van de stadsregio's

Veel gemeenten werken vrijwillig samen om zaken die de gemeentegrens overstijgen effectief aan te pakken. In 1994 werd de basis voor de huidige stadsregio's gevormd. Er werd besloten voor een meer verplichtende vorm van samenwerking tussen gemeenten in de grote stedelijke regio's. De Kaderwet 'bestuur in verandering' geeft een 'verplichtende' basis voor samenwerking tussen gemeenten in regionaal verband. Op regionaal niveau was meer bestendigheid en bestuurskracht nodig omdat onder andere

¹ Er zijn netwerkanalyses uitgevoerd voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, Utrecht, Groningen-Assen, Leeuwarden en omgeving, Twente, Arnhem-Nijmegen, Noord Overijssel (inclusief Zwolle-Kampen), de stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen, Brabantstad en Zuid-Limburg.

investeringen in infrastructuur niet ophouden bij de stadsrand. Ook biedt het regionale niveau een basis waarbij potentieel onevenwichtig verdeelde belangen worden verenigd. Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu vallen onder deze samenwerking. Lokale en regionale belangen worden hierbij tegen elkaar afgewogen.

In 2005 werd met de vaststelling van de Wgr-plus meer kracht gegeven aan de regionale aanpak voor urgente maatschappelijke opgaven; met name de grote economische betekenis van grootstedelijke centra en de daarmee samenhangende problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid. Het toenmalige kabinet was van mening dat deze opgaven in regionaal verband aangepakt moesten worden. De stadsregio's kregen via de Wgr-plus enkele taken toevertrouwd, met als meest opvallende de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid. Hiervoor wordt door het rijk jaarlijks, net als aan provincies, een brede doeluitkering verschaft aan de stadsregio's die deze grotendeels naar eigen inzicht kunnen spenderen (*Stadsregio's nieuwe stijl*, 2006).

De Wgr-plus heeft vorm gegeven aan zeven stadsregio's: Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en Regio Twente. Daar is Parkstad Limburg later nog bijgekomen.²

Takenpakket van de stadsregio's

De stadsregio's hebben een bij de wet vastgesteld takenpakket. Hierin staan onder meer de volgende taken die relevant zijn voor de regionale bereikbaarheidsopgave (*Stadsregio's nieuwe stijl*, 2006):

Verkeer en vervoer

Verkeer en vervoer is een belangrijk beleidsterrein, hier wordt het grootste deel van de BDU-inkomsten van de stadsregio's aan besteed. Het opdrachtgeverschap voor het openbaar vervoer en de subsidiëring van infrastructurele maatregelen zijn bij de stadsregio's ondergebracht. De bedragen voor infrastructuur variëren per stadsregio tot maximaal 225 miljoen euro. De stadsregio's stellen ook een regionaal verkeers- en vervoerplan op. Commissie Nijpels stelt dat de uitvoering van deze belangrijkste wettelijke taak goed loopt. Dit is volgens de commissie een breed gedragen opvatting in de regio's, ook van vervoersmaatschappijen (Commissie Nijpels, 2009).

Ruimtelijke Ordening

Dit beleidsterrein omvat de taak om een regionaal structuurplan op te stellen. Dit plan is het kader voor de gemeentelijke bestemmingsplannen, maar is sinds de invoering van de nieuwe Wro niet langer juridisch bindend. De stadsregio geeft voorschriften voor grondverwerving door gemeenten en de stadsregio adviseert de provincie over de beoordeling van gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook kan de stadsregio de plannen voor regionaal strategische projecten uitvoeren.

Wonen

De woonruimteverdeling en woningbouwprogrammering zijn instrumenten van de stadsregio om onder meer te komen tot een evenwichtiger spreiding van inkomensgroepen binnen de regio. Hiertoe behoren de uitvoering van verstedelijkingsafspraken / stedelijke vernieuwing en het opstellen en vaststellen van regionale huisvestingsverordening.

