

**Verbetering regionale samenwerking:**

leren van buitenlandse ervaringen

Provincie Noord-Brabant



VeerKRACHTIG  
BESTUUR  
in Brabant

VeerKRACHTIG  
BESTUUR  
in Brabant

VeerKRACHTIG  
BESTUUR  
in Brabant



Linze Schaap  
Jasper de Vries  
Niels Karsten

m.m.v.  
Carlo Colombo



Tilburg Center for Regional Law and Governance

*April 2016*

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding en doel</b>	<b>7</b>
<b>2. Aanpak: voorbeelden uit andere contexten</b>	<b>9</b>
<b>3. Buitenlandse voorbeelden: wat valt op?</b>	<b>12</b>
3.1 Zürich: Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ)	12
3.2 Greater Manchester Combined Authority	13
3.3 Øresund: Kopenhagen-Malmö	16
3.4 Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai	17
3.5 Berlijn: buurtmanagement	18
3.6 Duitse Landkreise	19
<b>4. Reflectie en discussie</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage I. Geraadpleegde bronnen</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage II Overzicht geraadpleegde personen en instanties</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage III Deelnemers Klankbordbijeenkomst</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage IV Beschrijving cases</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage V Vergelijking cases</b>	<b>44</b>



## Voorwoord

Medio 2011 is de provincie samen met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) gestart met het programma (Veer)krachtig Bestuur. Een traject dat tot doel heeft te komen tot een overheid die alert en slagvaardig is en die de grote economische en maatschappelijke uitdagingen kan oppakken en lokaal kan laten doorwerken.

Gemeenten zijn geen bestuurlijke eilanden, maar maken deel uit van netwerken, van clusters van naburige gemeenten waar burgers zich "thuis voelen" en van grootschaliger intergemeentelijke verbanden met een eigen dynamiek. Dit maakt het formuleren van intergemeentelijk afgestemd beleid noodzakelijk. Een uitdaging die verder gaat dan samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering en van de decentralisatieoperaties in het sociale domein.

Op het gebied van intergemeentelijke samenwerking bereikten ons veel vragen. Daaruit bleek de behoefte aan enerzijds een overzicht van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen ervan. Anderzijds een inzicht in vernieuwende vormen van intergemeentelijke samenwerking. De provincie heeft de Universiteit van Tilburg opdracht gegeven tot het maken van een tweeluik. Als eerste is een inventarisatie van intergemeentelijke samenwerking gemaakt. Het rapport 'Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking' is te vinden op de website van Veerkrachtig bestuur.

Voor u ligt het tweede deel van het tweeluik over intergemeentelijke samenwerking. Dit onderzoek belicht buitenlandse ervaringen met territoriale samenwerkingsverbanden. Het is bedoeld ter inspiratie. Onze gezamenlijke uitdaging is immers om met Brabantse nabijheid, betrokkenheid en respect voor de "eigenheid" de gewenste bestuurlijke veerkracht te realiseren om de grote maatschappelijke en economische uitdaging op te kunnen pakken.

Samenwerking tussen gemeenten, blijkt uit de vele toekomstvisies die ik heb binnen gekregen, is de meest genoemde oplossing om veerkracht te versterken.

Daar is wel voor nodig dat er kritisch gekeken wordt naar overtuigingen die ons verhinderen de kansen van samenwerking ten volle te benutten. Denk aan: "lokaal besturen is beter dan boven-lokaal, we willen geen vierde bestuurslaag, complexiteit verhindert effectiviteit en democratische legitimiteit is altijd gekoppeld aan verkiezingen"..

De in dit rapport beschreven voorbeelden laten zien dat het tegen de overtuigingen in, wel anders kan. Ik wens ons toe dat de beschreven voorbeelden ons inspireren over onze dogma's heen te springen en met een open blik op zoek kunnen gaan naar vernieuwing.

Anne-Marie Spierings  
Gedeputeerde Agrarische ontwikkeling, Energie en Bestuur.  
Provincie Noord-Brabant



## 1. Inleiding en doel

Regionale gebieden, en zeker stedelijke regio's, worden in toenemende mate gezien als brandpunten voor sociale en technologische innovatie, in antwoord op economische, sociaal-maatschappelijke en ecologische uitdagingen (OECD, 2011; Agenda Stad, 2015; Barber, 2013; Glaeser, 2011). Dat brengt belangrijke bestuurlijke uitdagingen met zich mee. Immers, bij het bestuur van regionale gebieden zijn veelal verschillende bestuurlijke partners betrokken die elk op een andere territoriale basis georganiseerd zijn (gemeenten, provincie, waterschappen). Dat komt, doordat functioneel samenhangende gebieden (zoals met betrekking tot arbeid, mobiliteit, economie, veiligheid, natuur) vaak niet samenvallen met de grenzen van gemeenten en provincies, niet in de laatste plaats omdat elk maatschappelijk vraagstuk zijn eigen schaal heeft (Dahl & Tufte, 1973). En voor zover al precies duidelijk is waar de grenzen van een functionele regio liggen, hebben die voor private en maatschappelijke partijen – en die spelen eveneens een belangrijke rol – lang niet altijd dezelfde betekenis als voor bestuurlijke actoren. Het in een regionale context goed kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen vraagt daarom om innovatieve vormen van samenwerking; d.w.z.: vormen die afwijken van wat we gewend zijn bij intergemeentelijke samenwerking. Het gaat dan niet alleen om nieuwe bestuursmodellen die gemeenten op een andere manier bij elkaar brengen, maar ook om samenwerkingsvormen waarin een rol is weggelegd voor maatschappelijke partners, bedrijven en burgers.

De zoektocht naar dergelijke innovatieve vormen van samenwerking is van alle tijden. Maar het vinden van vernieuwende vormen van samenwerken is nu, misschien wel meer dan voorheen, van groot belang: recente sociaal-maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zoals globalisering en decentralisatie vragen om een herijking van de manier waarop regionale gebieden worden bestuurd. Bij een dergelijke herijking is het zinvol om te reflecteren op de kwaliteiten van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsmodellen en op de knelpunten die worden ervaren.

In dit rapport gaan we op zoek naar voorbeelden van regionale samenwerking in andere landen die voor Nederland interessant kunnen zijn, d.w.z.: samenwerkingsvormen die knelpunten in de regionale samenwerking in Nederland kunnen verminderen. En die knelpunten zijn er. In een actueel onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de effecten van veelgebruikte vormen van intergemeentelijke samenwerking (Schaap & Van den Dool, 2015). Geen enkele samenwerkingsvorm leidt tot onverdeeld positieve resultaten, zo bleek. Op hoofdlijnen kunnen we stellen dat:

- A. vormen van ambtelijke integratie de effectiviteit en efficiëntie verhogen, maar afbreuk doen aan de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur (zowel wat betreft de betrokkenheid van de raad als burgerparticipatie);
- B. bij ambtelijke integratie een grotere kans bestaat dat regionaal-strategische vraagstukken worden opgepakt, maar dat die gepaard gaat met een noodzaak tot overleg en afstemming en afstand tot de lokale vraagstukken; anders gezegd: het risico bestaat dat de complexiteit toeneemt en de integraliteit van bestuur afneemt.

Met dit rapport willen we de regionale samenwerking in Nederland helpen verbeteren. De buitenlandse voorbeelden zijn bedoeld ter inspiratie. Sommige voorbeelden zullen direct toepasbaar zijn, andere zullen wat meer moeite kosten, en misschien zelfs wetswijzigingen vergen. Maar dat is niet ongebruikelijk, gezien de geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking. Immers, intergemeentelijke samenwerking is in Nederland een normaal verschijnsel dat van alle tijden is. Er zijn regelmatig nieuwe vormen ontstaan, zowel juridische (zoals de 'bedrijfsvoeringsorganisatie' in de WGR), als bestuurskundige (zoals netwerk-, matrix- en integratiemodellen).

We constateren, dat nieuwe modellen weliswaar positieve effecten hebben, maar ook enkele negatieve, zoals we hiervoor aangaven; zo scoren ambtelijke integratiemodellen redelijk goed als het gaat om effectiviteit en efficiëntie, maar tamelijk slecht als het gaat om de kwaliteit van de democratie. Dan is het duidelijk, dat we verder moeten zoeken.<sup>1</sup>

In die verdere zoektocht hebben we vormen van samenwerking gevonden die nu al passen binnen wat nationale, provinciale en/of lokale beleidsmakers acceptabel vinden, maar ook manieren van samenwerking die daarmee op gespannen voet staan. Denk aan overtuigingen dat regionale samenwerking beschouwd moet worden als ‘verlengd lokaal bestuur’, dat lokaal besturen beter is dan bovenlokaal, dat er geen vierde bestuurslaag mag komen, dat ‘bestuurlijke drukte’ en complexiteit vermeden moeten worden, en dat democratische legitimiteit alleen ontstaat door verkiezingen van en besluitvorming door volksvertegenwoordigingen (de ‘representatieve democratie’). Als we ons in de zoektocht zouden laten beperken door deze overtuigingen, dan zouden we onszelf de kans ontnemen om te leren van interessante vormen van samenwerking elders. We nemen de vrijheid om voorbij de vaste overtuigingen te kijken ook, omdat we constateren dat de feitelijke ontwikkelingen in de regionale samenwerking sluipenderwijs toch al met die overtuigingen schuren. Intergemeentelijke samenwerking is inmiddels her en der al zodanig breed en diepgaand geworden, dat er bijna een extra bestuurslaag ontstaan is. En is, bijvoorbeeld, het opstellen van regionale strategieën werkelijk nog aan te merken als ‘lokaal bestuur’? Ook experimenteren Nederlandse overheden al decennia lang met aanvullende vormen van democratie (van burgerparticipatie tot overheidsparticipatie, van adviserende referenda en burgemeestersreferenda tot loting/G1000), ondanks het exclusieve geloof in de representatieve democratie.

### Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aanpak van het onderzoek. In het derde hoofdstuk bespreken we de voorbeelden van regionale samenwerking die we geselecteerd hebben. We beschrijven steeds zes vraagstukken: de ontwikkeling van de regionale samenwerking, de betrokken actoren, de taakvelden, de vormgeving, het resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen. Het vierde hoofdstuk is een discussiehoofdstuk waarin we bespreken welke elementen van bestuurlijke samenwerkingsmodellen in het buitenland inspirerend kunnen zijn bij het oplossen van knelpunten in de regionale samenwerking in Nederland. We gaan daarbij in op drie knelpunten in die samenwerking: de functionaliteit (zoals effectiviteit en efficiëntie), de democratische kwaliteit (zowel representatie als participatie) en de toekomstbestendigheid. Die inspiratie tot vernieuwing en verbetering botst nu en dan met knellende beleidsovertuigingen en wetgeving; ook dat komt aan de orde in dat slothoofdstuk.

---

<sup>1</sup> Om een te snel oordeel te voorkomen: gemeentelijke herindeling is géén zinvol alternatief, omdat ook het samenvoegen van gemeenten gepaard gaat met een verlies aan kwaliteit van de lokale democratie en niet per se met effectiviteits- en efficiëntiewinst. Dat vraagstuk laten we hier verder rusten, omdat dit rapport daar niet over gaat. Zie voor een overzicht van effecten van herindeling: Schaap, 2011; Schaap, L., Denters, B., Fraanje, R. & Herweijer, M., 2012, Kabinet maakt gemeenten slechter en duurder, *NRC-Handelsblad*, 7 november 2012, p.15.



## 2. Aanpak: voorbeelden uit andere contexten

Bestuurlijk leren van voorbeelden uit andere landen is niet altijd eenvoudig. Elk land heeft zo zijn eigen bestuurlijke tradities en bijpassende grondslagen van het binnenlands bestuur; de taken en verantwoordelijkheden van de bestuurslagen verschillen nogal, en dat geldt ook voor de vormgeving van de lokale democratie (Loughlin, Hendriks & Lidström, 2010). We zien landen met een federaal stelsel en vaststaande verhoudingen tussen de bestuurslagen (Duitsland, Oostenrijk), landen met een pseudofederaal stelsel waar vooral het middenbestuur sterk is (Spanje, Verenigd Koninkrijk), landen met een eenheidsstaat die sterk gedecentraliseerd is (Nederland, Noordse landen) en landen met een eenheidsstaat die juist centraal bestuurd worden (Frankrijk, Ierland). Ook het schaalniveau van het lokaal bestuur verschilt sterk, van gemiddeld enkele honderden inwoners (IJsland) tot gemiddeld bijna 200.000 inwoners (Engeland). Ook als we inzoomen op het lokaal bestuur zien we grote verschillen. Weliswaar kennen alle Europese landen een direct gekozen raad, maar de manier waarop de raadsleden gekozen worden, verschilt nogal. Die varieert van districtenstelsels zoals in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tot systemen van evenredige vertegenwoordiging zoals in Nederland en Duitsland; en ook deze hoofdvormen kennen weer heel verschillende varianten. Ook komen we grote verschillen tegen in de aanstelling van het dagelijks bestuur: wel/geen college, wel/geen burgemeester, rechtstreeks gekozen burgemeesters/burgemeesters door de raad aangesteld of centraal benoemd, of mengvormen. Ook de verhoudingen tussen de raad en het dagelijks bestuur variëren: we zien monisme (Verenigd Koninkrijk, Noord-Europese landen) en dualisme (Duitsland, Oostenrijk), en mengvormen (veel Zuid-Europese landen; en ook Nederland). Daarnaast worden de meer traditionele stelsels van de representatieve democratie in toenemende mate aangevuld met andere vormen van democratie, zoals burgerparticipatie, overheidsparticipatie, referenda, loting zoals G1000. Ook zien we dat het maatschappelijk middenveld en bedrijven steeds meer bij het bestuur worden betrokken, en dat ook dat in heel verschillende vormen gebeurt. Voorzichtigheid is geboden: het klakkeloos imiteren van buitenlandse voorbeelden is riskant. Wie wil leren van positieve ervaringen met regionale samenwerking in andere landen – en dat is het doel van dit rapport – zal goed moeten weten hoe het komt dat die ervaringen positief waren en of de desbetreffende maatregelen en modellen in het eigen land en de eigen regio inpasbaar zijn, of inpasbaar gemaakt kunnen worden. Wat daarbij helpt, is het inzicht dat de uitdagingen waar het lokale bestuur en de lokale democratie in Nederland voor staan, vergelijkbaar zijn met die in het buitenland (Schaap & Daemen, 2012; Baldersheim en Rose, 2010; Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen & Rose, 2014).

### Aanpak

Dit onderzoek heeft als doel het verkennen van vormen van regionale samenwerking die voor Nederland inspirerend kunnen zijn. We kijken daarbij zowel naar de formele bestuursstructuur, als naar de feitelijke werking. De verkenning bestaat uit vijf onderdelen:

1. Er is een inventarisatie gemaakt van vormen van regionale samenwerking op basis van wetenschappelijke bronnen en andere documenten zoals beleidsdocumenten en mediaberichten. De wetenschappelijke bronnen zijn bestuurskundige studies en studies van aanpalende academische disciplines. Voor deze brede disciplinaire insteek is gekozen om de kans te vergroten minder voor de hand liggende voorbeelden te vinden.
2. Onder Europese collega's hebben we vervolgens de vraag uitgezet welke vormen van regionaal bestuur zij als innovatief beschouwen en welke concrete voorbeelden zij daarvan kennen; van 14 Europese collega's hebben wij antwoord ontvangen.

