

Sturing zonder bestuur

Samenwerking in vier stedelijke netwerken

Maart 2010

Drs. J.J.A.N. Deen

Prof. dr. S.A.H. Denters

Dr. P.J. Klok

Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (www.kiss-oost.nl)

Universiteit Twente, Faculteit Management en Bestuur



Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl

Dit rapport is gebaseerd op de resultaten van een onderzoek gefinancierd in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma (STIP). Het Stedelijk Innovatieprogramma is een meerjarig onderzoeksprogramma dat praktisch toepasbare kennis ontwikkelt om het probleemoplossend vermogen van steden te vergroten. Het is een gezamenlijk programma van Nicis Institute, NWO en de ministeries van BZK, VROM en VWS.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Probleemstelling en onderzoeksopzet	8
2	Grenzen van het haalbare	13
2.1	Autonomie en vrijwilligheid	13
2.2	Het object van samenwerking	15
2.3	De actorconstellatie	18
2.4	Conclusie	21
3	Succesvolle samenwerking?	25
3.1	Regionale effectiviteit	26
3.2	Democratische legitimering	31
3.3	Duurzame samenwerking	32
3.4	Conclusies	34
4	Netwerkmanagement	37
4.1	Netwerkstructurering	37
4.2	Procesmanagement: de kunst van het manoeuvreren	46
5	Perspectief op samenwerking: stellingen en aanbevelingen	57

1 Inleiding

Nederland is een van de meest verstedelijkte landen ter wereld. Naar Europese maatstaven is de bevolkingsdichtheid van 485 inwoners per vierkante kilometer (2009) zeer hoog (zie kaart 1). Geen enkele andere EU lidstaat heeft een vergelijkbare dichtheidsgraad. België met 350 inwoners per km² en Duitsland met 230 inwoners per km² volgen op de twee en de derde plaats op respectabele afstand.¹ Hoewel de oppervlakte van het stedelijk gebied maar 13 procent van de oppervlakte van ons land uitmaakt, woont maar liefst 55,7 procent van de Nederlandse bevolking in een van de 22 stadsgewesten die het CBS onderscheidt (zie kaart 2). Elk van deze stadsgewesten vormt een geheel, bestaande uit een stedelijk centrum met een omringend gebied van kleinere kernen die in termen van wonen, werken en het gebruik van voorzieningen op elkaar zijn georiënteerd. Vanuit sociaal en economisch opzicht kan men deze stadsgewesten of de meer omvattende stedelijke netwerken waarvan ze deel uitmaken beschouwen als regionale markten: een regionale arbeidsmarkt, een regionale woningmarkt en een markt van publiekvoorzieningen. De maatschappelijke ontwikkelingen in het gebied en daarmee het wel en wee van de streekbevolking – in de centrumsteden maar evengoed in de kernen in het omliggende suburbane en rurale gebied – worden in belangrijke mate bepaald door de dynamiek van deze regionale markten. Vanwege het belang van regionale marktprocessen voor werken, welvaart, wonen en welbevinden is er een nadrukkelijke behoefte aan politieke sturing op het regionale niveau; tenzij men ervoor kiest dergelijke ontwikkelingen volledig over te laten aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten natuurlijk. De sturing van regionale processen wordt evenwel sterk bemoeilijkt door de bestuurlijke drukte op regionaal niveau. In de regio kruisen de wegen van tal van besturen en bestuurders, maar er ontbreekt een vanzelfsprekend centrum van waaruit het intensieve bestuurlijk verkeer wordt geregeld. Om te beginnen is de regio een bestuurlijke arena waar gemeentebesturen samenwerken of elkaar bestrijden.

¹ Source: Eurostat; Last update: 15-07-2009; Extracted: 31-09-2009; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00003>

Omdat maatschappelijke samenhangen zich niets aantrekken van de grenzen van bestuurlijke jurisdicties omvatten regionale markten steevast meerdere gemeenten. Dat blijkt ook als we kijken naar de CBS-stadsgewesten. Een gemiddeld stadsgewest bestaat uit circa 8 gemeenten, maar vaak is het aantal gemeenten aanzienlijk groter. Zo telt het stadsgewest Rotterdam 19 gemeenten en omvat het gewest Amsterdam 15 gemeenten. Buiten de Randstad is de situatie min of meer vergelijkbaar. Het gewest Groningen bestaat uit 10 gemeenten en van het gewest Arnhem maken 13 gemeenten deel uit. De bestuurlijke complexiteit wordt alleen maar groter als men verdisconteert dat veel van deze stadsgewesten zijn ingebed in meer omvattende stedelijke netwerken. Dat is evident in de Randstad, maar ook daarbuiten is dit vaak het geval.

Naast gemeentebesturen zijn ook de provincies en het Rijk actief in de regionale bestuursarena's. De provincie is actief op allerlei terreinen die qua schaal te groot zijn voor de gemeente en te klein voor het rijk. Bovendien heeft de provincie een wettelijke rol bij de ordening van en conflictregulering bij intergemeentelijke samenwerking. Ook voor allerlei onderdelen van de Rijksoverheid is de regio een relevant ruimtelijk beleidskader. Zo worden in de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zes stedelijke en acht regionale stedelijke netwerken onderscheiden en in het kader van Pieken in de Delta heeft het Ministerie van Economische Zaken samen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden zes regionale programma's opgesteld om in deze gebieden economische ontwikkelingskansen te benutten en belemmeringen weg te nemen. Voorts maakt een aantal rijksdepartementen voor acht gebieden afspraken met regio's over een gebiedsagenda en investeringsafspraken in het kader van een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Ook voor het sociaal beleid, de zorg en openbare orde en veiligheid zijn van rijkswege allerlei regionale verbanden ingesteld (zie bijvoorbeeld: http://www.rivm.nl/vtv/object_class/atl_gebiedtop.html).

De conclusie is duidelijk: hoewel er in allerlei opzichten een evidente regionale sturingsbehoefte bestaat, ontbreekt een regionaal bestuurscentrum. De remedie voor dit vraagstuk lijkt simpel. Als zo'n regionaal bestuurscentrum ontbreekt, dan moet het eenvoudigweg worden ingesteld.

Dit is wat de VROM-raad in een recent advies getiteld "Wisselende Coalities" heeft aangeduid als de *constitutionele lijn*, waarbij via structuurhervormingen wordt getracht in de regionale bestuurslacune te voorzien. Deze eenvoudige, constitutionele "oplossing" heeft echter twee belangrijke bezwaren: zij is tegelijkertijd te complex en te simpel.