Werken

Samenwerkende gemeenten stellen periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie op. De stadsregio's moeten ten minste aangeven welk beleid

² Parkstad Limburg verkrijgt (vooralsnog) geen BDU

wordt ontwikkeld ten aanzien van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn.

Het takenpakket van de stadsregio's is vaak onderwerp van discussie. Stadsregio's zouden volgens voorstanders extra taken behoren te krijgen, anderen zijn van mening dat er taken geschrapt dienen te worden en alleen taken op het gebied van openbaar vervoer nog door de stadsregio's uitgevoerd zouden moeten worden.

3. Bestuurlijke slagvaardigheid

Slagvaardigheid en decentralisatie

De organisatie en slagvaardigheid van de overheid staat ter discussie. Minder ambtenaren, deregulering en decentralisatie kregen hoge prioriteit in de verkiezingsprogramma's en werden opgenomen in het huidige Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD). De slagvaardigheid van het openbaar bestuur is een belangrijke speerpunt van het kabinet-Balkenende IV.

In het coalitieakkoord wordt beargumenteerd dat decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten met kracht moet worden bevorderd. Het subsidiariteitsbeginsel is daarbij richtinggevend: decentraal waar het kan, centraal waar het moet. Decentralisatie van taken schept hierbij ook verplichtingen: zijn decentrale overheden met voldoende bevoegdheden en middelen op de nieuwe taken toegerust? Minister Ter Horst³ stelt dat er voor het volgende kabinet alvast nagedacht moet worden over de volgende vragen:

- Hoe gaan we verder met decentralisatie?
- Wat wordt de rol van de grote steden?
- Hoe gaan we verder met de regiovorming?

Bij het nieuwe regeerakkoord zullen besluiten genomen kunnen worden over eventuele aanpassing van structuur, rollen en verantwoordelijkheden. Voorbereidend hierop zal ook een evaluatie van de stadsregio's in 2010 plaatsvinden.

Ter Horst pleit voor een heldere en consistente verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden op alle beleidsterreinen. Deze heldere verdeling is noodzakelijk om met meetbare en afrekenbare doelstellingen te werken, welke inzicht geven in de slagkracht. De minister stelt ter voorbereiding de volgende vraag: *'Hoe kunnen we de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen zo organiseren en borgen dat er in de ogen van burgers en bedrijven sprake is van één overheid die effectief en efficiënt is en daarmee het vertrouwen verdient?'* Voor de regionale bereikbaarheidsopgave is deze vraag bijzonder relevant, gezien de betrokkenheid van spelers op verschillende schaalniveaus.

Decentralisatie en schaalvergroting

In Nederland kan zowel een tendens van decentralisatie als schaalvergroting van gemeenten worden waargenomen. De provincies en gemeenten krijgen van het Rijk steeds meer bestuurlijke taken toebedeeld in het streven om effectief op maatschappelijke vragen te kunnen reageren. In het kader van het huidige programma VRD wordt gekeken naar de mogelijkheden om meer taken van de Rijksoverheid te decentraliseren. Om in te spelen op de nieuwe taken groeien gemeenten al decennia in omvang. In de loop der jaren doet zich echter een voortdurende discussie voor over de wenselijkheid van deze schaalvergroting. In figuur 1 is een opsomming van veel voorkomende argumenten voor en tegen schaalvergroting.

Figuur 1: Argumenten voor en tegen schaalvergroting van gemeenten

Voor	Tegen
Draagvlak voor complexe	Bestuur hoort dichter bij afnemers;

³ VNG congres, 10 juni 2009

maatschappelijke vraagstukken;	
Vergroting bestuurskracht lokale overheden, tegengaan bestuurlijke verdichting;	Versterking democratisch gehalte bestuur, vergroting participatie;
Bezinning kerntaken door Rijk, afstoten taken door het Rijk naar functionele regio's, maatschappelijke organisaties en bedrijven;	Uitvoeringstaken overheid efficiënter op lokaal niveau;

Bron: Anderson, H., Bron, K., 1994.