3. Uit het resultaat van die inventarisatie hebben wij zeven cases geselecteerd. Daarbij is bewust gekozen voor Europese voorbeelden, en dan hoofdzakelijk uit West-Europa (zes van de zeven cases), omdat Nederland veel gemeen heeft met die landen, zeker waar het gaat om uitdagingen, bestuurscultuur en positie van het lokaal bestuur. Ook is gekozen voor vormen van regionale samenwerking die al enkele jaren bestaan, en enigermate geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd zijn; daarmee is de kans groter dat we met duurzame vormen te maken hebben. Ook hebben we vormen van grensoverschrijdende vormen van regionale samenwerking geselecteerd (twee cases), juist omdat samenwerking over de grenzen heen doorgaans nog lastiger is dan samenwerking in het binnenland. Op die manier is een selectie van voorbeelden ontstaan die goed te bestuderen zijn, herkenbaar zijn voor Nederlandse lezers, en die niet al te gemakkelijk zijn qua vraagstukken, vormgeving en functioneren.
4. De geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn vervolgens gedetailleerd in kaart gebracht (Flyvbjerg, 2006), op basis van verschillende bronnen: wetenschappelijke literatuur, documentstudies, media-analyses en enkele interviews (zie bijlage II). Specifiek hebben we bekeken hoe het samenwerkingsverband is ontstaan, wie erbij betrokken zijn en wat hun verantwoordelijkheden zijn, wat de juridische en administratieve vorm is en op welke manieren deze samenwerking inspirerend kan zijn voor Nederland.
5. Tot slot zijn de voorlopige resultaten voorgelegd aan een Klankbordgroep (zie bijlage III); op basis van de discussie in die groep is het rapport verder aangescherpt.

Ondanks deze aanpak wijzen wij erop, dat dit onderzoek eerder een quick-scan betreft dan een zeer diepgaande wetenschappelijke evaluatiestudie. Die laatste is voor het doel van dit onderzoek ook niet nodig: dit onderzoek biedt voldoende basis voor inspiratie.

### Geselecteerde cases

Drie van de zeven geselecteerde cases betreffen samenwerking in een grootstedelijk gebied (A, B en C), twee landsgrensoverschrijdende samenwerking (D en E), één betreft samenwerking rond regionale vraagstukken op buurniveau (F) en één is een mengvorm van regionaal bestuur en regionale samenwerking (G). Tabel 1 bevat de zeven cases.

Tabel 1. Geselecteerde cases

A	Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ)	Vrijwillige en grootschalige interbestuurlijke samenwerking tussen steden, gemeenten en kantons in een privaatrechtelijke vorm.
B	Greater Manchester Combined Authority	Samenwerking met een lange voorgeschiedenis die nu een nieuwe bestuurslaag vormt met taken en bevoegdheden die zij deels van de gemeenten heeft overgenomen en deels gedelegeerd heeft gekregen van de nationale overheid; vanaf 2017 zal zij een eigen direct gekozen regioburgemeester kennen.
C	Grootstedelijk bestuur Gdansk, Gdynia en Sopot, ofwel: 'Tri-City'	Samenwerkingsverband in een gebied dat voorheen verdeeld was over verschillende landen; drie steden, acht regio's en 55 gemeenten.
D	Øresund, Kopenhagen-Malmö	Grensoverschrijdend regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende regio's en gemeenten aan de Deense en Zweedse zijden van de Sont, met diverse vormen van samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen.
E	Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai:	Vrijwillige grensoverschrijdende samenwerking die zich ontwikkeld heeft tot een 'European Grouping of Territorial Cooperation' waarin diverse bestuursniveaus participeren die het gezag en de verantwoordelijkheid hebben voor het implementeren van strategische beslissingen.
F	Buurtmanagement Berlijn	Samenwerking tussen de Bondsregering en de stad Berlijn, gefinancierd door Europese regionale fondsen (EDRF), met op uitvoeringsniveau samenwerking tussen de besturen van stad en buurt, professionals en burgers.
G	Duitse Landkreise	Een tweede zelfstandige laag van lokaal bestuur, naast en deels boven de gemeenten, met democratische verkiezingen, taken en bevoegdheden.

### 3. Buitenlandse voorbeelden: wat valt op?

In dit hoofdstuk bespreken wij de zeven cases kort. Een uitvoeriger bespreking is te vinden in de bijlagen bij dit rapport (bijlage IV), evenals een vergelijking (bijlage V). In de beschrijving staan steeds zes vraagstukken centraal: de ontwikkeling van de regionale samenwerking, de betrokken actoren, de taakvelden, de vormgeving, het resultaat van de samenwerking en – waar mogelijk - de factoren die daaraan bijdragen. Uit elke casus destilleren wij enkele opvallende kenmerken (de korte teksten aan het einde van de casusbespreking). Die zijn de basis voor het volgende hoofdstuk: een reflectie op de mogelijke inspiratie van de zeven cases voor intergemeentelijke samenwerking in Nederland.

#### 3.1 Zürich: Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ)

##### *Ontwikkeling van de regionale samenwerking*

De grootstedelijke regio rond het Zwitserse Zürich is bestuurlijk sterk gefragmenteerd: ze omvat ongeveer 250 van de 2.850 gemeenten die Zwitserland kent, evenals acht middenbesturen in de vorm van kantons (Kübler & Schwab, 2007). In deze regio zijn de afgelopen jaren verschillende bestuurlijke samenwerkingsverbanden ontstaan (Ladner, 2011). Eén daarvan is de Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ). Deze vereniging is in 2009 opgericht als sluitstuk van een serie van conferenties over de toekomst van regionaal bestuur in de regio, die volgde op een strategische verkenning die het belang daarvan benadrukte (zie Schenkel, Wehri, Kübler & Scheuss, 2005).

##### *Betrokken actoren*

In de VMZ werken 116 steden en gemeenten en acht kantons vrijwillig samen (VMZ, 2015a+b). Het aantal samenwerkingspartners is dus betrekkelijk hoog te noemen. Kenmerkend voor de VMZ is, dat lang niet alle gemeenten uit de regio deelnemen aan de samenwerking, maar ongeveer de helft. Bovendien maakt één gemeente die buiten het grondgebied van de deelnemende kantons ligt, toch deel uit van het samenwerkingsverband.

Karakteristiek voor de VMZ is dat, in aansluiting op de grondbeginselen van de Zwitserse federale structuur, de gelijkwaardigheid van *kantons* en *communes* in de samenwerking stevig verankerd is (zie ook Ladner, 2011). In de complexe stemverhoudingen, waarin ook de inwoneraantallen worden verdisconteerd, is de uiteindelijke zeggenschap van de kantons gelijk aan die van de gemeenten. Ook rouleert het voorzitterschap van de conferentie tussen de beide bestuursniveaus. De VMZ combineert zodoende 'horizontale', intergemeentelijke samenwerking tussen gemeenten, met 'verticale' samenwerking tussen twee bestuurslagen.

##### *Taakvelden*

De VMZ houdt zich bezig met strategische planvorming op terreinen als economische ontwikkeling, transport, samenleving en leefomgeving (VMZ, 2015a+b).

##### *Vormgeving*

De VMZ is een vorm van publiek-publieke samenwerking met een privaatrechtelijke rechtsvorm (namelijk een vereniging). Voor die privaatrechtelijke vorm is gekozen omdat het Zwitserse federale stelsel niet de mogelijkheid biedt van een geformaliseerde regionale bestuurslaag en de private rechtsvorm van de vereniging meer flexibiliteit biedt dan de publiekrechtelijke rechtsvorm voor intergemeentelijke samenwerking, het *Zweckverband* (Ladner, 2011). Belangrijkste beperking van de verenigingsvorm is, dat de VMZ niet over formele bevoegdheden beschikt waarmee intergemeentelijke samenwerking kan worden afgedwongen. De autonome beslissingsbevoegdheid ligt nog altijd bij de gemeenten en de kantons, wat een belangrijke karakteristiek is van het Zwitserse federale stelsel.

Het bestuur van de VMZ wordt gevormd door een grootstedelijke raad met zestien leden, met daarin acht vertegenwoordigers namens de kantons en acht namens de steden en gemeenten. De hoogste zeggenschap berust bij de *Metropolitankonferenz* van Zürich, waarin alle deelnemers twee keer per jaar bijeenkomen (Gassler & Strohmaier, 2013; VMZ, 2015a). De organisatie wordt ondersteund door een externe secretaris en verschillende ambtelijke werkgroepen. Een belangrijke uitdaging voor de VMZ is de kleinere gemeenten in de regio tot regionale samenwerking te brengen. Die laatste vrezen namelijk verlies aan autonomie (Lieberherr, 2011). Bovendien verschillen de kleine en grote gemeenten in de regio in politieke oriëntatie en is er sprake van belangtengestellingen; hindermacht ligt zodoende op de loer (Plüss & Schenkel, 2014).

Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen

Het lijkt er echter op, dat de VMZ erin geslaagd is de aanvankelijke scepsis van kleinere gemeenten voor een belangrijk deel te overwinnen (Gassler & Strohmaier, 2013; Nüssli, 2015). Het aantal leden van de vereniging stijgt, en gemeenten en kantons van buiten het huidige werkveld zijn in toenemende mate geïnteresseerd. De effectiviteit van de VMZ is zagezegd voor een belangrijk deel veiliggesteld, ook al is het een vorm van vrijwillige samenwerking. De leden vormen als het ware een 'coalition of the willing'.

Juist die vrijwilligheid is één van de werkzame krachten in de samenwerking: "since metropolitan areas in Switzerland are highly institutionally fragmented and socially segregated, voluntary policy-orientated cooperation often is the only effective form of governance and therefore widely implemented" (Plüss & Schenkel, 2014). Wat bijdraagt aan de samenwerking, is het informele karakter van de uitwisseling van ideeën tussen de leden van het samenwerkingsverband. Dat leidt enerzijds tot zorgen over de transparantie van dergelijke samenwerkingsverbanden (Schwab, Kübler & Walti, 2001), maar is anderzijds één van de succesfactoren, omdat het ruimte creëert voor informele afstemming die de autonomie van gemeenten respecteert (Nüssli, 2015). Het betekent wel, dat strategieën die in de VMZ bedacht worden, moeten worden omgezet in maatregelen van de deelnemers. De VMZ slaagt er goed in, de deelnemende gemeente te laten participeren in de activiteiten (Nüssli, 2015), wat bijdraagt aan de democratische legitimatie (zie ook Schwab et al., 2001).

*De Verein Metropolitanraum Zürich combineert 'horizontale' (intergemeentelijke) samenwerking tussen gemeenten, met 'verticale' samenwerking tussen twee lokale bestuurslagen, en beschouwt gemeenten en middenbesturen daarbij als gelijkwaardige partners. Het samenwerkingsverband is informeel van aard en is gebaseerd op vrijwilligheid, maar slaagt er in - juist daardoor - de betrokkenheid van partners bij de samenwerking te waarborgen en daarmee de effectiviteit voor een belangrijk deel veilig te stellen.*

### 3.2 Greater Manchester Combined Authority

#### *Ontwikkeling van de regionale samenwerking, betrokken actoren*

De samenwerking in de regio Manchester bestaat enkele decennia. In 1974 werd bij wet een 'county' (midden-bestuur) gevormd van tien gemeenten; in 1986 werd die vervangen door een vrijwillige vereniging van gemeenten, de 'Association of Greater Manchester Authorities' (AGMA) die nog steeds bestaat. In 2011 werd de 'Greater Manchester Combined Authority' (GMCA) gecreëerd. De GMCA heeft indirect gekozen leden.

## Taakvelden

De GMCA houdt zich bezig met transport, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, herontwikkeling van gebieden en brandveiligheid. De taken en bevoegdheden komen deels van de deelnemende gemeenten, deels zijn zij gedelegeerd door de nationale regering. Recent zijn de taken van de GMCA uitgebreid naar arbeidsparticipatie, het beschikken over budgetten voor volksgezondheid en zorg, het ondersteunen van bedrijven en zorgen voor voortgezette training.

## Vormgeving

De organisatie van de GMCA is deels formeel (comités en partnerschappen), deels informeel (bijvoorbeeld het werk van commissies). De GMCA wordt bestuurd door de 'leaders', d.w.z. door de meerderheidsleiders in de gemeenteraden (in het Engelse lokaal bestuur is de 'leader' de belangrijkste dagelijks bestuurder van de gemeente). Deze 'leaders' worden samen wel het 'GMCA Cabinet' genoemd; elk van hen heeft daarin een regioportefeuille. Besluitvorming vindt plaats op basis van enkelvoudige meerderheid, zij het dat voor sommige vraagstukken een gekwalificeerde meerderheid of zelfs unanimité vereist is. Sinds 2015 heeft de GMCA een interim-burgemeester voor de gehele regio. In 2017 zal de regio een direct gekozen regioburgemeester kennen met een eigen budget en met uitvoerende bevoegdheden (zoals dat ook in de 'Greater London Authority' het geval is). Het bestuur van de GMCA wordt ondersteund door zes beleidscommissies en een secretariaat. Toezicht op en controle van het werk van de GMCA wordt gedaan door een comité dat bestaat uit 30 leden van de tien gemeenteraden. Eén van de beleidscommissies is de 'Transport for Greater Manchester' (TfGM). Deze commissie is een uitvoerend orgaan, maar deze 33 raadsleden maken ook openbaar vervoersbeleid namens de GMCA. Verder kent de GMCA de 'Local Enterprise Partnership' (LEP): een forum voor overleg met het bedrijfsleven, zodat bedrijven een grotere rol kunnen spelen in het stimuleren van economische groei.

## Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen

De resultaten van de GMCA liggen in verschillende beleidsvelden, maar misschien belangrijker nog is de positie van de GMCA als zodanig. De GMCA heeft de positie om enerzijds gemeentegrens-overschrijdende zaken te regelen voor de lagere overheden en anderzijds is zij een sterke partner op het nationaal politieke toneel. Op deze manier heeft de regio zich een positie weten te bevechten binnen het Britse openbare bestuur.

*We zien een combinatie van groei van onderop en wetgeving op nationaal niveau. De gemeenten hebben zich vrijwillig met elkaar verbonden in een nieuwe bestuurlijke eenheid op (stads)regionaal niveau. De wetgever heeft daar vervolgens een vorm voor gekozen, en het nationale bestuur heeft taken overgedragen. De legitimiteit is vooralsnog indirect geregeld (nl. doordat het bestuur in handen is van de tien belangrijkste gemeentelijke bestuurders). In 2017 krijgt de legitimiteit een directe vorm, doordat de inwoners van de regio zelf een regioburgemeester mogen kiezen en die het gezicht zal moeten worden van de regio.*

## Grootstedelijk bestuur Gdansk, Gdynia en Sopot, 'Tri-City'

### Ontwikkeling van de regionale samenwerking

De regio Grootstedelijk Gebied Gdansk, Gdynia en Sopot staat ook wel bekend als 'Tri-City'. Het regionale samenwerkingsverband kent een roerige geschiedenis met grote concurrentie tussen Gdansk en Gdynia (Sagan 2014). Die competitie heeft een historische achtergrond: pas na de

Tweede Wereldoorlog werd Gdansk – voorheen behorend tot Duitsland en vanaf 1920 een vrije stad - onderdeel van Polen. Weliswaar ontstond zo de ruimte om samen te werken (Czepczy ski 2014), maar enige rivaliteit bestaat nog steeds.

Regionale identiteit is sterk verankerd in de Poolse cultuur, waarschijnlijk doordat Polen nog maar kort als natiestaat bestaat. Met het oog daarop is na de val van de Muur voor een bestuurlijke indeling gekozen waarin regio's bestuurslagen werden (naast gemeenten en provincies). Het samenwerkingsverband van de drie steden (opgericht in 2011) sluit hierbij aan en verbindt de belangrijkste partners langs de Baai van Gdansk. Op dit moment bestaat het samenwerkingsverband uit drie steden, acht regio's en 55 gemeenten. De bestaande rivaliteit tussen Gdansk en Gdynia, en het feit dat Polen traditioneel geen sterke consensuspolitiek kent, maken het samenwerken binnen deze regio met zekere regelmaat spannend (Czepczyński 2009).

### Taakvelden

Binnen dit samenwerkingsverband ligt de focus vooral op toerisme, leefomgeving, onderwijs en bedrijvigheid (Czepczyński 2014).