Te complex omdat de politiek-bestuurlijke geschiedenis van ruim zes decennia leert dat de discussie over bestuurshervormingen als oplossing voor het vraagstuk van de regionalisering – in de terminologie van Snelen – een "zwart gat" is gebleken, dat decennialang vruchteloos veel bestuurlijke energie heeft opgeslorpt. Tegelijkertijd is de eenvoudige oplossing echter ook te simpel. Ze gaat namelijk voorbij aan het feit dat **de** regio niet bestaat. Ruimtelijke samenhangen doen zich op talloos vele velden voor en de lijnen van deze velden vallen in de regel niet samen. Daarom zijn afhankelijk van het terrein steeds weer andere regionale kaders van belang. Dat blijkt onder meer uit de diverse gebiedsindelingen die van rijkswege worden gehanteerd (zie hierboven), maar ook uit de bestuurlijke "lappendeken" van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze meervoudige en veelvormige bestuurlijke regionalisering reflecteert voor een belangrijk deel de complexe maatschappelijke werkelijkheid. Het is dan ook een misvatting te menen dat één bestuurlijke structuur adequaat kan voorzien in de uiteenlopende behoeften aan regionale afstemming.

"Maar wat dan wel?" is de logische vervolgvraag. Hoe krijgen regionale afstemming en beleidsvoering gestalte wanneer een sturingscentrum ontbreekt, waar de verantwoordelijkheid voor regionale aangelegenheden eenduidig is belegd? Hoe geven bestuurders onder deze condities gezamenlijk richting aan de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied? Of anders gezegd hoe deze regionale processen te **besturen, zonder "Bestuur"**? De VROM-raad wijst er op dat er naast de constitutionele lijn ook een andere lijn denkbaar is, de lijn van flexibele regionale samenwerking. De raad wil in zijn advies een bijdrage leveren aan de verkenning van dit alternatief. Het doel van dit onderzoek is vergelijkbaar met het oogmerk van de VROM-raad, namelijk het verkennen van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van diverse vormen van vrijwillige, min of meer flexibele samenwerking bij de aanpak van regionale vraagstukken. In de volgende paragraaf gaan we eerst kort in op de probleemstelling en de opzet van ons onderzoek en daarna schetsen we de verdere structuur van dit verslag.

1.1 Probleemstelling en onderzoekopzet

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe binnen gegeven randvoorwaarden, waaronder de vigerende bestuurlijke ordening van ons land (de "constitutionele" kaders waar de VROM-raad over spreekt), regionale samenwerking gestalte krijgt en in welke mate deze samenwerking succesvol genoemd kan worden.

Daarbij zijn we met name geïnteresseerd in de vraag welke bijdrage vormen van netwerkmanagement leveren aan de realisatie van min of meer succesvolle samenwerking binnen stedelijke netwerken. Onder netwerkmanagement verstaan we dan:

- a. activiteiten die erop zijn gericht, om binnen de beperkte ruimte die nationale kaders laten, de spelregels die gelden voor de samenwerking te veranderen, zo dat samenwerking succesvoller zal verlopen; de zogenaamde *netwerkstructurering*.
- b. activiteiten die erop zijn gericht het proces van samenwerking rechtstreeks te beïnvloeden; het zogenaamde *procesmanagement*. Naast het creëren van een "sense of urgency", het bewaken van een open communicatie en het zorgen voor respect voor de vitale belangen van de deelnemers en dergelijke kan het gaan om activiteiten die erop zijn gericht de samenwerkingsbereidheid van actoren te versterken en non-coöperatief, opportunistisch gedrag minder aantrekkelijk te maken.

Op basis hiervan kan de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt worden geformuleerd:

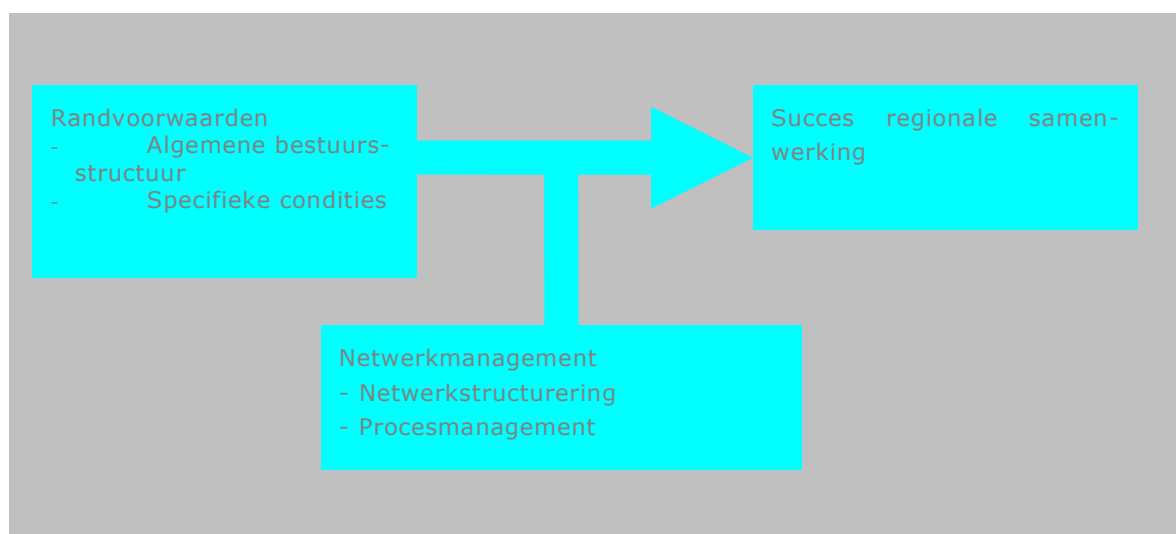
In hoeverre dragen, gegeven bepaalde randvoorwaarden, netwerkstructurering en procesmanagement bij aan de mate van succes van samenwerking binnen Nederlandse stedelijke netwerken?

De kern van dit onderzoek laat zich eenvoudig vertalen in een diagram, dat de belangrijkste variabelen en hun mogelijke relaties inzichtelijk maakt. In de eerste plaats richt het onderzoek zich op de *randvoorwaarden* voor de samenwerking. Deze komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Hierbij gaat het om algemene bestuurlijke randvoorwaarden – die voor alle Nederlandse stedelijke netwerken zijn gegeven.

De structuur van het binnenlands bestuur, met de drie bestuurslagen en de wettelijke regelingen voor intergemeentelijke samenwerking, zijn immers voor het gehele land gelijk. Daarnaast is er echter ook een aantal specifieke condities, die te maken hebben met verschillen in het object van de samenwerking en regiospecifieke verschillen in constellatie van bij samenwerking betrokken spelers.