Bovenstaande argumenten typeren de afweging tussen schaalvergroting en – verkleining. In de afweging moet rekening gehouden worden met financiële middelen, Europa, verantwoordelijkheidsstructuren moeten transparant zijn en sporen met bevoegdheden en middelen, sturing moet plaatsvinden op basis van de juiste waarden en de complexiteit van beleid en democratische afwegingen hebben ook invloed in de keuze te decentraliseren. De keuze is dus vaak niet alleen een keuze voor meer effectiviteit, maar ook een politiek beladen keuze.

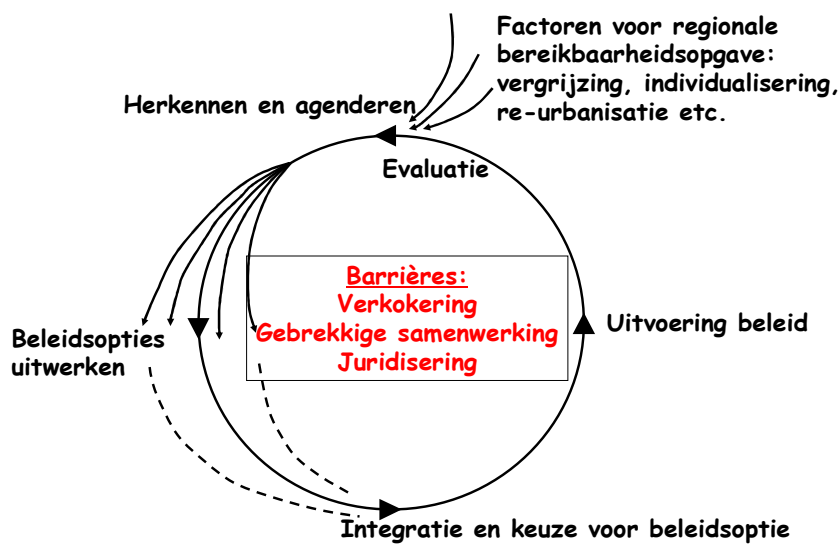
Barrières voor slagvaardig bestuur

Onder slagvaardig bestuur verstaat de Raad voor het Openbaar Bestuur het volgende (ROB, 2009):

1. Het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;
2. Het uitwerken van verschillende werkbare en coherente beleidsopties; passend bij het gesignaleerde probleem, juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunend op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en tussen bestuurslagen.
3. Ten slotte hier op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze uitvoering aan geven.

In alle drie deze fasen treden barrières voor bestuurlijke slagvaardigheid op. De Raad onderscheidt drie belangrijke barrières die de verschillende overheidslagen hierbij moeten overwinnen: verkokering, interbestuurlijke samenwerking en juridisering.

Figuur 2: Barrières in de beleidscyclus voor bestuurlijke slagvaardigheid in regionale bereikbaarheidsopgaven



De stadsregio's hebben een goed antwoord op de drie barrières voor bestuurlijke slagvaardigheid in de bereikbaarheidsopgave.

Verkokering

Bij verkokering kijken we in de eerste plaats naar een gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag. Complexe vraagstukken als de regionale bereikbaarheidsopgave vragen enerzijds om taakverdeling, heldere verantwoordingstructuren en specialisatie. Anderzijds wordt de roep om integrale benadering en daarmee een goede samenwerking tussen 'de kokers' steeds groter. Een slagvaardige aanpak van de bereikbaarheidsopgave vraagt al jaren om samenwerking tussen mobiliteit en ruimte, de twee hoofdonderdelen van het takenpakket van de stadsregio's. Beide beleidsvelden zijn bepalend voor de bereikbaarheidsopgave, verkokering is hierbij disfunctioneel.