### Betrokken actoren, vormgeving

De steden, gemeenten en regio's zijn de belangrijkste organisaties in het regionale Algemene Ledenvergadering (ALV) van de vereniging (privaatrechtelijk). De regionale ALV neemt alle beslissingen en stelt de kaders voor beleid en strategie. Binnen de ALV hebben de stemmen van leden gelijk gewicht. Onder de ALV hangen enkele commissies die gespecialiseerd zijn op een thema, zoals financiën en toerisme. De commissies beslissen over de dagelijkse zaken, waarmee zij als het ware uitvoerende commissies zijn. Daarnaast is er een programmaraad en een strategisch overleg. Beide beslissen over langetermijnvraagstukken. De programmaraad en het strategische overleg worden gevormd door publieke en private partijen (Czepczyński 2009). Ook kennen enkele sectoren specifieke regionale organisaties, zoals voor het openbaar vervoer.

### Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen

Het succes van de Tri-City heeft in de allereerste plaats te maken met het feit dat opeenvolgende burgemeesters zich sterk hebben gemaakt voor dit samenwerkingsverband, vanuit de visie om de regio een sterke economische motor te maken van Noord-Polen. Een tweede factor die heeft bijgedragen aan de regionale samenwerking, is dat er enkele praktische zaken zijn, zoals het openbaar vervoer en het ontwikkelen van strategisch langetermijnbeleid, die de steden afzonderlijk niet goed vorm konden geven. Er was en is daardoor een 'sense of urgency'. In de derde plaats spelen de nationale ontwikkelingen in Polen een belangrijke rol. Op nationaal niveau is er de afgelopen 10 jaar veel aandacht voor de regio en voor regionaal bestuur; die versterkt de positie van de Tri-City.

*Binnen dit samenwerkingsverband zijn private partijen – met de overheden - betrokken bij de lange termijnvisie en strategie. Daarnaast is het interessant om te constateren dat steden die een lange geschiedenis van rivaliteit kennen – en zelfs tot verschillende landen behoord hebben – in staat zijn die geschiedenis te overwinnen en samen te werken. Er is vervolgens op zinnige wijze gebruikgemaakt van regionale gevoelens (die sterk zijn in vergelijking met gevoelens van nationale eenheid) om concurrerende steden met elkaar te verbinden.*



### 3.3 Øresund: Kopenhagen-Malmö

#### *Ontwikkeling van de regionale samenwerking, betrokken actoren*

Hier hebben we te maken met een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende regio's en gemeenten aan de Deense en Zweedse zijden van de Sont. De samenwerking betreft niet alleen Kopenhagen en Malmö, maar de hele Deense regio Sjælland en Hoofdstadregio, en de Zweedse regio Skåne. De regionsamenwerking is vormgegeven in de Øresund Commissie waarin 36 overheden zijn vertegenwoordigd. Daarnaast wordt er veel samengewerkt met bedrijven en kennisinstellingen (Greve and Rydbjerg 2003). De Øresund Commissie werd opgericht in 1993; 1993 was tevens het jaar waarin besloten werd om een brug te bouwen tussen Kopenhagen en Malmö (Hospers 2006). In het begin had de Commissie vooral het karakter van een informeel netwerk van politici van de steden langs de Sont (Hall 2008). Langzamerhand zijn steeds meer gemeenten lid geworden en is de rol van de Commissie geformaliseerd.

#### *Taakvelden*

De Commissie is actief op de terreinen arbeidsmarkt, klimaat, cultuur, mobiliteit en kennis, met beleid en investeringen. Interessante successen zijn het creëren van een regionale, grensoverschrijdende postdienst en het innovatieve Medicon Valley (OECD 2003). Vanaf 1 januari 2016 gaat het samenwerkingsverband verder als 'Groter Kopenhagen en Skåne Regio Commissie', met een steviger focus op arbeidsmarktintegratie en citymarketing (de naam 'Kopenhagen' wordt gezien als internationaal aansprekender dan 'Øresund').

#### *Vormgeving*

De Øresund Commissie kent statutair een lichte juridische vorm: zij is een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid. Haar besluiten moeten uitgevoerd worden door de deelnemers (Panara & Varney (eds.), 2013). Zij bestaat uit 36 leden die de regionale en lokale overheden vertegenwoordigen: 18 Zweedse en 18 Deense leden (ook al is het aantal gemeenten en regio's aan de Deense zijde groter). Daarnaast is er een uitvoerende commissie van 12 leden (ook 50/50) en een secretariaat met 15 medewerkers (Hall 2008). De Commissie heeft een controlerende en taakstellende taak, en ze is gemachtigd om zelfstandig te beslissen over beleid en strategie, voor zover de Deense en Zweedse wetgeving daar ruimte voor laten. De financiële middelen bestaan uit de afdrachten van de leden en projectgelden die beschikbaar gesteld zijn binnen o.a. InterReg. Het secretariaat fungeert vooral als uitvoerder van de projecten en als lobbyorganisatie om integratie van de arbeidsmarkt te bewerkstelligen met medewerking van de verschillende lokale, regionale en nationale overheden.

#### *Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen*

De waarde van het samenwerkingsverband zit enerzijds in de formele kant van de Commissie en anderzijds in de symbolische waarde van de organisatie, vooral doordat de Commissie vertegenwoordigers in staat stelt om elkaar regelmatig te ontmoeten en op informele wijze zaken te bespreken (Hall 2008).

*Ondanks de spanningsvolle geschiedenis van de relaties tussen Denemarken en Zweden lukt het om vergaand samen te werken op regionaal niveau. De regio slaagt er zelfs in om nationale wetten te doen wijzigen, zoals wet- en regelgeving omtrent de posterijen en belastingwetten, zodat het aantrekkelijker wordt om in het ene land te werken en in het andere land te wonen.*



### 3.4 Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai

#### *Ontwikkeling van de regionale samenwerking, betrokken actoren*

Ook hier hebben we te maken met grensoverschrijdende samenwerking die al lange tijd bestaat. In de jaren tachtig van de negentiende eeuw ging de economie in de westelijke grensregio van Frankrijk en België bergafwaarts (Durand & Nelles 2014), voor de burgemeester van Lille een reden om te streven naar samenwerking tussen de Franse en Belgische steden in het gebied. Er ontstond een grootstedelijke dialoog die gezamenlijke inspanningen mogelijk maakte (Paris & Mons 2009). De oorspronkelijke samenwerking heeft zich ontwikkeld tot een 'European Grouping of Territorial Cooperation' (in 2008). In deze EGTC participeren alle betrokken bestuursniveaus die het gezag en de verantwoordelijkheid hebben voor het implementeren van strategische beslissingen (Durand & Nelles 2014). De samenwerking is vrijwillig van aard en zij heeft rechtspersoonlijkheid. De EGTC of ook wel Eurometropolis beslaat een gebied van 145 gemeenten en kent 14 deelnemers (4 in Frankrijk, 10 in België), op intergemeentelijk, provinciaal, regionaal en nationaal bestuursniveau (dus niet alle gemeenten).

#### *Taakvelden*

Bij de start van de regio heeft het Forum prioriteiten gesteld op het gebied van economie, mobiliteit, cultuur, dienstverlening aan de bevolking, territoriale strategie, economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Deze prioriteiten zijn vervolgens uitgewerkt in een werkprogramma voor de ontwikkeling en integratie van de regio. Voor dit werkprogramma is er per thema een werkgroep opgezet. In de loop van de tijd hebben deze werkgroepen de verschillende thema's verder uitgediept en omgezet in projecten. Bij dit werk kunnen zij zich laten adviseren door experts in de regio.

#### *Vormgeving*

De samenwerking kent zes organen: de Raad (het beraadslagende orgaan met 84 leden die namens hun instituties zitting hebben), het Bestuur (dagelijks bestuur met 32 leden), Uitvoerend Comité (de voorzitter en de burgemeesters van de belangrijkste steden), Grensoverschrijdend Agentschap (voorbereidende en uitvoerende medewerkers), de Conferentie van Burgemeesters (adviserend orgaan van alle burgemeesters) en het Maatschappelijk Forum (adviserend orgaan van organisaties uit het maatschappelijk middenveld: 80 uit Frankrijk, 80 uit België).

#### *Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen*

De regio heeft een evolutie doorgemaakt (Durand & Nelles, 2014). In het begin was de samenwerking informeel van karakter. De regio heeft toen succesvol gewerkt aan projecten voor grensoverschrijdend vervoer. In haar huidige vorm heeft de regionale samenwerking het mogelijk gemaakt dat ook werkelijk te realiseren. Dankzij Europese programma's konden er vervolgens grensoverschrijdende initiatieven genomen worden voor economisch, cultureel en toeristisch partnerschap, en voor het bevorderen van het delen van bevoegdheden en publieke diensten (Durand, 2015). De regio is erin geslaagd het netwerk van belanghebbende actoren in de regio te stroomlijnen en diensten te creëren voor de economische ontwikkeling die gezorgd hebben voor soepele samenwerking bij het aantrekken van investeringen (Durand, 2015).

Het lijkt erop dat het informele begin en daarna de formalisering van de samenwerking als 'European Territorial Cooperation Group' de regio geholpen heeft over de landsgrenzen heen concrete projecten tot stand te brengen. De 'Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai' is erin geslaagd om lokale en regionale autoriteiten in twee landen gezamenlijk diensten te laten verlenen, zonder dat de nationale regeringen daartoe eerst verdragen of overeenkomsten hoefden te sluiten. Het feit dat de politieke actoren met elkaar aan de onderhandelingstafel zitten, creëert momentum (Durand and Nelles 2014). De Eurometropolis wordt bijvoorbeeld geaccepteerd als gesprekspartner door de spoorwegmaatschappijen in de beide landen (Durand and Nelles 2014). Het samenwerkingsverband geeft de lokale bestuurders de kans direct invloed uit te oefenen op grensoverschrijdende projecten.

### 3.5 Berlijn: buurtmanagement

#### Ontwikkeling van de samenwerking, betrokken actoren, taakvelden

Het is misschien wat bijzonder om in een studie naar regionale samenwerking aandacht te besteden aan 'buurtwerk', maar in de Berlijnse context gaat het buurtmanagement over vraagstukken die beslist (stads)regionaal zijn: het revitaliseren van stadswijken en leefomgeving en het versterken van de positie van mensen in een maatschappelijke achterstandspositie in het grootstedelijke gebied van Berlijn.

Buurtmanagement is een programma dat valt onder 'Die Soziale Stadt', een beleid van de federale overheid voor de versterking en opwaardering van specifieke wijken in stadsregio's (<http://www.staedtebaufoerderung.info/>). Buurtmanagement in Berlijn is een samenwerking tussen de federatie (de Bondsregering), de stad (en dus het 'Land') Berlijn en specifieke districten, gefinancierd door de federale overheid en het land (onder andere vanuit Europese regionale fondsen EDRF).

#### Vormgeving

Drie organisaties staan centraal. In de eerste plaats is dat het buurtmanagementteam; dit bestaat vooral uit professionals op het terrein van stedelijke ontwikkeling en maatschappelijk werk, waarbij goed gelet wordt op verscheidenheid aan culturele achtergronden in de desbetreffende buurt. Deze organisatie is de spin in het web. Daarnaast is er een gekozen buurtraad, als vertegenwoordiging van de bevolking in de desbetreffende buurt. De buurtraad wordt samengesteld vanuit de diverse doel- of belangengroepen, zoals jongeren, ouderen, woningbezitters, huurders, bedrijven (de exacte samenstelling verschilt per buurt). De buurtraad neemt beslissingen over middelgrote projecten, binnen de strategische agenda van het buurtmanagementproject. Tot slot is er een zgn. 'Steuerungsrunde' als besluitvormende instantie; die bestaat uit vertegenwoordigers van de stadsregering (Berlijn is zowel stad als 'Land') en van het bestuur van het stadsdeel, de leden van het buurtmanagementteam en de leden van de buurtraad.

Het buurtmanagement is bedoeld voor het kracht geven ('empowerment') aan bewoners van achtergebleven buurten. De projecten richten zich op integratie, onderwijs, werkgelegenheid, sociaal-culturele activiteiten en ontwikkeling van de fysieke buitenruimte zoals speeltuinen, sportvelden en schoolpleinen. De stadsregering ('Senat') en de federale overheid stellen geld beschikbaar, het buurtmanagementteam en de buurtraad beslissen over de besteding ervan. Elk buurtmanagementteam heeft een contract met de 'Senat', onder privaatrecht.

Het buurtmanagement is al-met-al een mengeling van publieke middelen, publieke bestuurders, private medewerkers (het buurtmanagementteam is aangesteld door de stadsregering, en heeft een privaatrechtelijk contract), met inbreng van publieke en private partijen, waaronder individuele burgers.

### *Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen*

De integrerende en versterkende ('empowerment') benadering van het buurtmanagement kan als een goed voorbeeld beschouwd worden van besturen van de samenleving. Het buurtmanagementsysteem heeft ertoe bijgedragen dat budgetten beheersbaar werden en dat groepen burgers en buurten in achterstandsituaties geholpen werden, ondanks de ongunstige sociaaleconomische omstandigheden. Mede door het succes zijn stabiele en duurzame netwerken ontstaan. Het heeft tevens gediend om Europese regionale fondsen te besteden om segregatie en sociale achterstanden tegen te gaan. Aan het succes van het buurtmanagementsysteem hebben bijgedragen de betrokkenheid van verschillende soorten actoren (bestuurders, professionals) en de complexiteit van de besluitvorming (met betrokkenheid van zowel gekozen raden als afzonderlijke burgers). Dat laatste zorgt ook voor een democratische legitimering van het systeem. Er is wel een keerzijde: voor sommige burgers zijn de stijl en procedures te ingewikkeld.

*Het Berlijnse buurtmanagement is bestuurlijk complex. Maar die complexiteit heeft de effectiviteit niet in de weg gestaan: achterstandsbuurten en -burgers zijn wel degelijk geholpen, ondanks dat de sociaaleconomische omstandigheden ongunstig waren. Het buurtmanagement is geëvolueerd tot stabiele en duurzame netwerken.*

## **3.6 Duitse Landkreise**

### *Ontwikkeling van de regionale samenwerking, betrokken actoren*

Duitse deelstaten – met uitzondering van de stadstaten Hamburg en Berlijn – kennen een tweede laag van lokaal bestuur: de 'Landkreise'. De 'Landkreise' bestaan vooral buiten de steden. Omdat elke deelstaat zelf besluit over het instellen en de vormgeving ervan, bestaat er een grote variatie in 'Landkreise'. Er zijn er momenteel 418. Zij vormen een zelfstandige bestuurslaag, met eigen autonomie.

### *Taakvelden, vormgeving*

Hun taken en verantwoordelijkheden verschillen per deelstaat, maar er zijn ook enkele gemeenschappelijke elementen. Zo kiezen de burgers zowel de raad ('Kreistag') als de bestuurders ('Landrat') en hebben burgers recht op het houden van referenda. In sommige deelstaten is het dagelijks bestuur van de 'Landkreise' vormgegeven als collegiaal orgaan, in andere niet. De 'Landkreise' hebben drie basistaken: uitvoeren van besluiten van hogere overheden (in Nederland zouden we zeggen: medebewind), toezicht houden op de gemeenten, en gemeentelijke taken uitvoeren in hun gebied. De belangrijkste beleidsterreinen waarop zij actief zijn, zijn bouwtoezicht, natuurbeheer, volksgezondheid, rampenpreventie, monumentenzorg, opvang van asielzoekers en vluchtelingen, diensten en (financiële) steun voor armen en werklozen. Verder kunnen zij taken uitvoeren die de gemeentegrenzen overstijgen, zoals wegenonderhoud, openbaar vervoer, waterlevering, vuilophaal en -verwerking, milieubeheer, gezondheidszorg, beroepsonderwijs.