We zullen in hoofdstuk 2 zien dat het aannemelijk is dat het in sommige gevallen lastiger is om tot succesvolle samenwerking te komen dan in andere. Om te kunnen nagaan of dit inderdaad het geval is moeten we echter wel eerst bepalen wat we verstaan onder succesvolle samenwerking. In hoofdstuk 3 gaan we daarom in op deze vraag en bepalen we in hoeverre in de praktijk sprake is van min of meer succesvolle samenwerking in stedelijke netwerken.

Figuur 1.1: Onderzoeksmodel



In hoofdstuk 4 staan we vervolgens stil bij diverse vormen van netwerkmanagement. Daarbij gaan we in op de diverse activiteiten die in de context van de stedelijke netwerken worden ondernomen om succesvolle samenwerking te bevorderen. We staan vervolgens ook stil bij de vraag of deze activiteiten, conform aanbevelingen van netwerktheoretici, ook werkelijk bijdrage aan succesvolle samenwerking.

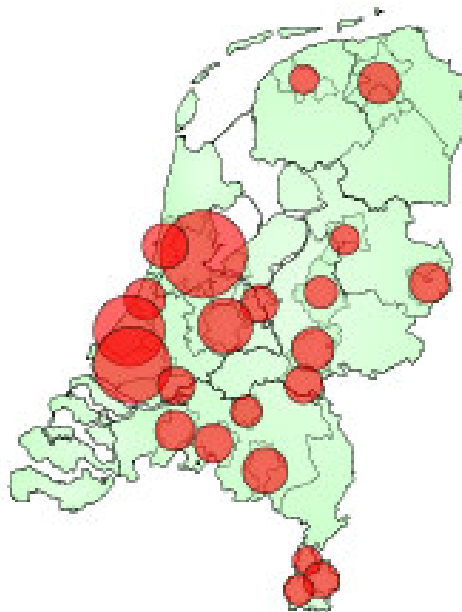
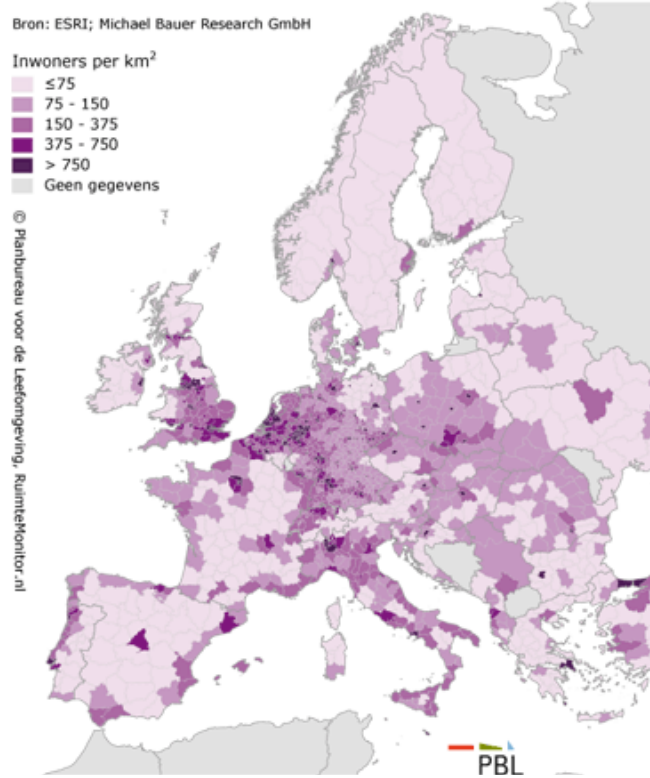
Het belang van dit onderzoek ligt vooral hier. In de afgelopen jaren is een vrij uitgebreide literatuur verschenen over het management van netwerken. Deze literatuur is vooral prescriptief: ze geeft op theoretische gronden plausibele aanbevelingen die zijn gericht op het verbeteren van de samenwerkingsresultaten in netwerken. Empirisch onderzoek naar de feitelijke effecten van strategieën van netwerkstructurering en procesmanagement is echter dun gezaaid. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit onderzoek van belang omdat het tracht (in elk geval ten dele) in deze lacune te voorzien. Vanuit praktisch perspectief is dit onderzoek van belang omdat het beoogt de onzekerheid over de daadwerkelijke werkzaamheid van de gedane aanbevelingen te reduceren. Tot slot van dit hoofdstuk maken we ook nog een enkele opmerking over de opzet van het onderzoek. Voor dit onderzoek zijn vier stedelijke netwerken geselecteerd: Arnhem-Nijmegen, Groningen-Assen, Stedendriehoek en het Stedelijk Netwerk Zuid Limburg ('Tripool'). Er is voor gekozen om stedelijke gebieden in de Randstad buiten beschouwing te laten.

Bij de aanvang van ons onderzoek beraadde de commissie-Kok zich over de bestuurlijke structuur van de Randstad en in het kader van de voorbereiding van dit advies waren de Randstadregio's frequent object van onderzoek. Om "overbevising" van de onderzoeksvijver tegen te gaan, is indertijd besloten de aandacht in dit onderzoek te richten op de gebieden buiten de Randstad. Bij de selectie van de resterende netwerken is gekozen voor een zekere spreiding naar grondslag van de samenwerking (WGR+, WGR of convenant) en het aantal betrokken gemeenten. In al deze regio's zijn twee beleidsvelden onderzocht: regionaal verkeer- en vervoerbeleid en regionale bedrijventerreinen. Het uitgevoerde onderzoek betreft uiteraard een momentopname. Het veldwerk voor het onderzoek is in het voorjaar van 2009 afgesloten en de beschrijving van de stand van zaken betreft dus niet ontwikkelingen die zich binnen de regio's nadien hebben voorgedaan.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een mix van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Kernspelers uit de vier gebieden zijn uitgebreid geïnterviewd en per regio is studie gemaakt van een groot aantal documenten (beleidsnota's, convenanten, vergaderverslagen etc.). Daarnaast is via een schriftelijke vragenlijst ook een scan uitgevoerd onder een bredere kring van bij de samenwerking betrokken actoren (betrokken ambtenaren en bestuurders uit de deelnemende gemeenten, evenals vertegenwoordigers van andere overheden en externe partijen).

De response voor de vragenlijsten was in totaal 39%.