De verkokering speelt al bij de probleemherkenning in de regionale bereikbaarheidsopgave. Zo wordt in de netwerkanalyses weliswaar nadrukkelijk rekening gehouden met de ruimtelijk-economische ambities van een regio (vooral door het redeneren vanuit economische kerngebieden), maar de knelpuntenanalyse en de oplossingen zijn enkel gericht op verkeer en vervoer. De gebrekkige samenwerking tussen de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer heeft onder meer te maken met een fundamenteel verschillende organisatie. Waar de ruimtelijke ordening bottom-up is georganiseerd, is de verkeer- en vervoerwereld veel meer top-down ingericht (Verroen, mei 2009).

Maar daar waar interbestuurlijke samenwerking (zoals de netwerkanalyses) zich lijkt te beperken tot de afzonderlijke sectoren, zijn er binnen de bestuurslagen wel degelijk grote stappen gezet om de verkokering tegen te gaan. De stadsregio's lopen daarbij voorop en spelen inmiddels een belangrijke rol in de afstemming tussen ruimtelijk-economisch en verkeer en vervoer beleid in Nederland. Dit past ook bij het stadsregionale schaalniveau, waarop de verschillende beleidsterreinen een vergelijkbare aanpak kennen, en de kleine en platte organisaties van de stadsregio's.

Bovendien lijken veel stadsregio's een programmatische aanpak te hebben omarmd. Werken in programma's waarin ruimte en mobiliteit worden gecombineerd wordt vaak aangedragen om verkokering tegen te gaan. Grenzen worden doorlaatbaar gemaakt en verkokering doorbroken, zonder grootscheepse structuuraanpassingen met hun energievretende bijeffecten. Een dergelijke aanpak past goed bij de kenmerken van de huidige netwerksamenleving.

Interbestuurlijke samenwerking

Daarnaast constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur onvoldoende integraliteit tussen de verschillende bestuursniveaus; de *interbestuurlijke samenwerking* blijkt vaak ook een barrière voor slagvaardigheid. Complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals de regionale bereikbaarheidsopgave, kunnen vaak niet door één bestuurslaag alleen worden opgelost. Hoe kunnen autonome bestuurslagen dan effectief met elkaar samenwerken? Interactie tussen mensen en organisaties moet de top-down hiërarchische relatie vervangen. Daar is niet één recept voor, dat miskent de complexiteit. Slagvaardig handelen in interbestuurlijke verhoudingen is een ingewikkelde opgave voor alle partijen.

De Raad voor Openbaar Bestuur meent dat slagvaardigheid moet worden gezocht in maatwerk. De maatschappelijke opgave hoort daarbij het startpunt te zijn, en niet de bestaande interbestuurlijke afbakening van taken en competenties. Voor elke maatschappelijke opgave moet gezocht worden naar het specifieke arrangement. Er zijn geen generieke oplossingen voor handen, de Raad pleit voor differentiatie.

De commissie Nijpels komt tot een zelfde conclusie in haar rapport over de rol van de stadsregio's. De commissie pleit voor flexibiliteit in het takenpakket en regionaal maatwerk door de regionale variëteit met flexibele regionale samenwerkingsvormen. De

aard en reikwijdte van de regionale opgave moet bepalen hoe en door wie de opgave wordt opgepakt, niet de fysieke begrenzing van de regio's. Wel moet volgens de commissie duidelijk zijn welke bestuurslaag in beginsel leidend is bij de aanpak van een specifiek maatschappelijk vraagstuk.

De stadsregio's zijn per definitie een goed voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking, aangezien zij als verlengd lokaal bestuur de link leggen tussen lokaal en regionaal bestuur. De invulling hiervan en samenwerking met provincie en Rijk is echter nog niet altijd vanzelfsprekend (zie ook paragraaf 4).

Juridisering

Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor de juridisering van het openbaar bestuur en de regeldruk die daar uit voortkomt. Het bestuursrecht dient primair het waarborgen van rechten en belangen, niet het bevorderen van effectiviteit van de overheid. Juridisering wordt nog eens versterkt door het toegenomen aantal juridische, technische en procedurele eisen dat voortvloeit uit Europese regelgeving. Zo is ruim 40% van de administratieve lasten in Nederland afkomstig uit Europese wetgeving. Hieruit volgde ook het op de markt zetten van de regionale exploitatie van het spoor (vooruitlopend op regelgeving).