### *Resultaat van de samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen*

De meest opvallende functies van de 'Landkreise' zijn het aanvullen en overnemen van de taakuitoefening door gemeenten. Maar ze doen dat niet op basis van een besluit van de gemeenten, maar op eigen gezag, als zelfstandige bestuurslaag met toezichhoudende en uitvoerende bevoegdheden. Het gezag van de 'Landkreise' berust niet alleen op de wet, maar op de eigen directe democratische legitimatie (in de vorm van directe verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging en de

bestuurder en van de mogelijkheid tot het houden van referenda). En het berust op het feit dat de 'Landkreis' uitvoerder is van beleid van hogere overheden. Verder is hij voor kleine gemeenten cruciaal, omdat hij taken uitvoert waar die gemeenten zelf amper toe in staat zijn.

*De 'Landkreise' zijn een manier om vraagstukken op een schaal aan te pakken die groter is dan de gemeentelijke. Tevens kunnen zij gemeenten coördineren en zelfs sturen. 'Landkreise' zijn zowel een zelfstandige bestuurslaag als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Tevens is de democratische legitimatie gegarandeerd door directe verkiezingen van zowel de raad als het bestuur.*

## 4. Reflectie en discussie

In het voorgaande hoofdstuk hebben we zeven voorbeelden besproken van regionale samenwerking. Vrijwel al deze voorbeelden komen uit landen in West-Europa, namelijk Zweden en Denemarken, Duitsland, Zwitserland, Frankrijk en België, en Engeland. De reden daarvoor is dat de uitdagingen, bestuurscultuur en positie van het lokaal bestuur in die landen in voldoende mate overeenkomen met die in Nederland. Daarnaast hebben we een Poolse case geselecteerd. De voorbeelden zijn gekozen na uitvoerige literatuurstudie en contacten met collega's uit die landen. Zoals in hoofdstuk twee aangegeven, betreffen drie van de zeven voorbeelden samenwerking in een grootstedelijk gebied, twee landsgrensoverschrijdende samenwerking, één betreft samenwerking rond regionale vraagstukken op buurtniveau en één is een mengvorm van regionaal bestuur en verlengd lokaal bestuur.

In dit slothoofdstuk bespreken we welke inspiratie wij zien voor samenwerking tussen Nederlandse gemeenten en tussen gemeenten en andere partners in de regio. Dit doen wij op basis van een interpretatie van het gepresenteerde materiaal. Nadrukkelijk geven wij geen advies over de inrichting van de regionale samenwerking, maar laten wij met voorbeelden enkele mogelijkheden zien die kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten in de intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Het is uiteraard aan gemeenten, provincies en rijksoverheid zelf om een richting te bepalen op basis van onze analyse.

### Overzicht: variëteit

Wat uit de vergelijking van de cases als eerste naar voren komt, is variëteit. Er is niet één model is dat altijd en overal succesvol toegepast kan worden: er is geen sprake van 'one size fits all'. Dat de variëteit groot is, is ook wel logisch, gezien de historische, culturele en institutionele verschillen tussen landen, en ook binnen de afzonderlijke landen (zie hoofdstuk 2). De variëteit bestaat in alle zes aspecten waarop we de casus met elkaar vergeleken hebben:

- *ontwikkeling van het regionale verband*: vaak van onderop (zoals in de regio Manchester), meestal vrijwillig, soms verplicht en vastgelegd bij wet (Landkreise);
- *betrokken actoren*: soms alleen publieke actoren, soms ook private (zoals bij Tri-City, Eurometropolis en het buurtmanagement in Berlijn);
- *taakvelden*: vrijwel altijd ruimtelijke en economische ontwikkeling, in toenemende mate ook sociale vraagstukken en onderwijs;
- *vormgeving*: soms een privaatrechtelijke vorm (VMZ, Tri-City), soms een publiekrechtelijke vorm (Landkreise, Eurometropolis), dikwijls mengvormen (o.a. buurtmanagement Berlijn);
- *resultaten*: het is niet altijd mogelijk gebleken stevige uitspraken te doen over de resultaten; wel kunnen we constateren dat soms al het feit dat er een regionaal verband is, een positieve ontwikkeling is, zeker ingeval van historische tegenstellingen (Øresund, Tri-City) en samenwerking over de landsgrenzen heen (Øresund, Metropolis); de democratische kwaliteit staat echter wel vaak onder druk, zij het met uitzonderingen.
- *factoren die bijdragen aan het resultaat*: een belangrijke factor die bijdraagt aan het verbeteren van regionaal beleid is het bestaan van samenwerkingsverbanden als zodanig; dat wordt sterker als die (zoals VMZ) als kennisbank fungeert; ook het respecteren van de lokale autonomie helpt; voor het versterken van de regionale democratie zijn directe verkiezingen van een bestuurder (Landkreise, GMCA) en het betrekken van maatschappelijke actoren, het bedrijfsleven en burgers behulpzaam (Øresund, Tri-City, Berlijn).

Gegeven deze verscheidenheid presenteren we niet één model voor intergemeentelijke samenwerking, maar die elementen van succesvolle samenwerking in andere landen die inspirerend kunnen zijn voor het verminderen van knelpunten in regionale samenwerking in Nederland. Tevens bespreken we of die ook in Nederland toepasbaar zijn, of zouden moeten zijn. We maken daarbij gebruik van de criteria die in een eerder onderzoek (Schaap & Van den Dool, 2015) ontwikkeld zijn voor het inventariseren van effecten van diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking. In onderstaande tabel 2 geven we een samenvattend overzicht van de resultaten van de zeven cases, waarbij we de criteria indikken tot drie hoofdcriteria.

Tabel 2. Inspiratie vanuit de casus, per toetsingscriterium

Beoordelingscriteria	Inspirerende voorbeelden
Functionaliteit: effectiviteit, efficiëntie en strategische vermogen	<i>Verein Metropolitanraum Zürich</i> : informele afstemming op basis van vrijwilligheid, die het federale stelsel en de autonomie van gemeenten respecteert en de gelijkwaardigheid van gemeenten en middenbestuur waarborgt. Leden vormen een <i>coalition of the willing</i> . <i>Øresund, Kopenhagen-Malmö en Tri-City</i> : overwinnen historische tegenstellingen.
Democratische kwaliteit (representatie en participatie)	<i>Verein Metropolitanraum Zürich</i> : de directe en stevige, maar vrijwillige, betrokkenheid van de gemeenten bij de projecten versterkt de legitimiteit; gemeenten en middenbestuur gelden als gelijkwaardige partners. <i>Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai</i> : gemeenten krijgen invloed door samenwerking. <i>Greater Manchester Combined Authority</i> : direct gekozen regioburgemeester <i>Tri-City</i> : samenwerking met private partijen. <i>Buurtmanagement in Berlijn</i> : complexe mix van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, burgers en professionals. <i>Landkreise</i> : direct gekozen volksvertegenwoordiging en bestuurder; mogelijkheid van referenda.
Duurzaamheid en toekomstbestendigheid	<i>Buurtmanagement in Berlijn</i> : duurzame netwerken, ondanks complexiteit. <i>Greater Manchester Combined Authority</i> . <i>Landkreise</i> : wettelijke verankering.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we aangeven of de werkzame elementen uit de zeven cases toegepast zouden kunnen worden in Nederland. Dit zullen we presenteren in relatie tot bestaande kaders en overtuigingen van beleidsmakers die we in hoofdstuk 1 verwoord hebben. Vanuit het perspectief van vernieuwing worden deze kaders en overtuigingen vaak als knellend ervaren; we zullen ze dan 'knellende overtuigingen' noemen. Waar vaststaande overtuigingen 'knellen', zijn ze lastig; ze verhinderen nieuwe ontwikkelingen niet per se (daarvan gaven we in het eerste hoofdstuk enkele voorbeelden), maar ze maken het wel moeilijker die ontwikkelingen door te voeren. Specifiek gaat het hierbij dan om overtuigingen als: 'regionale samenwerking is verlengd lokaal bestuur'; 'lokaal besturen is beter dan bovenlokaal besturen'; 'er mag geen vierde bestuurslaag komen'; 'bestuurlijke drukte' moet vermeden worden; 'democratische legitimiteit kan alleen ontstaan door verkiezingen van en besluitvorming door volksvertegenwoordigingen'.

### Functionaliteit: effectiviteit, efficiëntie en strategische vermogen

In onderzoek in Nederland (zie Schaap & Van den Dool, 2015) blijkt, dat de effectiviteit van het lokale en regionale bestuur kan toenemen door intergemeentelijke samenwerking. Ook de kwaliteit van het beleid en de ambtelijke kennis nemen toe door samenwerking, en dan in het bijzonder als er sprake is van vergaande ambtelijke integratie. Ook weten we, dat de kans dat regionaal-strategische vraagstukken worden opgepakt, groter is bij vormen van ambtelijke integratie. Maar dit heeft een keerzijde: er ontstaat evenzeer een noodzaak tot overleg en afstemming, de complexiteit van het bestuur neemt toe en de integraliteit van bestuur neemt af. Dikwijls wordt het vrijwillige karakter van de samenwerking als een probleem beschouwd.

Ook diverse van de door ons onderzochte cases zijn samenwerkingsverbanden met zeer veel deelnemers en bovendien op basis van vrijwilligheid (zoals de 'Verein Metropolitanraum Zürich'), of kennen een uitermate complexe structuur (het Berlijnse buurtmanagement), of hebben deelnemers die in de geschiedenis nogal eens met elkaar in de clinch lagen (Øresund, Tri-City), of hebben vrijwel al deze kenmerken (Eurometropolis). Toch blijkt dan, dat er wel degelijk goed samengewerkt kan worden op het regionale niveau, en met positieve resultaten voor de regio. Met andere woorden: grote aantallen deelnemers, een gebrek aan wettelijke verplichting tot samenwerking, complexiteit en rivaliteit staan de samenwerking en de effectiviteit daarvan niet per se in de weg. De belangrijkste succesfactor bij deze samenwerkingsvormen lijkt juist de vrijwilligheid te zijn, in combinatie met een 'sense of urgency'. Zowel in Berlijn, Zürich, Øresund en Tri-City was er een gedeelde overtuiging dat er een regionale uitdaging lag en dat die opgepakt moest worden, of die uitdaging nu economische ontwikkeling, infrastructuur of sociale ontwikkeling betrof.

Wie in Nederland een punt wil maken van historische spanningen binnen regio's (stad – platteland; religieuze en/of sociaaleconomische verschillen) zou eens naar Tri-City kunnen kijken: de samenwerking in het grootstedelijk bestuur Gdansk, Gdynia en Sopot. Daar gaat het om steden met een lange geschiedenis van rivaliteit. Een blik op de ervaringen in deze context zou de ervaren spanning in Nederland wel eens kunnen relativeren: zijn de historische spanningen tussen Nederlandse gemeenten daarmee vergeleken wel zo groot? In veel gevallen is het cultiveren van 'historische verschillen' net zo natuurlijk als contraproductief.

Dat laat onverlet, dat samenwerken geen peulenschil is. Soms zijn beslissingen nodig die gevoelig liggen en die verschillend uitpakken voor de deelnemers aan het samenwerkingsverband. Dan is een evenwichtige samenstelling van de besluitvormende organen van groot belang. Een goed voorbeeld daarvan is de bestuurlijke samenstelling van de samenwerking tussen Kopenhagen-Malmö; die is gebaseerd op gelijkwaardigheid en niet op, bijvoorbeeld, bevolkingsaantallen. Dit heeft een sterke symbolische waarde en creëert een 'level playing field', waardoor de ruimte is ontstaan voor informele interactie tussen de deelnemers. Ook in Zürich zien we dat mechanisme aan het werk: de VMZ waarborgt uitdrukkelijk de gelijkwaardigheid van gemeenten en middenbestuur.

En als we de VMZ nader bekijken, dan zien we dat de autonomie van de deelnemende gemeenten regionale ontwikkeling niet in de weg hoeft te staan: juist het informele karakter van de samenwerking en het respecteren van de autonomie van de gemeenten creëren ruimte voor gezamenlijke planvorming. Maar misschien belangrijker nog is de boodschap, dat een organisatie als de VMZ, die binnen het federale stelsel in Zwitserland geen formele status heeft, wel degelijk een belangrijke rol kan spelen bij het ontwikkelen van beleid. Tegenovergesteld hieraan lijkt de 'Greater Manchester Combined Authority'. Deze GMCA is juist effectief doordat ze een nieuwe bestuurslaag vormt. Maar



bekijken we deze vorm nader, dan zien we dat ook deze, net als de VMZ, is gegroeid van onderop. Een element dat ook bij de andere voorbeelden vaker terugkomt: Øresund is ook ontstaan van onderop, net als de Eurometropolis.

*Inspiratie: gezamenlijk formuleren welke regionale uitdagingen er liggen en welke antwoorden daarop mogelijk zijn en kennis ontwikkelen, met respect voor de autonomie en de gelijkwaardigheid van de deelnemers, zonder (historische) verschillen tussen de deelnemers te cultiveren of zelfs op te blazen, zonder vrees voor vrijwilligheid en complexiteit.*

*Wettelijke belemmeringen lijken hier niet te zijn: het komt aan op de wil van de regionale partners. Wel kunnen we ons voorstellen, dat de vormgeving van de rol van niet-overheden aandacht behoeft. Waar medebesluitvorming door maatschappelijke partners en/of het regionale bedrijfsleven gewenst is, is die rol amper via publiekrechtelijke weg te regelen. Ook zou nog eens nader bekeken kunnen worden, hoe voorkomen kan worden dat een enkele partner een breed gedragen voorstel kan tegenhouden ('vetomacht').*

### **Democratische kwaliteit: representatie en participatie**

Intergemeentelijke samenwerking gaat dikwijls gepaard met een vermindering van de democratische kwaliteit, zowel als het gaat om de rol van de gemeenteraden als om burgerparticipatie. Veelal komen gemeenteraden op afstand te staan, ook als er in regionaal verband strategische of beleidsmatige kaders worden gecreëerd; burgerparticipatie vindt op regionaal niveau zeer weinig plaats. Ingeval van tripartiete samenwerking (bijvoorbeeld van gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen) kan een aanvullende vorm van legitimatie ontstaan juist door die betrokkenheid van belanghebbenden, maar die is dan wel slechts partieel (er zijn immers ook belanghebbenden die niet mee mogen doen).

In onze cases zien we dezelfde problemen terug. Maar we zien ook ontwikkelingen die deze negatieve gevolgen voor de democratie kunnen compenseren. In de eerste plaats blijkt dat regionale samenwerking en lokale autonomie goed samen kunnen gaan (VMZ), en dat er dan ook weinig democratisch verlies is, doordat alle besluiten nog steeds door de afzonderlijke gemeenten en kantons genomen dienen te worden (maar dan ligt wel de vetomacht van elke deelnemer op de loer). Verder zien we, dat gemeenten die wel een deel van hun autonomie moeten afstaan, er ook iets voor terugkrijgen. In de Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai heeft de regio 'smoel' gekregen waardoor zij een serieuze gesprekspartner is geworden van andere organisaties en overheden. Dat betekent ook, dat gemeenten die anders vrijwel genegeerd zouden worden, nu – dankzij hun deelname in de regio – mee kunnen praten over grote strategische ontwikkelingen.

In het Berlijnse buurtmanagement zien we dat geprobeerd wordt de democratische kwaliteit te handhaven door zowel betrokkenheid van gekozen organen (van stad en buurt), als door individuele burgers te laten participeren in de besluitvorming. Dat heeft overigens wel een prijs: complexe besluitvorming.

De Duitse Landkreise kennen een – voor Duitsland zeer gebruikelijke – legitimatie door middel van verkiezingen (volksvertegenwoordiging en bestuurder) in combinatie met de mogelijkheid van referenda.