Bevolkingsdichtheid in Europa per NUTS3-gebied (2006)



2 Grenzen van het haalbare

De Amerikaanse bestuurskundigen Larry O'Toole en Kenneth Meier hebben er op gewezen dat in verhandelingen over netwerkmanagement vaak wat al te gemakkelijk wordt vergeten dat interacties in publieke netwerken onvermijdelijk politiek van karakter zijn. Samenwerking in netwerken is bij uitstek een politiek proces dat zich kenmerkt door verdeelvraagstukken en belangentegenstellingen. Succesvol samenwerken in publieke netwerken – als vorm van bekwaam politiek handelen – is te beschouwen als de kunst van het haalbare. Het onderkennen van de grenzen van het haalbare is daarbij van wezenlijk belang. In dit hoofdstuk brengen we deze grenzen in kaart. Daarbij zal blijken dat die grenzen van geval tot geval kunnen verschillen. In het vorige hoofdstuk hebben we één grens al kort belicht, namelijk de bestaande “constituti-onele” kaders van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. In dit hoofdstuk gaan we eerst nader in op deze constitutionele randvoorwaarde en staan we stil bij een aantal implicaties van deze randvoorwaarde voor het karakter van regionale samenwerking.

2.1 Autonomie en vrijwilligheid

Sinds Thorbecke kan men het Nederlands binnenlands bestuur karakteriseren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Binnen de eenheidsstaat is er ruimte voor decentraal bestuur door provincies en gemeenten. Waar behoefte bestaat aan beleidsvoering of coördinatie op het niveau tussen twee bestuurslagen, op regionaal niveau tussen gemeente en provincie of op landsdeelniveau tussen provincie en rijk, moet bestuurlijke samenwerking soelaas bieden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het juridische instrumentarium van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, en in bepaalde regio's van de meer uitgebreide mogelijkheden van de WGR-plus. Er zijn echter ook andere, veelal minder geformaliseerde, mogelijkheden om bestuurlijke samenwerking vorm te geven, via convenanten en bestuurlijke afspraken of in gezamenlijke programma's en projecten. Kenmerkend voor al deze samenwerkingsconstructies is dat ze in meerdere of mindere mate zijn gebaseerd op de bestuurlijke autonomie van de betrokken besturen. De samenwerking berust in essentie op overeenstemming tussen een aantal partijen die op grond van vrijwilligheid tot samenwerking besluiten.

Dit impliceert dat elk van de betrokken partijen de vrijheid bezit om zelfstandig te beslissen of men wel of niet deelneemt aan een gemeenschappelijk project op basis van een *eigen* afweging van de kosten en de baten van de samenwerking.

Het bestaan van een eenduidige regionale meerwaarde van een samenwerkingsproject (waarbij het saldo van de kosten en de baten voor de *regio als geheel* eenduidig positief is) biedt in deze constellatie geen garantie voor de totstandkoming van de samenwerking. Dit is vooral een belangrijke sta-in-de-weg indien voor succesvolle samenwerking de medewerking van alle partijen of bepaalde partijen essentieel is. Deze partij of partijen beschikken dan immers over veto- of hindermacht. De vraag of er samenwerking tot stand komt hangt dan af van de mogelijkheid om partijen die geen baat hebben bij de samenwerking te compenseren en de bereidheid van de andere betrokkenen om dat ook inderdaad te doen. Dit leidt, als men uiteindelijk al tot overeenstemming komt, tot moeizame onderhandelingen en langdurige besluitvormingstrajecten die zich veelal kenmerken door belangentegenstellingen en lastig op te lossen verdelingsvraagstukken.

Natuurlijk zijn gemeentebesturen niet volledig vrij in hun bestuurlijk doen en laten. Krachtens de principes van de gedecentraliseerde eenheidstaat zijn lokale besturen onderworpen aan wettelijke regels en aan toezicht door hogere overheden. Zo bevat de WGR bepalingen om geschillen tussen samenwerkende gemeenten te kunnen laten beslechten door Gedeputeerde Staten en om dit provinciale bestuursorgaan de bevoegdheid te geven verplichte samenwerking op te leggen. Niettemin blijkt dat dergelijke hiërarchische bevoegdheden in de praktijk slechts zelden worden aangewend. Dat kan enerzijds het gevolg zijn van terughoudendheid van de bevoegde instanties om deze zware bevoegdheden ook daadwerkelijk aan te wenden. Hierbij speelt waarschijnlijk ook een rol dat dergelijk ingrijpen van bovenaf niet goed past in de voor ons land kenmerkende op consensus gebaseerde bestuurscultuur. Het kan anderzijds ook het gevolg zijn van anticiperend gedrag van de lokale partijen. In de wetenschap dat ingrijpen van hogerhand tot de mogelijkheden behoort, zal men in elk geval een zekere terughoudendheid betrachten in het al te nadrukkelijk gebruiken van de eigen hindermacht.

Waarschijnlijk spelen beide mechanismen wel een zekere rol. Hoe het ook zij, onze typering van regionale samenwerking als een politiek proces waarbij lokale partijen met uiteenlopende belangen op basis van consensus tot vrijwillige samenwerking moeten komen, behoeft vanwege de mogelijkheden van bijsturing van hogerhand, geen wezenlijke aanpassing.

Deze terughoudendheid om formele bevoegdheden te gebruiken betekent evenwel niet dat hogere overheden in de regionale politiek-bestuurlijke arena's geen rol spelen. We wezen daar al eerder op. Daarom hebben regionale belangentegenstellingen zeker niet uitsluitend betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten in een bepaalde regio. Ook in de verhoudingen tussen de provincie en het Rijk en de (samenwerkende) gemeenten bestaan in veel gevallen spanningen. Met name de verhouding tot de provincies is vaak een bron van spanning. Provincies zien zich graag als een centrale partner bij de aanpak van regionale vraagstukken. Zij beschouwen (succesvolle) intergemeentelijke samenwerkingsconstructies daarom vaak als een bedreiging voor de eigen – niet onomstreden – positie in het binnenlands bestuur (zie ook het eerder genoemde VROM-Raad advies, p. 67). Gemeenten en regionale bestuurslichamen op hun beurt, bezien regionale samenwerking primair als een vorm van verlengd lokaal bestuur en kijken vaak met Argusogen naar – als bemoeizucht ervaren – provinciale interventies in regionale bestuurlijke processen.

Uit bovenstaande typering van regionale samenwerking als een in belangrijke mate op vrijwilligheid en belangentegenstellingen gebaseerd interactieproces van autonome actoren volgt dat de vraag of en in hoeverre het tot samenwerking komt afhangt van het object van samenwerking en het samenstel van de actoren in de betreffende regio.