Wanneer de angst voor juridische claims dominant wordt, leidt de kwaliteit van besluitvorming en daarmee slagvaardigheid hieronder. Functionele specificaties en kostencontracten met vervoerders in het regionale openbaar vervoer zijn bijvoorbeeld een direct gevolg van de regeldruk en gebrek aan vertrouwen. Een goede voorbereiding van besluiten is van groot belang om bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen. De stadsregio's nemen wat dat betreft als verlengd lokaal bestuur een gunstige positie in. Een goede afstemming met lokale overheden kan in ieder geval voorkomen dat er in de laatste fase van de besluitvorming veel vertraging ontstaat.

4. Thorbecke en de stadsregio

De stadsregio past niet in het huis van Thorbecke

Het openbaar bestuur in Nederland is op basis van de ideeën van Thorbecke met drie bestuurslagen in beton gegoten en 'het huis van Thorbecke' laat zich niet gemakkelijk verbouwen. Stadsregio's zijn officieel dan ook geen vierde bestuurslaag. De wetgever heeft gekozen voor verlengd lokaal bestuur en niet voor een rechtstreeks gekozen stadsregionaal bestuur. Het takenpakket van iedere stadsregio moet duidelijk beargumenteerd worden op basis van de argumenten voor schaalvergroting vanuit het lokaal bestuur (zie paragraaf 3.2). Legitimatie wordt georganiseerd door algemeen en het dagelijks besturen op regionaal niveau, die beiden bestaan uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten.

In de aanloop naar de evaluatie van de stadsregio's in 2010 komt de discussie over de organisatie van intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden weer volop in de aandacht te staan. De vraag is of met de stadsregio's als verlengd lokaal bestuur voldoende basis wordt geboden voor een slagvaardige samenwerking tussen de bestuurslagen. Een veel gehoord argument is dat de provincies niet voldoende tot het regionale niveau zouden kunnen afdalen. Door de verdeling van bevoegdheden en middelen lijken stadsregio's en provincies in de bereikbaarheidsopgave soms elkaars concurrent. Regionale opgaven staan niet altijd op de gemeentelijke agenda's en gemeenten zouden vaak gericht zijn op eigen belang.

In de bovengenoemde discussie pleit minister Ter Horst voor een heldere en consistente verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. Deze heldere verdeling zou noodzakelijk zijn om met meetbare en afrekenbare doelstellingen te werken. Bij het nieuwe regeerakkoord zullen besluiten genomen kunnen worden over eventuele

aanpassing van structuur, rollen en verantwoordelijkheden. Het subsidiariteitsbeginsel speelt daarbij een belangrijke rol: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Vanwege de complexiteit en ernst van de bereikbaarheidsopgave in stedelijke gebieden heeft het Rijk er in de netwerkaanpak juist voor gekozen om de bereikbaarheidsopgaven in gezamenlijkheid met de regionale partners op te pakken. De Expertcommissie Netwerkanalyses concludeert in dat kader dat de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' onvoldoende tot uiting laat komen dat er bij de uitvoering van beleid sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het Rijk één van de partners is (Expertcommissie Netwerkanalyses, 2006). Het gaat dus om gedeeld eigenaarschap van de problematiek.

De uitvoeringsmacht van de stadsregio's

In paragraaf 1 hebben we geconstateerd dat de stap van beleid naar uitvoering momenteel een van de grootste uitdagingen in de regionale bereikbaarheidsopgaven is en dat vele ogen daarbij op de stadsregio's zijn gericht. De vraag is of er van de stadsregio's een dominante rol verwacht kan worden in de uitvoeringsstrategie. De stadsregio's hebben slechts een beperkte uitvoeringsmacht meegekregen (Groenendijk et al, 2007). Belangrijk aspect daarbij is dat de stadsregio's geen taken als wegbeheerder hebben. De enige uitvoeringsmacht die zij kunnen laten gelden is de verdeling van de Brede Doeluitkering (BDU) en de aanbesteding en coördinatie van het regionaal openbaar vervoer.