Weer andere oplossingen zien we in de 'Greater Manchester Combined Authority' (GMCA). Daar is de regio jarenlang bestuurd door de centrale bestuurders van de gemeenten (en dat zijn daar de meerderheidsleiders in de raad), en vanaf 2017 zal de regio een eigen, direct gekozen burgemeester krijgen, ofwel een bestuurder met een eigen democratisch mandaat.

De prijs voor de democratische kwaliteit van de 'Landkreise' en de GMCA is, dat hier sprake is van een extra bestuurslaag. Maar, zoals we in hoofdstuk 1 al constateerden: in Nederland lijken sommige regionale samenwerkingsverbanden inmiddels toch al op een echte bestuurslaag, behalve waar het gaat om de bestuursstructuur en de democratische legitimatie. Misschien wordt het tijd dat te erkennen, en die bestuurslaag dan ook een eigen democratische legitimatie te gunnen.

*Inspiratie: legitimeer de regionale samenwerking hetzij door de besluitvorming bij de afzonderlijke deelnemers te laten, hetzij door diverse maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming te betrekken, hetzij door directe verkiezingen te organiseren, voor een regionale volksvertegenwoordiging en/of regionale bestuurders; accepteer complexiteit en het bestaan van een 'extra' bestuurslaag.*

*Zowel het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming als het organiseren van verkiezingen op het regionale niveau stuiten op 'knellende overtuigingen' en wettelijke bepalingen. Bekeken zou kunnen worden, of beide ideeën een plek zouden kunnen vinden in de WGR, bij de samenwerkingsvorm 'openbaar lichaam'.*

## Duurzaamheid en toekomstbestendigheid

In Nederland ontstaat door samenwerking – en vooral bij de intensievere vormen – een toename van het regionale denken: gemeenten ontdekken dat ze gemeenschappelijke belangen hebben. Ook de strategische slagkracht van de regio kan toenemen door samenwerking, maar alleen als er ook een intergemeentelijke organisatie is, zoals gemeenschappelijke diensten (of zelfs een gehele ambtelijke fusie). Vrijwilligheid staat die intensieve samenwerking vaak in de weg.

In de regio Zürich is vrijwilligheid juist een kracht gebleken: ieders autonomie wordt erkend, gemeenten kunnen in- en uitreden, maar dat staat een gezamenlijk regionaal optreden niet in de weg; de samenwerking zal er ook in de nabije toekomst wel zijn. Bij andere regio's zijn het vooral de resultaten die vertrouwen geven in de continuering, zoals bij Øresund, Tri-City en de Eurometropolis. Een andere manier om de duurzaamheid van het regionale bestuur te waarborgen vinden we in Duitsland, waar elke deelstaat wettelijk een extra laag lokaal bestuur gecreëerd heeft, in gebieden met kleine gemeenten: de 'Landkreise' die zowel een zelfstandig bestuur vormen als fungeren als bestuur namens de inliggende gemeenten. Ook in Engeland zien we een wettelijke regeling, de vorming van grootstedelijk bestuur voor Manchester (GMCA); daar is geen sprake van een landsbrede structuur, maar van een pragmatische oplossing.

Het buurtmanagement in Berlijn, tot slot, is ook duurzaam. Daar zijn in de loop van de tijd dermate stevige netwerken van publieke en private actoren ontstaan, dat de toekomst van die aanpak gewaarborgd lijkt.

Inspiratie: regionale samenwerking kan duurzaam en toekomstbestendig zijn, soms juist door erkenning van de autonomie van de deelnemers, soms door de bereikte resultaten, soms door een wettelijke regeling; ook hier weer geldt: vrijwilligheid, autonomie, complexiteit en een extra bestuurslaag zijn geen onoverkomelijke bezwaren, sterker: ze dragen vaak bij aan de oplossing.

Ook het duurzaam en toekomstbestendig maken van de regionale samenwerking stuit op enkele 'knellende overtuigingen' en wettelijke bepalingen. Vrijwilligheid, complexiteit en autonomie zouden eerder als mogelijkheden dan als belemmeringen beschouwd moeten worden; de wetgever zou ruimte kunnen creëren voor een extra bestuurslaag, daar waar die gewenst wordt.

### **Afsluiting**

In dit rapport hebben we laten zien dat er vele mogelijkheden zijn om regionale samenwerking te verbeteren: samenwerken kan effectiever, democratischer en toekomstbestendiger. Dat vergt inspanningen van velen, niet alleen in praktische zin, maar misschien wel eerst en vooral in intellectuele zin. Wie blijft vasthouden aan bestaande overtuigingen, die zal de huidige knelpunten in de regionale samenwerking niet oplossen; dat is overigens een legitieme keuze. Maar wie werkelijk een bijdrage wil leveren aan het verbeteren van regionale samenwerking in Nederland, die doet er verstandig aan heilige huisjes voorbij te lopen en creativiteit toe te laten. Met dit rapport hebben wij daartoe een aanzet willen geven. Hopelijk leidt het ertoe, dat er ruimte komt voor nieuwe oplossingen, of ten minste: voor het experimenteren daarmee.

## Bijlage I. Geraadpleegde bronnen

- Baldersheim, H., and L.E. Rose (2010). *Territorial Choice: the Politics of Boundaries and Borders*. Houndsmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Christmann, A. (2014). Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8(1), 141-167.
- Czepczyński, M. (2009). Regionalisation in the Gdańsk area: Virtual disintegration and functional cooperation. *International Journal of Public Sector Management*, 22(3), 249-259. doi: doi:10.1108/09513550910949226
- Czepczyński, M. (2014). The Making of the Gdańsk Metropolitan Region. Local Discourses of Identities, Powers, and Hopes *Quaestiones Geographicae* (Vol. 33, pp. 57).
- Dahl, R.A., and E.R. Tufte (1973). *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Denters, S., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & L.E. Rose (2014). *Size and Local Democracy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dessemontet, P., Kaufmann, V., & Jemelin, C. (2010). Switzerland as a single metropolitan area? A study of its commuting network. *Urban Studies*, 47(13), 2785-2802.
- Durand, F. d. r. (2015). Theoretical Framework of the Cross-border Space Production - The Case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, *Journal of Borderlands Studies*, 30:3, 309-328.
- Durand, F. d. r. and Nelles, J. (2014). "Binding Cross-Border Regions: an Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 105(5): 573-590.
- Emch, M. (2013). *Die Effektivität und demokratische Legitimation von funktionalen Strukturen: eine vergleichende Analyse für die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich*. Advanced Studies in Public Administration, Universität Bern, Bern.
- Gassler, B., & Strohmaier, J. (2013). *Good practice collection: a city regions report*. Graz: Regional Management Graz & Graz Surrounding.
- Greve, B., & Rydbjerg, M. (2003). *Cross-Border commuting in the EU: Obstacles and Barriers. Country Report: The Øresund Region*. Roskilde: Roskilde University, Denmark.
- GZA. (2015). The Greater Zurich Area Retrieved 24-08-2015, from <http://www.greaterzuricharea.com/en/about-us/region/>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. doi: 10.1177/1077800405284363.
- Gassler, B., & Strohmaier, J. (2013). *Good practice collection: a city regions report*. Graz: Regional Management Graz & Graz Surrounding.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: how our greatest invention makes US richer, smarter, greener, healthier and happier*. London: Penguin.
- Hall, P. (2008). Opportunities for Democracy in Cross-border Regions? Lessons from the Øresund Region. *Regional Studies*, 42(3), 423-435. doi: 10.1080/00343400701281592
- Hospers, G.-J. (2006). Borders, bridges and branding: The transformation of the Øresund region into an imagined space. *European Planning Studies*, 14(8), 1015-1033. doi: 10.1080/09654310600852340.
- Hofmeister, A., & Borchert, H. (2004). Public-private partnerships in Switzerland: crossing the bridge with the aid of a new governance approach. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 217-232.

- Knowles, R. D. (2012). Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography*, 22, 251-261. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.01.009>
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: an assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473-502.
- Ladner, A. (2011). Switzerland: subsidiarity, power-sharing and direct democracy. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 196-217). Oxford: Oxford University Press.
- Lieberherr, E. (2011). Regionalization and water governance: a case study of a Swiss wastewater utility. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 14, 73-89.
- Lienhard, A. (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences-risks-potentials. *International Review of Administrative Sciences*, 72(4), 547-563.
- Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (eds.) (2010). *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: OUP.
- Nüssli, R. (2015). Auf dem Weg zu einer metropolitanen Regulation? Der Verein Metropolitanraum Zürich. *Geographica Helvetica*, 70(1), 11-25.
- OECD. (2003). *OECD Territorial Reviews: Øresund, Denmark/Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation, Paris: OECD Publishing.
- Panara, C. & Varney, M.R. (eds.) (2013). *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. Abingdon: Routledge.
- Paris, D. and D. Mons (2009). *Lille métropole: laboratoire du renouveau urbain*, Parenthèses.
- Perkmann, M. (2003). Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153-171. doi: 10.1177/0969776403010002004.
- Plüss, L., & Schenkel, W. (2014). *Urban policies on diversity in Zurich*. Zurich: Synergo.
- Regions, C. o. t. (2011). *EGTC Monitoring Report 2010*.
- Sagan, I. (2014). Integrate to compete: Gdańsk-Gdynia metropolitan area. *Urban Research & Practice*, 7(3), 302-319. doi: 10.1080/17535069.2014.966512.
- Schaap, L. (2011). Schaaldenken is 'schraal' denken. In netwerkbestuur is de schaal van het bestuur minder relevant, in: *Bestuurskunde*, 4, p.47-55.
- Schaap, L. & Daemen, H.H.F.M (eds.) (2012). *Renewal in European Local Democracy*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schaap, L., Denters, B., Fraanje, R. & Herweijer, M. (2012). Kabinet maakt gemeenten slechter en duurder, *NRC-Handelsblad*, 7 november 2012, p.15.
- Schaap, L., & Dool, L. van den (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Een handreiking*, Tilburg: TSPB.
- Schenkel, W., Wehrli, D., Kübler, D., & Scheuss, U. (2005). *Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich: Grundlagenbericht*. Zürich: synergo/IPZ.
- Schwab, B., Kübler, D., & Walti, S. (2001). *Metropolitan governance and democracy in Switzerland: an attempt of operationalisation and an empirical assessment*. Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Grenoble.
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public administration*, 83(3), 573-596.
- Thierstein, A. (2002). Von der Raumordnung zur Raumentwicklung: Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? *disP-The Planning Review*, 38(148), 10-18.

- Thierstein, A., Dümmler, P., & Kruse, C. (2003). Zu gross, um wahr zu sein? Die Europäische Metropolregion Zürich. *disP-The Planning Review*, 39(152), 87-94.
- VMZ. (2015a). *Factsheet*. Zürich: Verein Metropolitanraum Zürich.
- VMZ. (2015b). *Protokollarischer Ergebnisbericht: Metropolitankonferenz vom 27. November 2015 in Goldau/SZ*. Zürich.
- [www.agendastad.nl](http://www.agendastad.nl)
- [www.staedtebaufoerderung.info/](http://www.staedtebaufoerderung.info/).

## Bijlage II Overzicht geraadpleegde personen en instanties

<b>Personen</b>	<b>Universiteit</b>
Jon Bloomfield	University of Birmingham
Gillian Bristow	Cardiff University
Jochen Franzke	University of Potsdam
Niels Boje Groth	University of Copenhagen
Chris Himsworth	University of Edinburgh
Ulrik Kjaer	University of Southern Denmark
Marta Lackowska	University of Warsaw
Tony Prosser	Bristol University
Herwig Reynaert	Universiteit Gent
José Manuel Ruano de la Fuente	Complutense University of Madrid
Chris Skelcher	University of Birmingham
Mariona Tomàs Fornés	University of Barcelona
Hanna Vakkala	University of Lapland
Ellen Wayenberg	Universiteit Gent

<b>Organisatie</b>	<b>Stadsregio</b>
Øresund Commission	Kopenhagen-Malmö
Malmö University	Kopenhagen-Malmö
Kristianstad University	Kopenhagen-Malmö
Øresund Direkt	Kopenhagen-Malmö
Øresund Direkt	Kopenhagen-Malmö
Berlin Senat	Berlin
Quartier Management Brunnenstrasse	Berlin
Bezirkamt Mitte von Berlin	Berlin
Metropolitan Area Gdansk, Gdynia and Sopot	Gdansk
Stadt Zürich	Zurich
Metropolitan Conference	Zurich

## Bijlage III Deelnemers Klankbordbijeenkomst

- Hylke Annema (senior strateeg gemeente 's-Hertogenbosch)
- Rob Hoffman (algemeen directeur van Gemeenschappelijke regeling werkorganisatie Cuijk, Grave, Mill & Sint Hubert)
- Gerard Vrenken (griffier gemeenteraad Tilburg)
- Coen Boode (secretaris gemeente Mill en Sint Hubert)

Tevens heeft Wijnand de Vries (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) gereflecteerd op een conceptversie van het rapport.

Namens de opdrachtgever:

- Lia Loesberg

## Bijlage IV Beschrijving cases

In deze bijlage worden de zeven cases van dit onderzoek beschreven: een beknopte geschiedenis, de betrokken actoren, taakvelden, administratieve en juridische vormgeving, en resultaten. De beschreven cases zijn:

- A. Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ)
- B. Greater Manchester Combined Authority
- C. Grootstedelijk bestuur Gdansk, Gdynia en Sopot
- D. Øresund, Kopenhagen-Malmö
- E. Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai
- F. Buurtmanagement Berlijn
- G. Duitse Landkreise.

### Verein Metropolitanraum Zürich (VMZ)

#### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

In 2005 brengen vier onderzoekers, op verzoek van een bestaand informeel grootstedelijk overlegplatform, advies uit over de intergemeentelijke en interbestuurlijke toekomst van de regio Zürich (Schenkel, Wehrli, Kübler & Scheuss, 2005). Zij pleitten voor verdergaande 'horizontale' samenwerking tussen de gemeenten in de regio en voor betere 'verticale' samenwerking tussen communes en kantons, dus tussen gemeenten en de Zwitserse middenbesturen. Het advies vormt het startpunt van een serie van conferenties over de bestuurlijke toekomst van de regio, die in 2009 leidt tot de oprichting van de *Verein Metropolitanraum Zürich* (VMZ). Deze vereniging richt zich op strategische planvorming op terreinen als economische ontwikkeling, transport, samenleving en leefomgeving (VMZ, 2015a).

De ontstaansgeschiedenis van de VMZ moet gezien worden in het licht van langsepende kwesties rondom de investeringen in de regionale infrastructuur, waarin de lokale besturen tegenover de federale overheid waren komen te staan. De *Metropolitankonferenz* bood de bestuurlijke partners in de regio een platform om tot gezamenlijke meningsvorming te komen en hun belangen extern beter te behartigen. Inmiddels is de 'externe vijand' minder aanwezig en richt de VMZ zich primair op afstemming van strategische planvorming tussen communes en kantons, maar belangenbehartiging vis-à-vis de nationale overheden blijft een belangrijk motief voor samenwerking.

#### *Betrokken actoren*

In de VMZ werken 116 steden en gemeenten en acht kantons vrijwillig samen. Kenmerkend voor de VMZ is, dat lang niet alle van de pakweg 250 gemeenten uit de regio deelnemen aan de samenwerking, maar slechts ongeveer de helft. Bovendien maakt één gemeente die buiten het grondgebied van de deelnemende middenbesturen valt deel uit van het samenwerkingsverband. De ledenvergadering van de VMZ bestaat uit indirect verkozen vertegenwoordigers van alle betrokken gemeenten en kantons. Het bestuur van de VMZ wordt gevormd door een grootstedelijke raad met zestien leden, met daarin acht vertegenwoordigers namens de kantons en acht namens de steden en gemeenten. De hoogste zeggenschap berust bij de *Metropolitankonferenz* van Zürich, waarin alle deelnemers twee keer per jaar bijeenkomen (Gassler & Strohmaier, 2013; VMZ, 2015a). De organisatie wordt ondersteund door een externe secretaris en verschillende ambtelijke werkgroepen.