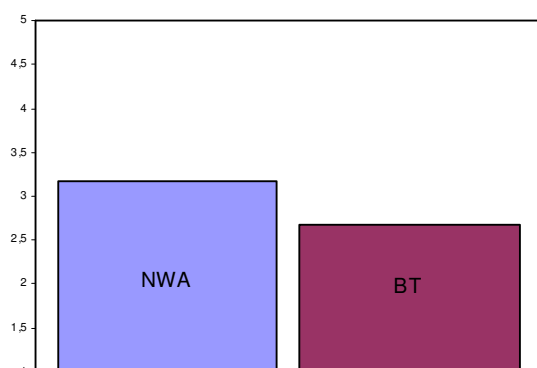
2.2 Het object van samenwerking

Zoals we net hebben aangegeven hangt de samenwerkingsbereidheid mede af van de mate waarin diverse betrokkenen profijt hebben van de samenwerking. De verdeling van baten en lasten van de samenwerking verschilt afhankelijk van het object van de samenwerking.

Er zijn verschillende situaties denkbaar:

- Vanuit regionaal perspectief kan samenwerking zijn geïndiceerd met het oog op het benutten van *schaalvoordelen* bij het treffen van voorzieningen of het leveren van diensten. Een klassiek voorbeeld is het gemeenschappelijk ophalen van huishoudelijk afval.
- De baten van de samenwerking, bestaande uit kostenbesparingen van de gemeenschappelijke productie, kenmerken zich door de mogelijkheid om het uitsluitingsprincipe toe te passen, waardoor liftersgedrag (niet meewerken aan de totstandkoming van de gemeenschappelijke voorziening, maar er wel van profiteren) niet mogelijk is. Verder zijn de baten van dit type van samenwerking eenduidig te bepalen, eenvoudig meetbaar en opdeelbaar, waardoor het gevaar van verdelingsconflicten en strategisch gedrag in de besluitvorming beperkt is.
- Regionale samenwerking kan ook gericht zijn op realisatie van regionale infrastructurele voorzieningen. Dergelijke voorzieningen kunnen zijn gelegen op het grondgebied van meerdere gemeenten, bijvoorbeeld regionale verkeerswegen of de ontwikkeling van stadranden. De baten van dit soort voorzieningen zijn regionaal, en bovendien is het evident dat de voorziening enkel kan worden gerealiseerd als de partijen zich gezamenlijk inzetten. Het gevaar van liftersgedrag is daarmee beperkt.
- De vraag wie in welke mate van deze voorzieningen profiteert is echter lastiger eenduidig te beantwoorden, waardoor zich wel strategisch gedrag en verdelingsconflicten kunnen voordoen.
- Het kan echter ook gaan om regionale voorzieningen op het terrein van één gemeente, zoals een ziekenhuis, een bedrijventerrein, een culturele of sportvoorziening (schouwburg, muziekcentrum, ijsbaan). Veelal is het echter ondoelmatig (en soms zelfs onmogelijk) om het uitsluitingsprincipe toe te passen waardoor liftersgedrag dreigt. Daarmee samenhangend is vaak ook het antwoord op de vraag wie in welke mate baat heeft bij dergelijke voorzieningen niet onomstreden. In elk geval een deel van de betrokkenen claimt dat de lusten van dergelijke voorzieningen uitsluitend of overwegend toevallen aan de vestigingsplaats, veelal de centrumgemeente. Tegelijkertijd claimt de vestigingsplaats dat anderen profiteren van de voorziening. Verdelingsconflicten en strategisch gedrag zijn in dit soort situaties eerder regel dan uitzondering. In beide opzichten is samenwerking met betrekking tot dit soort voorzieningen daarom naar verwachting buitengewoon lastig.

Figuur 2.1: Regionale interdependentie



Deze uiteenzetting maakt duidelijk dat sommige objecten van samenwerking uit hun aard meer problematisch zijn dan andere. Knelpunten in de samenwerking zijn met name te verwachten bij de zojuist onderscheiden twee typen regionale voorzieningen. Om die reden hebben we voor het onderzoek enerzijds gekozen voor samenwerking met betrekking tot de verkeersinfrastructuur (type 2) en bij bedrijventerreinen (type 3). Bij de verkeersinfrastructuur is meer in het bijzonder gekeken naar de totstandkoming van de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer (in de figuren veelal afgekort als NWA). Bij de bedrijventerreinen (verder veelal afgekort als BT) is gekeken naar de mate waarin gemeenten in gezamenlijkheid inhoud geven aan hun bedrijventerreinenbeleid. In de onderlinge vergelijking tussen deze terreinen verwachten we dat bij de verkeersvoorzieningen gegeven de structuur van de baten de respondenten meer overtuigd zijn van de wederzijdse afhankelijkheid dan in het geval van de bedrijventerreinen.

Dit gevoel van wederzijdse afhankelijkheid wordt op het terrein van de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer naar verwachting nog verstrekt doordat het Rijk extra middelen in het vooruitzicht stelde als regio's op dit terrein tot succesvolle samenwerking zouden komen. In Figuur 2.1 zien we om te beginnen dat de actoren op beide terreinen er slechts tot op zekere hoogte van overtuigd zijn dat ze voor de realisatie van hun doelstellingen aangewezen zijn op de hulpbronnen van de regiogemeenten en het samenwerkingsverband (de schaal heeft een minimum van 1 en een maximum van 5). Zoals verwacht blijkt tevens dat het besef van regionale interdependentie op het terrein van verkeer en vervoer sterker is dan op het terrein van bedrijventerreinen. Naar verwachting zal dit de samenwerking bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer eenvoudiger maken.

diger maken dan bij de bedrijventerreinen. Het besef van deze **regionale interdependentie** is niet afhankelijk van de regio. Tussen de vier regio's zijn er geen significante verschillen.

2.3 De actorconstellatie

De Ausgangssituatie bij samenwerkingsprocessen kan ook lastiger of minder lastig zijn onder invloed van het aantal spelers en hun onderlinge meningsverschillen. In ons onderzoek hebben we in totaal acht cases van samenwerking onderzocht (vier regio's en per regio twee terreinen). Deze acht gevallen verschillen in de eerste plaats in het aantal betrokken spelers. Een belangrijk verschil betreft het aantal betrokken gemeenten en andere overheden. Daarnaast zijn er ook verschillen in de mate waarin niet-overheden zijn betrokken bij de samenwerking.