Figuur 3: De uitvoeringsmacht en beleidsopgave in de bereikbaarheidsopgave



Bron: Groenendijk, Twynstra Gudde

De vraag is nu of het realistisch of zelfs wenselijk is om de uitvoeringsmacht van de stadsregio's te vergroten. Dit zou wel passen bij het uitgangspunt dat bestuurlijke verantwoordelijkheden moeten worden neergelegd op het schaalniveau waar de beleidsproblemen zich voordoen. Volgens Teisman is deze zoektocht naar het optimale schaalniveau echter even aanlokkelijk als onvruchtbaar. We hebben immers te maken met een 'ongrijpbare, grillige en meervoudige realiteit' (Teisman, 2006). De verwachting is dat met het verschuiven van verantwoordelijkheden zich nieuwe problemen in de afstemming tussen de bestuurslagen voordoen.

Bovendien leent de huidige opzet van de stadsregio's als verlengd lokaal bestuur zich niet voor een sterk vergrote uitvoeringsmacht, inclusief bijvoorbeeld een taak als wegbeheerder. Meer uitvoeringsmacht zou betekenen dat een volwaardige democratische verankering van de stadsregio's wordt gecreëerd. Daarmee ontstaan in feite een soort stadsprovincies of supergemeenten. Deze grootschalige herindelingen zijn opties die vaak worden genoemd. Het betreft echter ingewikkelde en vergaande ingrepen, waarbij het gevaar bestaat dat het bestuur verder van de burger af komt te staan.

Juist de platformfunctie van de stadsregio zonder zware uitvoeringsverantwoordelijkheid maakt een integrale aanpak van de bereikbaarheidsopgave mogelijk. Nu volgt de vraag hoe deze platformfunctie in de regionale bereikbaarheidsopgave optimaal ingevuld kan worden.

Maatwerk combineren met heldere taken en verantwoordelijkheden

De commissie Nijpels pleit voor maatwerk in de regionale samenwerking. Slagvaardig handelen betekent voor de stadsregio de ene keer het voeren van een sterke regie, terwijl een volgende keer een taak volledig overgelaten moet worden aan anderen. Het kan intensieve samenwerking betekenen, maar ook concentratie op het eigen competentiegebied. De commissie deelt in dat kader de opvatting van de VROM-raad, dat over tien tot twintig jaar weer andere vraagstukken en schaalniveaus relevant zijn. De commissie stelt dat de terugkerende structuurdiscussies ten koste gaan van het realiseren van resultaten (zie kader).

Discussies over de verdeling van taken, bevoegdheden, budgetten en verantwoordelijkheden tussen overheidslagen genereren, net als bij een eventueel hernieuwde discussie over de structuur, intern gerichte energie die ten koste gaat van het realiseren van resultaten voor burgers, maatschappelijke organisaties en de samenleving als geheel. Het uitgangspunt moet zijn dat keer op keer wordt bekeken welke bestuurlijke organisatie, of coalitie van besturen, het beste in de positie is om op onderscheiden beleidsterreinen meerwaarde te realiseren, en welke bijdrage vervolgens andere overheden hieraan kunnen leveren. (Commissie Nijpels, 2009, p. 37)