Karakteristiek voor de VMZ is dat, in aansluiting op de grondbeginselen van de Zwitserse federale structuur, de gelijkwaardigheid van *kantons en communes* in de samenwerking stevig verankerd is (zie ook Ladner, 2011). De complexe stemverhoudingen, waarin ook de inwoneraantallen worden verdisconteerd, is de uiteindelijke zeggenschap van het middenbestuur gelijk aan die van de gemeenten. Ook rouleert het voorzitterschap van de conferentie tussen de beide bestuursniveaus.

### Taakvelden

De VMZ richt zich in brede zin op strategische planvorming in de regio Zürich. Het taakveld van de vereniging is niet scherp afgebakend. Wel heeft ze vier beleidsterreinen waarop ze actief is: economie, transport, samenleving en leefomgeving (VMZ, 2015a). Op elk van deze terreinen ontwikkelt de VMZ deelprojecten. Tegelijk is het streven om te komen tot meer integrale beleidsvorming, onder andere in de vorm van een *Metrobild*, een strategische visie op de ontwikkeling van de regio. De VMZ beschikt over een jaarlijks budget van ongeveer 900.000 euro, dat bestaat uit enerzijds een verplichte lidmaatschapsbijdrage, die wordt berekend op basis van inwonertal, en anderzijds een vrijwillige projectbijdrage. Ondanks de gelijkwaardigheid van kantons en communes dragen de eerste relatief iets meer bij dan de laatste.

### Administratieve en juridische vorm

De VMZ is een vorm van publiek-publieke samenwerking met een privaatrechtelijke rechtsvorm. Daarvoor is gekozen omdat het Zwitserse federale stelsel niet de mogelijkheid biedt van een geformaliseerde regionale bestuurslaag en de private rechtsvorm van de vereniging meer flexibiliteit biedt dan de publiekrechtelijke rechtsvorm voor intergemeentelijke samenwerking, het *Zweckverband* (Ladner, 2011; zie ook Skelcher, Mathur & Smith, 2005). Belangrijkste beperking van dit model, is dat de VMZ niet over formele bevoegdheden beschikt waarmee intergemeentelijke samenwerking kan worden afgedwongen. De autonome beslissingsbevoegdheid ligt nog altijd bij de communes en de kantons, wat een belangrijke karakteristiek is van het Zwitserse federale stelsel.

### Resultaat

Een belangrijke uitdaging voor de VMZ is, mede daarom, de kleinere gemeenten in de regio tot regionale samenwerking te brengen. Die laatste vrezen namelijk verlies aan autonomie (Lieberherr, 2011). Bovendien verschillen de kleine en grote gemeenten in de regio in politieke oriëntatie en is er sprake van belangentegenstellingen; hindermacht ligt zodoende op de loer (Plüss & Schenkel, 2014). Het lijkt er echter op, dat de VMZ erin geslaagd is de aanvankelijke scepsis van kleinere gemeenten voor een belangrijk deel te overwinnen (Gassler & Strohmaier, 2013; Nüssli, 2015). Het aantal leden van de vereniging stijgt, en er is toenemende interesse van gemeenten en kantons van buiten het huidige werkveld.

### Factoren

De effectiviteit van de VMZ is zagezegd voor een belangrijk deel veiliggesteld, ook al is het een vorm van vrijwillige samenwerking. Juist die vrijwilligheid is een van de werkzame krachten in de samenwerking: "since metropolitan areas in Switzerland are highly institutionally fragmented and socially segregated, voluntary policy-orientated cooperation often is the only effective form of governance and therefore widely implemented" (Plüss & Schenkel, 2014). Wat bijdraagt aan de samenwerking, is het informele karakter van de uitwisseling van ideeën tussen de leden van het samenwerkingsverband. Dat leidt enerzijds tot zorgen over de transparantie van dergelijke samenwerkingsverbanden (Schwab, Kübler & Walti, 2001), maar is anderzijds één van de succesfactoren, omdat ze ruimte creëert voor informele afstemming die de autonomie van gemeenten respecteert

(Nüssli, 2015). De VMZ slaagt er bovendien goed in, de deelnemende gemeente te laten participeren in de activiteiten (Nüssli, 2015), wat bijdraagt aan de democratische legitimatie (zie ook Schwab *et al.*, 2001).

Tegelijk wordt er op dit moment in de regio Zürich een strategische discussie gevoerd over de vraag of het niet verstandig is om binnen de VMZ te gaan werken met subregio's die groepen van individuele gemeenten vertegenwoordigen (VMZ, 2015b). Dit zou kunnen helpen om de afwezigheid van een groot aantal gemeenten in de samenwerking voor een deel te compenseren en de besluitvorming enigszins vereenvoudigen. Tegelijk zouden deze subregio's niet dezelfde formele status hebben als de communes en de kantons en daarmee hun beslissingskracht beperken. Bovendien zou deze maatregel de bestuurlijke fragmentatie in de regio nog verder vergroten.

## Greater Manchester Combined Authority

### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

Binnen Groot-Brittannië was Groot-Manchester de eerste stadsregio die een formele eigen bestuurslaag kreeg. Deze nieuwe vorm was destijds het resultaat van vele jaren onderhandelen. In 1974 werd de Greater Manchester regio opgericht als metropolitan county waarbinnen tien boroughs (= gemeenten) samenwerkten. Twaalf jaar later echter moest het regionale bestuur plaatsmaken voor een vrijwillig associatieverdrag tussen de verschillende boroughs in de regio. Deze associatie werd de "Association of Greater Manchester Authorities" (AGMA).

De afgelopen jaren is deze regio bestuurlijk sterk in ontwikkeling geweest. In reactie op de financiële crisis in de jaren 2007-2008 heeft de AGMA zichzelf geprofileerd als een sterk en effectief regiobestuur. Als gevolg daarvan is zij benoemd tot pilot voor samenwerking op stadsregionaal niveau. Door aanhoudende lobby bij de nationale overheid en enkele successen werd de AGMA het eerste formele stadsregionale bestuur in het Verenigd Koninkrijk.

De Greater Manchester Combined Authority (GMCA) werd formeel opgericht in 2011. De GMCA heeft een indirect gekozen bestuur dat taken uitvoert in de beleidsvelden transport en infrastructuur, economische ontwikkeling en herontwikkeling. In 2017 zal de GMCA een direct gekozen burgemeester krijgen.

### *Betrokken actoren*

De GMCA beslaat tien boroughs. Om te zorgen voor integratie van het beleid van de boroughs op de verschillende beleidsvelden zijn binnen de GMCA enkele structuren opgezet. Vele van deze structuren zijn formeel, zoals commissies en partnerships. Maar ook het informele netwerk tussen de verschillende betrokkenen speelt een belangrijke rol.

Het bestuur van de GMCA, ook wel bekend als 'GMCA Cabinet', bestaat uit de tien 'leaders' (d.w.z.: de belangrijkste dagelijks bestuurders in de gemeenten, veelal de leiders van de meerderheidsfracties) van de betrokken boroughs. De leden van het GMCA-bestuur vertegenwoordigen enerzijds hun borough en hebben anderzijds een stadsregionale verantwoordelijkheid in een van de beleidsvelden. Daarnaast is er sinds 2015 een interim-burgemeester van de GMCA die in 2017 zal worden vervangen door de direct gekozen GMCA-burgemeester.

Besluitvorming binnen het bestuur vindt plaats door meerderheid van stemmen, echter bij zaken als transport en infrastructuur is een meerderheid van 70% nodig. Naast het bestuur zijn er zes commissies actief. In het verleden had elke commissie de verantwoordelijkheid voor een beleidsveld, tegenwoordig zijn de commissies georganiseerd rond beleidsprogramma's.

Twee belangrijke onderdelen van de GMCA zijn de 'Transport for Greater Manchester' (TfGM) en de 'Local Enterprise Partnership' (LEP). De TfGM is een uitvoeringsinstantie die verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer in de regio; deze organisatie kan daarnaast ook zelf beleid ontwikkelen. De LEP is een platform waarbij sleutelfiguren uit de publieke en private sector samenkomen om ideeën uit te wisselen in relatie tot de economische ontwikkeling van de regio.

### *Taakvelden*

De taakvelden van de GMCA zijn op dit moment: stedenbouw, strategische planning, economische innovatie, veiligheid en preventie. Daarnaast zijn er recentelijk enkele beleidsvelden bijgekomen, namelijk welzijnswerk, controleren van budgetten voor gezondheidszorg en het sociale domein, en bedrijfssteun.

### *Administratieve en juridische vorm*

Het bestuurlijke model van de GMCA is gebaseerd op de 'Local Democracy, Economic Development and Construction Act' (2009). Het model brengt tien lokale overheden samen in een formeel overheidsorgaan dat de verantwoordelijkheid heeft over de economische ontwikkeling, de stedelijke herontwikkeling en transport van de regio. Het bestuur wordt gevormd door tien leden, vertegenwoordigers van de gemeenten. Daarmee is de GMCA een publiek orgaan en heeft de GMCA de juridische positie om zelfstandig beslissingen te nemen.

### *Resultaat*

De GMCA is een voorbeeld van een innovatieve bestuursvorm binnen de context van Groot-Brittannië. De resultaten van de GMCA liggen in verschillende beleidsvelden, maar misschien belangrijker nog is de positie van de GMCA als zodanig. De GMCA heeft de positie om enerzijds gemeentegrensoverschrijdende zaken te regelen voor de lagere overheden en anderzijds is zij een sterke partner op het nationaal politieke toneel. Op deze manier heeft de regio zich een positie weten te bevechten binnen het Britse openbare bestuur.

## **Grootstedelijk bestuur Gdansk-Gdynia-Sopot: Tri-City**

### *Beknopte historie en wordingsgeschiedenis*

De regio Metropolitan Area Gdansk, Gdynia en Sopot (OMG-G-S) is een samenwerkingsverband tussen de steden Gdansk, Gdynia & Sopot. Naast OMG-G-S staat de regio ook wel bekend als Gdansk-regio, Gdansk Metropolitan Area, en ook wel als Tri-City. Het regionale samenwerkingsverband kent een roerige geschiedenis waarin er een grote concurrentie is tussen Gdansk en Gdynia (Sagan, 2014). De samenwerking tussen de steden is dan ook bijzonder recent te noemen omdat pas na de Tweede Wereldoorlog, toen Gdansk onderdeel ging uitmaken van de huidige Republiek Polen er ruimte kwam om samen te werken (Czepczy ski, 2014). Echter, enige vorm van rivaliteit bestaat nog steeds.

De OMG-G-S is relatief jong. Echter, omdat Polen als natiestaat pas kort bestaat is de regionale identiteit in sterk verankerd in de Poolse cultuur. Door deze regionale gevoelens werd al vrij kort na de val van de Muur, een bestuurlijke indeling ingevoerd waarin de regio een eigen bestuurslaag kreeg (naast gemeente en provincie). Het samenwerkingsverband OMG-G-S (opgericht in 2011) sluit hier bij aan en verbindt de belangrijkste partners langs Baai van Gdansk. Op dit moment bestaat het samenwerkingsverband uit 3 steden, 8 regio's en 55 gemeenten. Binnen dit samenwerkingsverband ligt de focus vooral op toerisme, leefomgeving, onderwijs en business (Czepczy ski, 2014).

Gezien de bestaande rivaliteit tussen Gdansk en Gdynia, en het feit dat Polen traditioneel geen sterke consensus politiek kent maakt het samenwerken binnen deze regio met zekere regelmaat spannend (Czeczyski, 2009).

### *Betrokken actoren*

Zoals beschreven bestaat het samenwerkingsverband uit 3 steden, 55 gemeenten en 8 regio's (<http://en.metropoliagdansk.pl/>). Zij zijn de belangrijkste organisaties vertegenwoordigd in het regionale ALV. De regionale ALV neemt alle beslissingen en stelt de kaders voor beleid en strategie. Onder de ALV hangen enkele commissies gespecialiseerd op een thema. Thema's die geïdentificeerd zijn voor de regio zijn onder andere financiën en toerisme. De commissies gaan over de dagelijkse zaken en beslissen daarover, daarmee zijn zij, wat je zou kunnen noemen, een uitvoerende raad van de ALV. Daarnaast is er ook een programma raad en een strategisch overleg. Beide gaan over de lange termijn beslissingen en worden gevormd door publieke en private partijen (<http://en.metropoliagdansk.pl/>) (Czeczyski, 2009). De programmaraad bijvoorbeeld, ontwikkelt eens in de 15 jaar een lange termijnvisie. Ook kennen enkele sectoren specifieke regionale organisaties (bv openbaar vervoer).

### *Administratieve en juridische vorm*

De regio kent een Algemene Ledenvergadering waarin de gemeenten en regio's zijn vertegenwoordigd. Daarmee is de regio, wat wij in Nederland, een vereniging zouden noemen. De vereniging kent uitsluitend publieke leden, de private partijen zijn betrokken als partners in de programmaraad en het strategische overleg (<http://en.metropoliagdansk.pl/>). Zij hebben ook geen beslissingsbevoegdheid. Alle besluiten worden genomen in de ALV.

### *Resultaat*

Het bestaan van dit samenwerkingsverband is als zodanig al een positieve ontwikkeling te noemen, gegeven de geschiedenis en de bestaande rivaliteit. De Tri-City is er in geslaagd enkele praktische zaken voor de gehele regio te regelen, zoals het openbaar vervoer, en het ontwikkelen van strategisch langetermijnbeleid dat de steden afzonderlijk niet goed vorm konden geven. En de regio heeft in Polen een sterkere positie gekregen. Ook is de regio erin geslaagd private partijen te betrekken bij het opstellen van een langetermijnvisie en strategie.

### *Factoren*

Het succes van de Tri-City valt te verklaren door een aantal factoren. Allereerst zijn daar de opeenvolgende burgemeesters die zich sterk hebben gemaakt voor dit samenwerkingsverband, vanuit het doel om de regio een sterke economische motor te maken van Noord-Polen. Daarnaast waren er ook enkele praktische zaken die de kracht van de afzonderlijke steden te boven gingen; er was (en is) een 'sense of urgency'. Als laatste spelen ook de nationale ontwikkelingen in Polen een belangrijke rol. Op nationaal niveau is er de afgelopen 10 jaar veel aandacht voor de regio en voor regionaal bestuur. Dit versterkt de positie van deze stedelijke regio.

## **Øresund Regio, Kopenhagen en Malmö**

### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

De Øresund-regio is een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende regio's en gemeenten aan beide zijden van de Sont. Bekend is vooral dat Kopenhagen en Malmö samenwerken, maar in werkelijkheid beslaat de samenwerking de hele Deens Regio's Sjealand en Hoofdstadregio en

het Zweedse Skåne. De regionsamenwerking is vormgegeven in de Øresund-Commissie waarin 36 overheden zijn vertegenwoordigd. Daarnaast wordt er veel samengewerkt met bedrijven en kennisinstellingen (Greve & Rydbjerg, 2003).

De gezamenlijke geschiedenis van beide landen in deze regio gaat ver terug en wordt gekenmerkt door perioden van conflicten en perioden van relatieve rust. De meer recente toenadering tussen Denemarken en Zweden rond de jaren 1960 wanneer beide landen met elkaar in gesprek raken over een permanente verbinding (de officiële term voor de Øresundsbrug) (Perkmann, 2003; Knowles, 2012). In de jaren 1990 werd het verlangen samen te werken steeds sterker omdat dit werd gezien als een mogelijkheid om de beroerde economische situatie in de regio het hoofd te bieden. In 1993 besloot men daarom de Øresund-Commissie op te richten en werd er tevens besloten om een brug te bouwen tussen Kopenhagen en Malmö (Hospers, 2006). In het begin had deze commissie vooral het karakter van een informeel netwerk van politici van de steden langs de Sont (Hall, 2008). Langzamerhand zijn steeds meer gemeenten lid geworden. Vanaf 1993 is de Øresund-Commissie actief op de terreinen arbeidsmarkt, klimaat, cultuur, mobiliteit en kennis. Het samenwerkingsverband richt zich op het uitzetten van beleid en het investeren in sectoren en projecten. Sinds de oprichting zijn er enkele successen geboekt. Illustratieve successen zijn het creëren van een regionale, grensoverschrijdende postdienst en het innovatieve Medicon Valley (OECD, 2003). Ondanks de successen zijn er ook een aantal nieuwe uitdagingen ontstaan zoals het reguleren van een regionale grensoverschrijdende arbeidsmarkt (ibid).