Tabel 2.1

	SH	SAN	SNZL	GA
aantal gemeenten	7	20	3	12/7*
aantal provincies	2	1	1	2

* aantal betrokken gemeenten bij respectievelijk NWA en BT

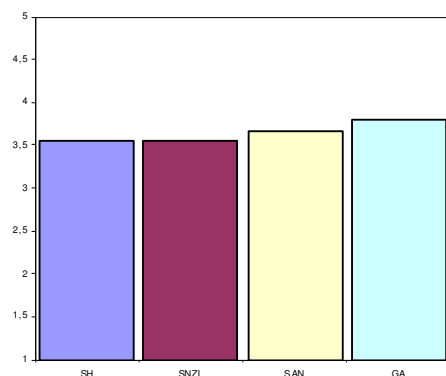
Naar verwachting is succesvolle samenwerking – alle overige omstandigheden gelijk – moeilijker te realiseren naarmate het aantal actoren groter is. Een belangrijke indicator voor de complexiteit is het aantal betrokken gemeenten. Het aantal gemeenten in de vier onderzochte samenwerkingsverbanden loopt sterk uiteen. Aan de ene kant nemen aan het netwerk Arnhem-Nijmegen 20 gemeenten deel, terwijl er in Tripool, zoals de naam van het netwerk al doet vermoeden, maar drie gemeenten participeren. Een ander verschil betreft de participatie van de provincie. In twee van de regio's heeft men met twee provincies van doen. In Arnhem-Nijmegen neemt de provincie, in tegenstelling tot elders, niet als partner deel in de samenwerking en staat dit bestuur hierdoor op een wat grotere afstand.

Natuurlijk is niet alleen het aantal deelnemende partijen van belang, maar speelt ook de congruentie van opvattingen een rol. Naarmate er minder verschillende opvattingen zijn in de samenwerkingsarena zal het eenvoudiger zijn om met succes samen te werken. Een belangrijke vorm van overeenstemming betreft de beleidsvisies van de spelers. Deze be-

leidsvisies betreffen opvattingen over de belangrijkste doelstellingen en de meest geëigende middelen om deze te kunnen bereiken.

Het blijkt dat in alle vier de regio's een redelijk hoge mate van overeenstemming bestaat met betrekking tot de beleidsvisies.

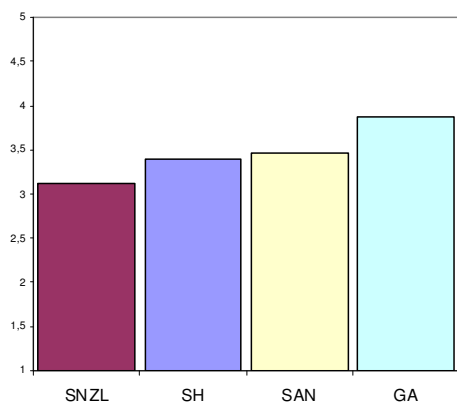
Figuur 2.2: Regionale verschillen in beleidscongruentie



Gemiddeld is de overeenstemmingscore 3.65 (op een schaal met een minimum van 1 en een maximum van 5). Uit de figuur blijkt ook dat er tussen de regio's geen grote verschillen zijn in de mate van overeenstemming over de beleidsvisies. Uit nadere analyses blijkt bovendien dat er ook tussen de twee onderzochte beleidsterreinen geen grote verschillen in beleidsvisies bestaan.

Meningsverschillen en belangentegenstellingen zijn kenmerkend voor politieke besluitvorming. Soms zijn deze tegenstellingen groot en in andere gevallen zijn ze veel minder geprononceerd. Toch kent ieder van ons situaties waarin partijen erin slagen om ondanks ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen de handen met succes in een te slaan, terwijl er ook situaties zijn waarin het ondanks betrekkelijk kleine verschillen van inzicht niet tot succesvolle samenwerking komt. De beschikbaarheid van hulpbronnen is daarbij van belang. Willen samenwerken is één ding, kunnen samenwerken een tweede! Het kunnen wordt om te beginnen bepaald door de beschikkingsmacht over hulpbronnen als kennis, expertise, bevoegdheden, personeel en fysieke goederen (bijvoorbeeld grond of gebouwen).

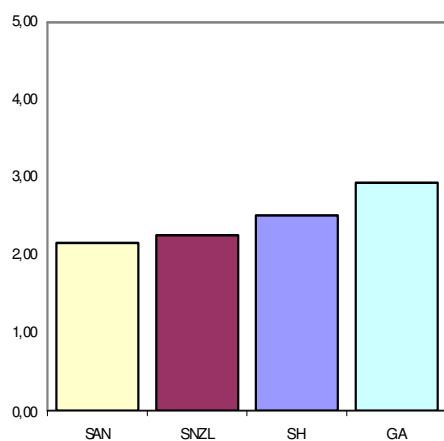
Figuur 2.3: Capaciteit van het netwerk als geheel



De verschillende betrokkenen is gevraagd of het netwerk naar hun oordeel over voldoende van deze hulpbronnen beschikt voor de realisatie van de ambities van het netwerk op de twee onderzochte beleidsvelden. In het algemeen zijn de respondenten van mening dat er in de regio in elk geval in zekere mate hulpbronnen voorhanden zijn om met vrucht te kunnen samenwerken. Wel blijkt dat er in dat opzicht zekere verschillen bestaan tussen de vier stedelijke netwerken. Naar het oordeel van de respondenten is de situatie in het netwerk Groningen-Assen gunstiger dan in Zuid-Limburg. De twee andere netwerken nemen een tussenpositie in. Als we de twee beleidsvelden met elkaar vergelijken dan zien we geen verschil in de beschikbaarheid van deze hulpbronnen.

Naast deze hulpbronnen wordt tegenwoordig in aansluiting bij de Amerikaanse politoloog Putnam vaak gewezen op het belang van sociaal kapitaal.

Figuur 2.4: Sociaal kapitaal



Als in een netwerk sprake is van veel en frequente contacten tussen partijen, als er onder die partijen sprake is van wederzijds vertrouwen en men onderling uitgaat van normen van wederkerigheid en solidariteit, dan is de kans op succesvolle samenwerking naar verwachting groter. Uit onze analyses blijkt dat de beschikkingmacht over sociaal kapitaal in de verschillende regio's bepaald niet gelijk is.

Het netwerk Groningen – Assen en de Stedendriehoek zijn in dit opzicht duidelijk beter bedeed dan het stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen.

Uit onze analyse blijkt dat de beschikbaarheid van sociaal kapitaal geen kenmerk is dat verschilt per beleidsveld. Het lijkt erop of het een algemeen, niet aan bepaalde issues gebonden, kenmerk van de het regionale netwerk is.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de grenzen van samenwerking in stedelijke netwerken in kaart gebracht. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is regionale beleidsvoering in essentie een aangelegenheid van autonome gemeentebesturen en andere min of meer zelfstandig opererende actoren, elk met eigen min of meer verschillende doelen. De vraag of binnen dit krachtenveld succesvolle samenwerking tot stand komt, hangt af van het object van samenwerking en het samenstel van de actoren in de betreffende regio.