Het betoog voor maatwerk van de commissie Nijpels lijkt op gespannen voet te staan met de wens van minister ter Horst om een heldere en consistente verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden te creëren. De inzet van de commissie Nijpels op wisselende coalities ('maatwerk') in de samenwerking tussen overheden, zou heel goed kunnen leiden tot vrijblijvendheid en gebrek aan eigenaarschap. Zeker in de complexe bereikbaarheidsopgave is dit een groot risico. Allerlei gevoeligheden tussen overheidspartijen hebben in het verleden al veelvuldig tot een status quo geleid. In de bereikbaarheidsopgave bestaat daarom wel degelijk behoefte aan heldere bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De Commissie Nijpels (2009, p. 29) pleit er in dat verband voor dat het regionale bestuur aan de lat staat wanneer er sprake is van 'aanwijsbaar en zwaarwegend' regionaal belang, terwijl het initiatief in andere gevallen bij de rijksoverheid of de provincie ligt. Deze insteek lijkt in het complexe speelveld van de regionale bereikbaarheidsopgave niet productief te zijn. Het vormen van samenwerkingsverbanden met een wisselende samenstelling is weliswaar een logische keuze (deze opzet lijkt momenteel ook succesvol te functioneren), maar wij achten juist de gelijkwaardigheid in de samenwerking cruciaal voor het succes daarvan. Uit de ervaringen van de netwerkanalyses (en het vervolg daarop) is gebleken dat het gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheid een belangrijke succesfactor kan zijn, maar dat het evenwicht snel verstoord is. Het Rijk heeft bijvoorbeeld nog te vaak een afstandelijke of toetsende rol ingenomen (Expertcommissie Netwerkanalyses, 2006), terwijl bekend is hoe gemeenten het samenwerkingsproces kunnen blokkeren vanuit lokaal belang.

Het Randstad Urgent programma van het huidige Kabinet biedt een belangrijk aanknopingspunt voor het creëren van de zo gewenste duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voor elk Randstad Urgent project is een bestuurlijk duo aangesteld bestaande uit een minister of staatssecretaris samen met een wethouder, burgemeester of gedeputeerde. De duo's maken bestuurlijke afspraken over projectdoel, de mijlpalen en de wederzijdse verantwoordelijkheden. Door scherp te monitoren op de gemaakte afspraken en deadlines, worden de gebruikelijke excuses om de besluitvorming uit te stellen niet meer geaccepteerd (Randstad Urgent, 2009).

Volgens Teisman zijn de duo's als lichte bestuurlijke arrangementen om complexe vraagstukken aan te pakken zeer de moeite waard, vooral omdat ze zijn gebaseerd op de wil van partijen om ergens uit te komen (Randstad Urgent, 2009). De duo's versterken de relatie tussen regio en rijk, zonder de zware procedurele verankering die zovaak leidt tot 'verstrikking'. Zowel bestuurders als ambtenaren moeten hun territoriale reflexen loslaten, risico's nemen en lef tonen. Het werken met bestuurlijke duo's lijkt hierop in te spelen.

5. Discussie

Positie en organisatie van de stadsregio's biedt kansen

In deze paper hebben we aangegeven dat de stadsregio's een geweldige mogelijkheid bieden om de gebruikelijke struikelblokken in bestuurlijke slagvaardigheid te overwinnen. Het overzichtelijke takenpakket en de kleinschalige organisatievorm van de stadsregio's stimuleren een integrale aanpak. Bovendien zijn de stadsregio's vanuit de positie als verlengd lokaal bestuur geschoeid op de leest van de interbestuurlijke samenwerking. Deze samenwerking leidt er onder meer toe dat onnodige juridisering en regeldruk wordt voorkomen. Daarbij onderkennen we overigens wel dat er sprake is van een overlappende taakverdeling tussen de diverse overheidsorganen in de regio. Dit heeft in diverse regio's geleid tot concurrentiegevoelens tussen stadsregio's en provincies dat bijvoorbeeld leidt tot 'grensconflicten' in aanbestedingen van het openbaar vervoer.

Bestuurlijke herverdeling niet effectief in verbeteren slagvaardigheid

Minister Ter Horst pleit in dit verband voor heldere verantwoordelijkheidsstructuren. Het is echter de vraag of het verschuiven van verantwoordelijkheden het probleem van de overlap en concurrentiegevoelens zal oplossen. Grensgevallen en enige overlap zijn immers onvermijdelijk en daar komt bij dat de regionale bereikbaarheidsopgaven hoe dan ook diverse overheidslagen aangaat.