Vanaf 1 januari 2016 zal het samenwerkingsverband verder gaan als Groot-Kopenhagen & Skåne Regiocommissie. Deze naamsverandering heeft te maken met een verdere focus op de arbeidsmarkt en city-marketing waarbij de achterliggende reden is dat de naam Kopenhagen internationaal aansprekender is dan Øresund.

### *Betrokken actoren*

De Øresund-Commissie bestaat uit 36 leden, zij vertegenwoordigen overheden op regionaal en lokaal niveau. Van deze 36 leden komen 18 uit Zweden en 18 uit Denemarken, ondanks dat het aantal gemeenten en regio's aan de Deense zijde groter is. De commissie wordt voorgezeten door een covoorzitterschap van Kopenhagen en Regio Skåne. De Commissie van vertegenwoordigers ziet toe op de uitvoerende commissie van 12 leden (ook 50/50 samengesteld) en een secretariaat met 15 medewerkers (Hall, 2008). De leden van de Øresund-Commissie hebben een controlerende en taakstellende functie, terwijl de uitvoerende commissie samen met het secretariaat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. De uitvoerende commissie formuleert samen met het secretariaat het beleid en voert dit uit in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Beslissingen worden echter altijd in de Commissie genomen. De Øresund-Commissie is gemachtigd om zelfstandig over beleid en strategie te beslissen. Echter, zodra beleid en strategie leidt tot het aanpassen van regelgeving die verankerd is in de Deense, dan wel Zweedse wetgeving, zijn alleen de nationale parlementen van beide landen gemachtigd hier wijzigingen in door te voeren. Voor andere zaken kan het ook zijn dat zij aangewezen zijn op het aanpassen van regelgeving op lokaal of regionaal niveau.

De waarde van het samenwerkingsverband zit enerzijds in de formele kant van de commissie en anderzijds in de symbolische waarde van de organisatie. Vooral doordat de commissie vertegenwoordigers in staat stelt om elkaar regelmatig te ontmoeten en op informele wijze zaken te bespreken (Hall, 2008).

### *Administratieve en juridische vorm*

De Commissie kent statutair een lichte juridische vorm: zij is een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid. Haar besluiten moeten uitgevoerd worden door de deelnemers (Panara & Varney (eds.), 2013). De Commissie is een regionaal orgaan met leden die regionale en lokale overheden vertegenwoordigen. Daarnaast is er een directeur die vanuit de commissie direct het secretariaat, het InterReg-secretariaat en het secretariaat van Øresund Direct aanstuurt. Dit laatste is een informatiecentrum voor het aantrekken van bedrijven.

### *Resultaat*

Dit samenwerkingsverband slaagt erin grensoverschrijdende wet- en regelgeving te ontwikkelen. In het voorgaande werd de aangepaste wet- en regelgeving omtrent de posterijen al genoemd. Andere voorbeelden zijn de aangepaste belastingwetten die het aantrekkelijker maken om in Denemarken te werken en in Zweden te wonen of andersom. Hiervoor is niet alleen instemming van lokale en regionale overheden nodig maar ook van nationale overheden. Een duidelijk teken van de invloed van de regio in beide landen.

### *Factoren*

Het feit dat de samenwerking al langere tijd bestaat en dat haar totstandkoming vele jaren gevegd heeft, is een goede basis voor het voortbestaan; dat laat onverlet dat er ook spanningen zijn. Het betrekken van niet-overheidsactoren werkt legitimerend.

## **Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai**

### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

De Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (ELKT) is voorbeeld van stadsregionaal bestuur over de grenzen van twee landen heen. Het ontstaan van de ELKT begint een jaar of 30 geleden. In de jaren 1980 werd de regio getroffen door economische achteruitgang (Durand & Nelles, 2014). Om het tij te keren zocht de burgemeester van Lille samenwerking over de grens. De eerste stap was een dialoog op stadsregionaal niveau en was gericht op economische ontwikkelingen (Paris & Mons, 2009). Een eerste poging om deze dialoog te formaliseren was de 'Standing Inter-Communal Cross-Boarder Conference' (COPIT). In de COPIT werkte Lille samen met de vier regio's aan Belgische zijde. Gesteund door het Europese InterReg-programma werd COPIT een forum voor debat en uitwisseling van ideeën en ervaringen. Eén van de resultaten die hieruit voortkwamen was het eerste Intercity vervoersproject.

Om er voor te zorgen dat alle relevant geachte actoren mee konden praten binnen de grensoverschrijdende stadsregio werd in 2008 een nieuwe samenwerking opgericht onder de naam 'Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai' (ELKT). Gesteund door de Europese Commissie zorgt de ELKT voor blijvende betrokkenheid van alle actoren aan beide zijden van de grens op verschillende niveaus die enige bestuurlijke of politieke verantwoordelijkheid hebben voor de regio (Durand & Nelles, 2014).

### *Betrokken actoren*

De ELKT regio is een meerkernig stedennetwerk in België en Frankrijk (Durand, 2015). De regio beslaat 145 gemeenten en 14 partnerinstanties die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, regio's en landen vertegenwoordigen.

De ELKT bestaat uit zes delen: de algemene ledenvergadering, het bestuur, de uitvoerende commissie, het grensoverschrijdende bureau, de conferentie van burgemeesters en het burgerplatform. De ALV bestaat uit 84 leden en is het overlegorgaan van de ELKT. Zij benoemt het bestuur en

neemt besluiten over budgetten, thema's en de statuten. Het bestuur heeft 32 leden en is, samen met de uitvoerende commissie, verantwoordelijk voor het uitvoerende deel van de organisatie. Noemenswaardig is daarnaast nog het burgerplatform. Dit platform is de link tussen de ELKT en de maatschappelijke organisaties in de regio. In het verleden hebben zij bijvoorbeeld een werkprogramma ontwikkeld ter ondersteuning van het bestuur.

### *Taakvelden*

De ELKT was oorspronkelijk opgericht om grensoverschrijdende ontwikkeling te stimuleren. Inmiddels is de focus breder: sociaaleconomische ontwikkeling, toegankelijkheid en omgeving (Durand, 2015). Op dit moment is de ELKT vooral actief in de velden toerisme, diensten, cultuur, mobiliteit, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling (Durand, 2015).

### *Administratieve en juridische vorm*

De ELKT is een 'European Territorial Cooperation Group' (ETCG). Dit zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden waarvoor het Europese Parlement in 2006 een regeling vastgelegd heeft. Daardoor zijn deze samenwerkingsverbanden tegenwoordig – vanaf 2006 – een juridische entiteit.

### *Resultaat*

De Lille-Kortrijk-Tournai regio is een voorbeeld van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband dat erin geslaagd is gezamenlijk beleid te maken. Echte successen zijn te melden op het gebied van grensoverschrijdend openbaar vervoer in de regio.

### *Factoren*

De economische crisis vormde een "sense of urgency". Het succes van dit samenwerkingsverband zit vooral in de informele wijze waarop deze is ontstaan en later is geformaliseerd. Daarnaast versterkten de steun van de EU en de successen met het openbaar vervoer de samenwerking.

## **Buurtmanagement Berlijn**

### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

De focus van het buurtmanagement in Berlijn ligt op burgerparticipatie in het revitaliseren van buurten en het krachtiger maken ('empowerment') van mensen in een maatschappelijke achterstandssituatie. Na de eenwording van Duitsland was de stad Berlijn niet langer fysiek in tweeën gedeeld, maar kreeg de stad wel een nieuwe tweedeling: een sociale. Het werd duidelijk, dat er een discrepantie was tussen de sociaaleconomische problemen en de ietwat technocratische oplossingen; tevens bleek, dat de sectorale benadering van overheden en hun diensten niet langer oplossingen voor de problemen boden. Aan het begin van de jaren negentig kwam er een nieuwe benadering: programma's waarin stedelijke gebieden beschouwd worden als een stedelijke ruimte en die het ontwikkelen en bestendigen van de bronnen die in dat gebied aanwezig zijn, stimuleren, met betrokkenheid van de lokale bevolking in het bestuur van het gebied. Daartoe lanceerde Duitsland (de Federatie en de Länder) in 1999 het sectordoorsnijdende programma 'Maatschappelijk Geïntegreerde Stad'. Dit programma maakt gebruik van ervaringen in andere Europese steden en het is mede gefinancierd door de EU. Het heeft tot doel de toenemende sociaalruimtelijke segregatie tegen te gaan en achtergestelde buurten te verbeteren.



### Betrokken actoren

Het Buurtmanagement in Berlijn weerspiegelt de gezamenlijke inspanning van veel verschillende instanties. Het buurtmanagement wordt gefinancierd door de Europese Unie uit het EDRF; en het is een programma van de Federatie en het Land: beide financieren en promoten het (in concreto: SenStadt is de organisatie die verantwoordelijk is voor alle uitgaven en voor het opstellen van het jaarlijkse budget dat vervolgens overgedragen wordt aan het buurtmanagement).

In het buurtmanagement spelen drie instanties een belangrijke rol: het buurtmanagementteam, de Wijkraad en de 'Steuerungsrunde'. De buurtmanagementteams worden op basis van expertise geselecteerd, door middel van aanbesteding. Vervolgens sluiten SenStadt en de stadsdistricten (een soort deelgemeenten in Berlijn) een contract met ze en worden ze meestal ondergebracht bij niet-overheidsinstanties zoals Verenigingen voor Stedelijke Ontwikkeling. De interdisciplinaire staf van het buurtmanagement is zoveel mogelijk multicultureel samengesteld met leden die ervaring hebben met grootstedelijke en lokale ontwikkeling. De Wijkraad is een comité van mensen die in de desbetreffende buurt ('Kiez') wonen en die betrokken geraakt zijn bij de ontwikkeling van hun buurt. De Wijkraad houdt voortdurend contact met de buurtmanagementteams en de ambtelijke organisatie, en neemt besluiten over middelgrote projecten in de wijk. Het aantal leden van de Wijkraad hangt af van het aantal inwoners van de wijk. Hun samenstelling verschilt per wijk; soms zijn vertegenwoordigers van doel- en belangengroepen (zoals jongeren, gezinnen, ouderen of bedrijven, handel, verhuurders, huurdersverenigingen, woningbedrijven) lid van de Wijkraad. De 'Steuerungsrunde', tot slot, bestaat uit vertegenwoordigers van het stadsbestuur (de 'Senatsverwaltung') en het bestuur van de stadsdistricten, de ambtelijke organisatie, leden van het buurtmanagementteam en leden van de Wijkraad. Het bestuurlijke model is complex, met betrokkenheid van publieke en private partijen die gezamenlijk de eindbeslissingen nemen binnen het programma 'Maatschappelijk Geïntegreerde Stad'. Zodra de besluiten door de 'Steuerungsrunde' genomen zijn, geeft SenStadt de financiering vrij voor elk project, na een laatste formele controle op het toekenningsproces.

### Taakvelden

De algemene taak van het buurtmanagement is gemeenschappen en mensen in achterstandsituaties te versterken om alomvattend sociaal beleid te maken. De geselecteerde projecten moeten daarom bijdragen aan het stimuleren van integratie, educatie, werkgelegenheid, sociaal-culturele activiteiten en de ontwikkeling van de (maatschappelijke) infrastructuur. In de praktijk betreffen de inspanningen vooral het bijeenbrengen van activiteiten en faciliteiten voor het verbeteren van de leefsituatie (creatief schoolplein, parken en plantsoenen, sportterreinen, lokale krant, culturele gebeurtenissen). Dit gebeurt vooral om de grote allochtone gemeenschappen mee te laten doen, om werkloosheid aan te pakken en om de segregatie te bestrijden die bepaald wordt door het grote areaal aan woningen in de buurten.

### Administratieve en juridische vorm

Het systeem van buurtmanagement bestaat uit het buurtmanagementteam met private professionals, en uit een gekozen Wijkraad van burgers. Zij besluiten beide over de financiën die ze van de Berlijnse 'Senat' ontvangen. Afhankelijk van de omvang van die middelen zijn private partijen betrokken in de besluitvorming, evenals vertegenwoordigers van het bestuur van 'Land' en het stadsdistrict.

De buurtmanagementteams staan onder privaatrechtelijk contract bij het bestuur van de stad Berlijn. De financiering is wettelijk geregeld in de organieke wetgeving van de Bondsrepubliek Duitsland. De Federatie mag de deelstaten financieel ondersteunen bij investeringen (van de deelstaten zelf, of van gemeenten) die van groot belang zijn voor het voorkomen van grote verstoringen van de economische stabiliteit, voor het evenwichtig maken van de economische kracht binnen de federatie,



of voor het bevorderen van economische groei. Ook van belang hier is wetgeving op het terrein van ruimtelijke planning en bouwen (BauGB; in het bijzonder §171e BauGB), de bestuurlijke arrangementen tussen de federatie en de deelstaten voor het toekennen van ERDF-fondsen, de stedelijke ontwikkelingsplannen en –regels, regelingen van de deelstaten en de gemeenten.

### *Resultaat*

Het Berlijnse buurtmanagement is een ‘best practice’ van stedelijk bestuur. Meer in het bijzonder, de integrerende en versterkende (‘empowerment’) benadering kan als een goed voorbeeld beschouwd worden van besturen van de samenleving. Het buurtmanagementsysteem heeft geholpen budgetten beheersbaar te maken en groepen burgers en buurten in achterstandsituaties te helpen, ondanks de ongunstige sociaaleconomische omstandigheden. Mede door het succes zijn stabiele en duurzame netwerken ontstaan. Het heeft tevens gediend om Europese regionale fondsen te besteden om segregatie en sociale achterstanden tegen te gaan.

### *Factoren*

Aan het succes van het buurtmanagementsysteem hebben bijgedragen de betrokkenheid van verschillende soorten actoren (bestuurders, professionals) en de complexiteit van de besluitvorming (met betrokkenheid van zowel gekozen raden als afzonderlijke burgers). Dat laatste zorgt ook voor een democratische legitimering van het systeem. Er is wel een keerzijde: voor sommige burgers zijn de stijl en procedures te ingewikkeld.

## **Duitse Landkreise**

### *Beknopte beschrijving en wordingsgeschiedenis*

De Duitse ‘Landkreise’ worden beschouwd als het tweede niveau van lokaal bestuur, d.w.z. dat ze een territoriaal bestuur zijn tussen de gemeenten en de deelstaten in. Zij komen voor in alle deelstaten, behalve in de stadstaten Hamburg en Berlijn (in 2011 waren er 295 ‘Landkreise’).

De ‘Landkreise’ dateren van de negentiende eeuw en zij werden na de Tweede Wereldoorlog in 1949 in de Bondsrepubliek Duitsland opnieuw opgericht. Dat gebeurde opvallend genoeg in alle deelstaten, terwijl er op allerlei andere aspecten van het binnenlands bestuur (zoals positie gemeenteraad, burgemeester en wethouder; kiesstelsel) grote verschillen waren tussen de deelstaten (onder invloed van de bezettende machten Groot-Brittannië, Frankrijk en de VS). Er waren toen 418 ‘Landkreise’, en dat aantal bleef tot aan de jaren zeventig stabiel. Daarna ging er een hervormingsgolf door het land die leidde tot schaalvergroting van het decentrale bestuur met als doelen het versterken van bestuurskracht en het vergoten van de efficiëntie.