Object

Samenwerking gericht op het realiseren van regionale infrastructurele voorzieningen die zijn gelegen op het grondgebied van meerdere gemeenten (bijvoorbeeld op het terrein van verkeer en vervoer) zal naar verwachting eenvoudiger tot stand kunnen worden gebracht dan samenwerking voor de realisatie van regionale voorzieningen die liggen op het grondgebied van één gemeente.

Actorconstellaties

De grenzen van de samenwerking hangen ook af van de spelers: hun aantal, hun opvattingen en hun hulpbronnen. In tabel 2.2 vatten we de uitgangssituatie bij de vier onderzochte netwerken samen in een overzicht.

Tabel 2.2: *Conditie voor samenwerking*

NETWERK	Interdependentie	Aantal gemeenten	Congruentie beleidvisies	Capaciteit netwerk	Sociaal kapitaal
Arnhem-Nijmegen	0	- - 20	0	+ / -	-
Zuid-Limburg	0	+ + 3	0	-	+ / -
Steden-driehoek	0	+ 7	0	+ / -	+
Groningen-Assen	0	- / + 12 / 7	0	+	+

0 = geen verschillen in uitgangssituatie; + relatief gunstige positie; + / - tussenpositie; - relatief ongunstige positie

De grenzen van de samenwerking betreffen enerzijds factoren die de samenwerkingsbereidheid bepalen:

- De samenwerking wordt naar eenvoudiger als partijen hun onderlinge afhankelijkheid onderkennen. Actoren zijn er slechts tot op zekere hoogte van overtuigd dat ze voor de realisatie van hun doelstellingen aangewezen zijn op de hulpbronnen van de regiogemeenten en het samenwerkingsverband. In dat opzicht zijn er geen grote verschillen tussen de vier netwerken. Dit betekent dat de 'sense of urgency' voor samenwerking nergens groot is. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze urgentie in het geheel niet wordt gevoeld. Bovendien hebben we gezien dat op het terrein van verkeer en vervoer de wederzijdse afhankelijkheden ook nadrukkelijker worden onderkend dan bij de bedrijventerreinen.
- De samenwerking wordt eveneens eenvoudiger naarmate het aantal partijen kleiner is. In dat opzicht is de situatie in de verschillende netwerken verschillend, dat blijkt met name uit het verschillende aantal deelnemende gemeenten. Vooral de uitgangspositie in het netwerk Arnhem – Nijmegen is in dit opzicht complex.

- De samenwerking wordt bovendien eenvoudiger als de partijen uitgaan van min of meer vergelijkbare beleidsvisies. Uit onze analyses blijkt dat de uitgangsposities in elk van de vier regio's min of meer vergelijkbaar is. Er is een redelijke mate van beleidscongruentie, maar de scores tonen ook dat er nog genoeg ruimte is voor meningsverschillen.

Daarmee is duidelijk dat met het oog op samenwerking de betrokken partijen zich voor belangrijk uitdagingen zien gesteld. Deze zijn in menig opzicht voor elk van de regio's min of meer gelijk. Alleen het aantal betrokken partijen maakt het in sommige netwerken waarschijnlijk lastiger om tot succesvolle samenwerking te komen dan elders.

De vraag of het komt tot succesvolle samenwerking hangt echter ook af van de beschikbare hulpbronnen. In dat opzicht zijn er blijkens onze analyse verschillen in de uitgangspositie tussen de netwerken.

- Er lijken tussen de vier regio's verschillen te bestaan in de beschikbaarheid van personele en financiële hulpbronnen en de aanwezigheid van sociaal kapitaal.
- Op basis van al deze factoren is de uitgangssituatie in het netwerk Arnhem- Nijmegen relatief ongunstig terwijl de condities voor vruchtbare samenwerking in Groningen – Assen en de Stedendriehoek gunstiger zijn.

3 Succesvolle samenwerking?

De uitgangssituatie in de verschillende stedelijke netwerken kent, zo bleek in het vorige hoofdstuk, zowel overeenkomsten als verschillen. Onder invloed van de verschillen zal het naar verwachting in sommige regio's aanzienlijk lastiger zijn om tot succesvolle samenwerking te komen dan elders. Om na te gaan of dit ook daadwerkelijk het geval is, moet duidelijk zijn wanneer we spreken van succesvolle samenwerking. In het algemeen spreekt men van een succes bij het behalen van goede resultaten. Het boeken van beoogde resultaten, ofwel effectiviteit, is daarom een wezenlijk onderdeel van succesvolle samenwerking.

Daarmee zijn we er echter nog niet. De vragen "Wie bepaalt welke resultaten worden beoogd?" en "Kunnen deze resultaten als *goed* worden gekwalificeerd?" zijn immers nog niet beantwoord. Een belangrijk criterium voor succes van regionale samenwerking is of de regio er in slaagt de door de regio gestelde doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren. We spreken hier van *regionale effectiviteit*. Deze regionale effectiviteit moet worden onderscheiden van de effectiviteit in het licht van de doelen van de deelnemende organisaties (organisatie-effectiviteit). In een democratisch openbaar bestuur behoren uiteindelijk de wensen en behoeften van de burgers richtinggevend te zijn voor bestuurlijk handelen. Daarom is het vervolgens natuurlijk ook van belang om te vragen of deze door het netwerk voor het stedelijk gebied gestelde doelen voldoende worden gedragen door de burgers en hun gekozen vertegenwoordigers. Daarom richten we ons bij de bepaling van het succes niet alleen op de regionale effectiviteit van de samenwerking, maar ook op de *democratische legitimiteit*.

In de volgende paragrafen gaan we eerst in op de effectiviteit van de samenwerking. Daarna bespreken we de democratische legitimering van de samenwerking. Ten slotte staan we ook stil bij de vraag of de resultaten van de samenwerking ook een voldoende bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen van de deelnemende organisaties (organisatie-effectiviteit) en het draagvlak voor de samenwerking bij de achterban van deze organisaties (organisatiedraagvlak).

Voor duurzaam succes bij vrijwillige samenwerking is het immers van groot belang dat niet alleen het netwerk als geheel succesvol is, maar dat ook de deelnemende partijen met het oog op de eigen doelen en in de ogen van de eigen achterban de samenwerking positief beoordelen.