Het verdient wat ons betreft in ieder geval niet de voorkeur om het takenpakket van de stadsregio's te verzwaren en bijvoorbeeld een taak als wegbeheerder over te nemen. Dit zou de kwaliteiten van de stadsregio als netwerkorganisatie, waar de integratie van verschillende beleidsterreinen relatief gemakkelijk tot stand komt, alleen maar aantasten. De huidige opzet van verlengd lokaal bestuur leidt tot een goede interbestuurlijke samenwerking en een kleinschalige organisatie. Vanwege de beperkte democratische legitimiteit, leent een dergelijk opzet zich echter niet voor een veel zwaarder palet aan taken en verantwoordelijkheden van de stadsregio's.

Dit brengt tegelijkertijd met zich mee dat van de stadsregio's niet verwacht kan worden dat zij éézijdig de verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van de regionale bereikbaarheid, zeker niet richting de uitvoeringsfase. De platte organisatie van de stadsregio's als verlengd lokaal bestuur leent zich niet voor een dergelijk zware regietaak. Wel kunnen de stadsregio's andere organisaties inspireren tot een meer integrale vorm van werken en een efficiënte interbestuurlijke samenwerking. Om de slagvaardigheid van het overheidsoptreden te verbeteren, blijft de grote uitdaging om vrijblijvendheid in de samenwerking te voorkomen en duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden te creëren.

Samenwerking verbeteren door gedeeld eigenaarschap

Wij zouden een verbetering van de slagvaardigheid van het overheidsoptreden in de regionale bereikbaarheidsopgave dan ook niet willen zoeken in een omvangrijke bestuurlijke herverdeling van verantwoordelijkheden, maar in een verbeterde samenwerking tussen de bestaande overheidslagen. Dat sluit grotendeels aan bij de conclusies van de commissie Nijpels. Waar de commissie pleit voor wisselend eigenaarschap door één van de partners, lijkt het effectiever om te kiezen voor een gedeeld eigenaarschap. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met bestuurlijke duo's, zoals momenteel wordt toegepast in het Randstad Urgent Programma.

Wat ons betreft valt het maatwerk waar de commissie Nijpels voor pleit goed te combineren met het pleidooi voor duidelijke taken en verantwoordelijkheden vanuit het Rijk. De duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden moet echter niet worden gezocht in een grootscheepse herverdeling van verantwoordelijkheden, maar in het maken van duidelijke afspraken in de diverse samenwerkingsverbanden. Om de rol van de stadsregio in de bereikbaarheidsproblematiek te kunnen optimaliseren is een heldere toedeling van (gedeelde) verantwoordelijkheden nodig, met ruimte voor een optimale invulling om maatwerk te kunnen realiseren. Maatwerk komt voort uit gedeeld eigenaarschap van de problematiek mét toedeling van verantwoordelijkheden.

Referenties

Anderson, H., Bron, K., *Balanceren tussen schaal en kwaliteit: beschouwingen over de reorganisaties van het openbaar bestuur*, 1994.

Commissie Nijpels, *De stille kracht*, 2009

Expertcommissie Netwerkanalyses, *Op tijd bewegen, Eindadvies Expertcommissie Netwerkanalyses*, 2006

Groenendijk, J., Hoogendijk, J., Tromp, H., Voerman, J., *Resultaten eerste regionale netwerkanalyses: trendbreuk in verkeerskundig denken*, Verkeerskunde 2007

Kennisplatform Verkeer en Vervoer, *Bereikbaarheid in beeld*, 2009

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Slagvaardig bestuur: Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*, mei 2009

Randstad Urgent, *Frisse Blikken*, 2009

Teisman, Prof. Dr. Ing. G.R., *Stedelijke netwerken: Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Nirov, 2006

Stadsregio's nieuwe stijl, april 2006

VNG congres, 10 juni 2009