Ook in Oost-Duitsland werden de ‘Landkreise’ na de oorlog in ere hersteld, maar daar werden zij in 1952 weer opgeheven ten gunste van het centrale gezag. Na de eenwording van Duitsland in 1990 kregen de deelstaten in het oosten een bestuursstructuur die vergelijkbaar is met die in de westelijke deelstaten, met als gevolg dat er nu vrijwel overal ‘Landkreise’ bestaan.

### *Betrokken actoren*

Weliswaar zijn er in vrijwel alle deelstaten ‘Landkreise’, er zijn wel verschillen te zien ten aanzien van hun inrichting; elke deelstaat kan daar invulling aan geven, want de inrichting van het binnenlands bestuur is een competentie van de deelstaten, en niet van de Federatie.

In de jaren negentig is de institutionele vormgeving van gemeenten en ‘Landkreise’ hervormd met als doel het versterken van burgerparticipatie en het bewaken van bestuurskracht. Op beide bestuursniveau’s kiezen de burgers een volksvertegenwoordiging en de centrale bestuurder (in het geval van de ‘Landkreis’ resp. ‘Kreistag’ en ‘Landrat’ geheten) en hebben burgers het recht op referenda. In de

meeste deelstaten hebben de 'Landkreise' een dagelijks bestuur (veelal 'Kreisausschuss' genoemd); dit is soms een collegiaal orgaan dat samen met de direct gekozen 'Landrat' de uitvoerende macht vormt, soms is het een commissie die verantwoordelijk is voor de organisatie van de 'Kreistag'.

De omvang van de volksvertegenwoordiging hangt af van de bevolkingsomvang. De leden zijn veelal partijgebonden en opereren in fractieverband. Waar geen partij een meerderheid heeft, wordt een coalitie gevormd. De raad komt over het algemeen eens per maand bijeen, en kent commissies die voorbereidend werk doen. De belangrijkste bevoegdheden van de raad zijn het besluiten over de bestuurlijke inrichting van de 'Landkreis', de afdrachten van de gemeenten, het budget en de taken die de 'Landkreis' vrijwillig op zich neemt (naast de wettelijk voorgeschreven taken). Daarnaast stelt de volksvertegenwoordiging de voltijdsmedewerkers van de Landkreis aan, en verkiest zij – in sommige deelstaten – de leden van het dagelijks bestuur.

De 'Landrat' (de regioburgemeester) is zowel hoofd van het bestuur als vertegenwoordiger naar buiten. Zijn/haar verantwoordelijkheden zijn het uitvoeren van taken die bij wet aan de 'Landkreis' zijn opgedragen en van vrijwillige taken. Mochten besluiten van de 'Kreistag' onrechtmatig zijn of in strijd zijn met het algemeen belang, dan mag de regioburgemeester dat besluit tegenhouden en het zelfs vervangen door een ander besluit als de besluitvorming urgent is en niet kan wachten op een nieuw besluit van de volksvertegenwoordiging. In sommige deelstaten kiest de volksvertegenwoordiging ook de leden van het dagelijks bestuur.

### Taakvelden

De 'Landkreise' hebben drie basistaken: uitvoeren van besluiten van hogere overheden (in Nederland zouden we zeggen: medebewind), toezicht houden op de gemeenten, en het uitvoeren van enkele taken voor de gemeenten in hun gebied. De belangrijkste beleidsterreinen waarop zij actief zijn, zijn bouwtoezicht, natuurbeheer, volksgezondheid, rampenpreventie, monumentenzorg, opvang van asielzoekers en vluchtelingen, diensten en (financiële) steun voor armen en werklozen. Verder kunnen zij – in de rol van verlengd lokaal bestuur – taken uitvoeren die de gemeentegrenzen overstijgen, zoals wegenonderhoud, openbaar vervoer, waterlevering, vuilophaal en -verwerking, milieubeheer, gezondheidszorg, beroepsonderwijs.

### Administratieve en juridische vorm

In de Duitse Grondwet verwijst slechts één artikel naar de 'Landkreise' (art. 28, lid 1-2); in dit artikel is vastgelegd dat er in deelstaten, 'Landkreise' en gemeenten een volksvertegenwoordiging moet zijn door middel van verkiezingen. Daarmee is het bestaan van deze bestuurslaag gegarandeerd, maar niet de taken en bevoegdheden: die worden door de deelstaten bepaald.

Zij vormen een autonome territoriale bestuurslaag en ze worden beschouwd als zelfstandige gebiedsbesturen ('Gebietskörperschaften') of als confederaties van gemeenten ('Kommunalverbände'). Zij mogen dus, naast het uitvoeren van medebewindstaken, ook zelf taken oppakken. Hogere overheden (deelstaten, federatie) kunnen niet bepalen hoe 'Landkreise' hun taken uitvoeren, maar wel dat ze die taken uitvoeren en dat ze dat correct en rechtmatig doen.

### Resultaat

De meest opvallende functies van de 'Landkreise' zijn het aanvullen en overnemen van de taakuitoefening door gemeenten. Maar ze doen dat niet op basis van een besluit van de gemeenten, maar op eigen gezag, als zelfstandige bestuurslaag met toezichthoudende en uitvoerende bevoegdheden.

### *Factoren*

Het gezag van de 'Landkreise' berust niet alleen op de wet, maar op de eigen directe democratische legitimatie (in de vorm van directe verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging en de bestuurder en van de mogelijkheid tot het houden van referenda). En het berust op het feit dat de 'Landkreis' uitvoerder is van beleid van hogere overheden. Verder is hij voor kleine gemeenten cruciaal, omdat hij taken uitvoert waar die gemeenten zelf amper toe in staat zijn.

## Bijlage V Vergelijking cases

VMZ - Zürich	Greater Manchester Combined Authority	Tri-City Gdansk - Gdynia - Sopot	Øresund, Kopenhagen - Malmö	Eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai	Buurtmanagement Berlijn	Landkreise
<p>Tussen 2005 en 2009 ontstaan uit een serie van interbestuurlijke platformen ter bevordering van horizontale en verticale samenwerking in de regio. Primair geboren als lobbyorganisatie richting federale overheid, maar inmiddels verduurzaamd en verbreed in werkkerrein. Bezint zich op dit moment op bestuurlijke toekomst.</p>	<p>In 1974 werd een samenwerkingsverband opgericht in de regio. Na ongeveer 12 jaar werd deze vervangen door een associatieverdrag. Vanaf de jaren 2007-2008 is er hard gewerkt aan een formelere vorm en in 2011 werd deze opgericht. Vanaf 2017 krijgt deze GMCA ook een eigen (direct gekozen) burgemeester.</p>	<p>Vanaf 1989 is er samenwerking tussen de steden. In 2009 heeft dit een meer formele vorm gekregen in navolging van de bestuurlijke herinrichting in Polen. Deze snelle ontwikkelingen waren het gevolg van de actieve houding van de burgers in de regio. In 2011 is de Tricity als formele organisatie opgericht.</p>	<p>De samenwerking tussen Zweden en Denemarken rond de Søst is al oud. Na decennia van onderhandelen en plannen maken wordt in de jaren '90 besloten tot de bouw van een brug om de regio economisch te versterken. Bij de opening van de brug wordt meteen de Øresundcommissie opgericht die zich richt op een integratie van de twee landen in de regio. De commissie is een politiek orgaan maar ook een informeel platform. In 2016 komt de focus verder op de arbeidsmarkt te liggen en wordt de commissie "Greater Copenhagen and Skane Region committee".</p>	<p>Begin jaren '80 werd de regio hard getroffen door de economische achteruitgang. De regio is toen een dialoog gestart, deze is geformaliseerd in de loop van de jaren '80. In 2008 is een bredere groep actoren betrokken en is de huidige Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai opgericht.</p>	<p>Buurtmanagement is begonnen als onderdeel van het beleid "Die Soziale Stadt" in de jaren '90. Dit project draait nu alweer ruim 20 jaar. In Berlijn is de uitvoering in handen van private organisaties.</p>	<p>Een bestuurslaag die al bestaat sinds de 19e eeuw. Na WOI werden deze overal in West-Duitsland in ere hersteld, in Oost-Duitsland werden ze pas na de eenwording weer ingevoerd.</p>
<b>Ontwikkeling</b>						

<b>VMZ - Zürich</b>	<b>Greater Manchester Combined Authority</b>	<b>Tri-City Gdansk - Gdynia - Sopot</b>	<b>Øresund, Kopenhagen - Malmö</b>	<b>Eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai</b>	<b>Buurtmanagement Berlijn</b>	<b>Landkreise</b>
Ac- 116 gemeenten to- 8 kantons Externe secretaris	10 boroughs	21 steden, 8 regio's en 26 gemeenten. Daarnaast zijn er 4 ondersteunende leden.	12 actoren die 3 regio's, een groot aantal gemeenten (vertegenwoordigd door regionale intergemeentelijke organisaties).	145 gemeenten die door 14 organisaties worden vertegenwoordigd.	De federale overheid, de deelstaat en de stadsdelen. Binnen de wijk is het een private organisatie, buurtbewoners, scholen en lokale bedrijven en instellingen.	Elke staat kent zijn eigen vormgeving. Maar elke Kreis heeft een gekozen volksvertegenwoordiging.
<b>Taakvelden</b> Weinig omlijnd: economie, transport, samenleving en leefomgeving	stedenbouw, strategische planning, economische innovatie, veiligheid en preventie	Leefomgeving, gezondheid, toerisme, onderwijs en bedrijfsleven.	Kennis, infrastructuur, leefomgeving en arbeidsmarkt.	Toerisme, diensten, cultuur, mobiliteit, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling	Welzijnswerk en buurtzorg.	Uitvoeren van besluiten van hogere overheden, toezicht houden op de gemeenten, en gemeentelijke taken uitvoeren in hun gebied. Verder: bouwtoezicht, natuurbeheer, volksgezondheid, rampenpreventie, monumentenzorg, opvang van asielzoekers en vluchtelingen, diensten en (financiële) steun voor armen en werklozen.

<b>VMZ - Zürich</b>	<b>Greater Manchester Combined Authority</b>	<b>Tri-City Gdansk - Gdynia - Sopot</b>	<b>Øresund, Kopenhagen-Malmö</b>	<b>Eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai</b>	<b>Buurtmangement Berlijn</b>	<b>Landkreise</b>
Vereniging waarin gemeenten en kantons deelnemen. De bestuursstructuur omarmt de gelijkwaardigheid van de twee bestuurslagen.	Een bestuur van afgevaardigden van de 10 boroughs met een burgemeester. Daarnaast twee belangrijke organen: de Transport for Greater Manchester organisatie (openbaar vervoer) en het Local Enterprise Partnership (overleg platform bedrijfsleven).	Algemene Ledenvergadering waarin gemeenten en regio's zijn vertegenwoordigd. Zij benoemen een bestuur en verschillende uitvoerende commissies. Ook is er een onafhankelijke audit commissie.	Een raad waarin 36 leden zitting hebben, 18 uit Zweden en 18 uit Denemarken. Daarnaast is een secretariaat dat samenwerkt met het InterReg bureau, een statistisch bureau, een economisch onderzoeksinstituut en een informatiecentrum voor werkgever en werknemers in de regio.	De regio kent een ALV waarin de 14 organisaties zitting hebben. Naast de ALV zijn er het bestuur, de uitvoerende commissie, het grensoverschrijdende bureau, de conferentie van burgemeesters en het burgerplatform	De federale overheid en de deelstaat zijn de belangrijkste financiers. Private organisaties kunnen inschrijven op een tender. Zij vormen een projectbureau die verschillende projecten initieert en uitvoert. De buurtraad en de strategische rondes zijn organen waarin vertegenwoordigers gekozen worden, zij controleren en besluiten.	Een gekozen vertegenwoordiging met een eigen uitvoeringsapparaat.

## Vormgeving

VMZ - Zürich	Greater Manchester Combined Authority	Tri-City Gdansk - Gdynia - Sopot	Øresund, Kopenhagen-Malmö	Eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai	Buurtmanagement Berlijn	Landkreise
Vrijwillige afstemming van strategische planvorming op verschillende beleidsterreinen. De vereniging zelf heeft weinig echte realisatiemacht, maar is desalniettemin in staat tot bescheiden planvorming te komen. Functioneert ook als strategisch kennisinstituut.	Kwaliteit en kennis lijken toe te nemen: er is meer professionaliteit en specialisering. Voorlopig is de democratische legitimatie indirect, zij het dat de regio wel bestuurd wordt door de belangrijkste gemeentelijke bestuurders ('leaders'). In 2017 kiezen de inwoners een regioburgemeester. Van systematische burgerparticipatie lijkt geen sprake te zijn.	In Tricity vallen enkele sterke economische gebieden samen; dat versterkt de concurrentiepositie. Maar er is ook nog wel steeds concurrentie tussen de steden. Democratie door representatie is problematisch (indirect). Participatie: betrokkenheid van bedrijfsleven en kennisinstellingen, niet van burgers.	De samenwerking levert in de regio binnen de focus sectoren meer kwaliteit op voor de grensoverschrijdende samenwerking. Democratie door representatie is problematisch (indirect; en twee nationale systemen). Participatie: betrokkenheid van bedrijfsleven en kennisinstellingen, niet van burgers.	Kwaliteit en kennis zijn toegenomen. Vooral op het terrein van transport is de regio succesvol. Veel discussie over wat lokaal is en wat regionaal. Het regionale denken is gegroeid. Representatie is indirect.	Kwaliteit en kennis nemen toe. Zowel volksgerechtigden als individuele burgers zijn betrokken.	Betere dienstverlening door grotere schaal dan die van de gemeenten. Door directe verkiezingen en het creëren van mogelijkheden voor referenda, is de democratische kwaliteit vergroot.
<b>Resultaat</b>						

VMZ - Zürich	Greater Manchester Combined Authority	Tri-City Gdansk - Gdynia - Sopot	Øresund, Kopenhagen-Malmö	Eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai	Buurtmanagement Berlijn	Landkreise
<p>Informele afstemming op basis van vrijwilligheid, die de autonomie van gemeenten respecteert en de gelijkwaardigheid van gemeenten en middenbestuur waarborgt. Leden vormen een <i>coalition of the willing</i>.</p>	<p>Formalisatie door het meedoen aan een wedstrijd heeft een sterke organisatie en samenwerking te wege gebracht.</p>	<p>De opeenvolgende burgemeesters die zich sterk hebben gemaakt voor dit samenwerkingsverband, Daarnaast enkele praktische zaken zoals het openbaar vervoer, en het ontwikkelen van strategisch langetermijn dat afzonderlijk niet goed vorm kon worden gegeven. Ook nationale ontwikkelingen belangrijk: afgelopen 10 jaar veel aandacht voor de regio en voor regionaal bestuur.</p>	<p>De lange duur van de totstandkoming van de samenwerking is een goede basis voor het voortbestaan; maar er zijn ook spanningen. Betrokkenheid van niet-overheidsactoren werkt legitiemerend.</p>	<p>De economische crisis vormde een "sense of urgency". De steun van de EU en de successen met het openbaarvervoer versterkte de samenwerking.</p>	<p>Betrokkenheid van verschillende soorten actoren (bestuurders, professionals), en de complexiteit van de besluitvorming (met betrokkenheid van zowel gekozen raden als afzonderlijke burgers). Keerzijde: voor sommige burgers zijn de stijl en procedures te ingewikkeld.</p>	<p>Wettelijke verankering en democratische vormgeving.</p>

## Factoren









Brabantlaan 1  
Postbus 90151  
5200 MC 's-Hertogenbosch  
Telefoon (073) 681 28 12  
Fax (073) 614 11 15  
info@brabant.nl  
www.brabant.nl