3.1 Regionale effectiviteit

Effectiviteit heeft in de bestuurskundige literatuur een redelijk vastomlijnde betekenis. Het begrip verwijst naar de mate waarin het gevoerde beleid bijdraagt aan de realisatie van de met dat beleid beoogde doeleinden. De beoogde doelen kunnen zowel worden omschreven in termen van beleidsprestaties (of "outputs", bijvoorbeeld de verbreding van een snelweg) als in termen van de uiteindelijke beleidseffecten (of "outcomes", bijvoorbeeld de afname van het aantal files). Uiteindelijk gaat het bij beleid altijd om de oplossing van maatschappelijke vraagstukken en daarom zijn we vooral geïnteresseerd in uiteindelijke beleidseffecten. Niettemin is de bepaling van uiteindelijke beleidseffecten in de praktijk om minimaal twee redenen lastig. In de eerste plaats zijn uiteindelijke beleidseffecten vaak pas na lange tijd waarneembaar. In de tweede plaats is het mede hierom vaak ook lastig om aannemelijk te maken dat de behaalde resultaten het gevolg zijn van het beleid (bijvoorbeeld: is de afname van de files het gevolg van de verbreding van de snelweg of van een effect van de economische recessie?). Daarom wordt de effectiviteit veelal afgemeten aan gerealiseerde beleidsprestaties, die veelal op relatief korte termijn kunnen worden vastgesteld en waarbij het ook eenvoudiger is aannemelijk te maken dat ze het gevolg zijn van het gevoerde beleid. In ons onderzoek hebben we effectiviteit daarom bepaald aan de hand van twee typen van indicatoren. Om te beginnen is vastgesteld of op beide beleidsvelden bepaalde beleidsprestaties zijn gerealiseerd. Voorts is aan de diverse betrokkenen gevraagd of het door het netwerk gevoerde beleid naar hun verwachting op termijn zal bijdragen aan de door de regio beoogde maatschappelijke effecten.

3.1.1 Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer

Hoe staat het met de gerealiseerde beleidsprestaties en de bijdrage van de samenwerking aan de aanpak van knelpunten op het terrein van verkeer en vervoer? In het kader van het onderzoek is de aandacht gericht op de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer.

Het doel van deze Netwerkanalyses was om diverse regio's te stimuleren tot het maken van een gezamenlijk analyse van de knelpunten op het gebied van verkeer en vervoer als basis voor een samen met maatschappelijke en bestuurlijke partners opstellen en uit te voeren maatregelenpakket.

In alle onderzochte regio's is in de onderzoeksperiode een dergelijke Netwerkanalyse gerealiseerd. In termen van **beleidsprestaties** kunnen we de mate van succes van de Netwerkanalyse afmeten aan een aantal indicatoren:

- Een regio is succesvol in het agenderen van regionale knelpunten bij de nationale overheid (*erkenning van probleem*). Hierbij gaat het in eerste aanleg om de vraag of een regio überhaupt wordt erkend als overlegpartner van de nationale overheid, en vervolgens om de vraag of ze er in slaagt eigen knelpunten nationaal te agenderen. Op basis van de documenten en via interviews is bepaald of regionaal geprioriteerde projecten zijn erkend en/of in aanmerking kwamen voor ondersteuning door het ministerie.
- Een regio slaagt erin om voor de aanpak van gesignaleerde urgente knelpunten in kader van de eerste en tweede tranche van de zogenaamde Quick Wins, projectfinanciering te realiseren (*externe financiering*). Hier is de omvang van de financiële ondersteuning als maatstaf voor succes gehanteerd.
- Een regio slaagt erin om op basis van het programma de uitvoering van projecten voortvarend en succesvol ter hand te nemen (*uitvoering projecten*). Voor de periode 2007-2009 is aan de hand van documenten bepaald in hoeverre de uitvoering van Quick Wins en andere projecten goed verliep.

In tabel 3.1 is aangegeven hoe succesvol de diverse netwerken waren in deze verschillende opzichten. Ten aanzien van het onderdeel *erkenning* kunnen we constateren dat voor alle regio's de samenwerking in termen van nationale erkenning van regionale knelpunten succesvol genoemd kan worden.

Anders dan het geval was bij de andere drie netwerken is de Steden-driehoek pas na een succesvolle lobby uitgenodigd om een Netwerkanalyse uit te voeren en toegelaten tot de selecte groep van regio's die in het kader van het nationale mobiliteitsbeleid als gesprekspartner van het Rijk gelden.

Voor de Stedendriehoek is het verkrijgen van deze status een belangrijk succes, naast de erkenning en ondersteuning van concrete projecten. Van de vier regio's zijn met name Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen succesvol geweest.

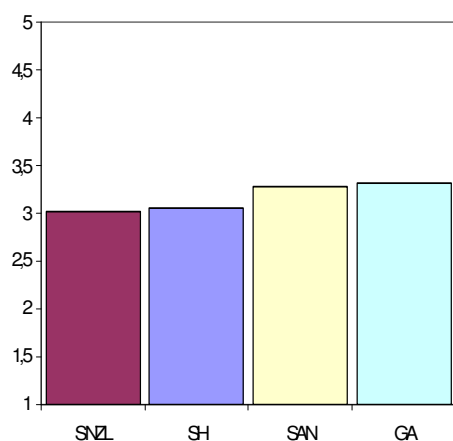
Tabel 3.1 Effectiviteit van Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer (doelbereiking)

	SH	SAN	SNZL	GA
Erkenning probleem	+	++	+	++
Externe financiering	+	++	+	++
Uitvoering projecten	+	+	+-	++
Totaal	+	++	+	++

Ten aanzien van de *externe financiering* kan worden vastgesteld dat alle regio's in de eerste en de tweede tranche van de Quick Wins redelijk succesvol zijn geweest. Hierbij moet men wel in het achterhoofd houden dat de QuickWins, door een van onze respondenten wel getypeerd als strooigoed, zijn bedoeld om kleinere projecten in de regio's te financieren. Hoewel de bedragen die de regio's in het kader van deze regeling ontvingen in dezelfde orde van grootte lagen, kunnen we toch constateren dat Groningen – Assen en Arnhem – Nijmegen in dit kader relatief succesvol zijn geweest. Voor wat betreft de *uitvoering van projecten* tenslotte kunnen we op basis van het verslag van het Bestuurlijk Overleg met het ministerie vaststellen dat de uitvoering in Groningen – Assen soepel is verlopen. In de twee regio's in Oost-Nederland verloopt de uitvoering na een aanvankelijk stroeve start inmiddels conform de planning. De voortgang van de implementatie in Zuid-Limburg, is met name vanwege een latere start met de indiening van projecten, minder voortvarend verlopen.

Samenvattend kunnen we constateren dat per saldo in het kader van de Netwerkanalyse de samenwerking in alle regio's heeft geleid tot positieve resultaten. Daarbij kunnen we tevens vaststellen dat over de gehele linie beschouwd Groningen- Assen en Arnhem- Nijmegen nog wat succesvoller waren dan de twee andere netwerken.

Figuur 3.1 Effectiviteit Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer



Het succes van de samenwerking hebben we ook afgemeten aan de uiteindelijke maatschappelijke gevolgen van de regionale samenwerking. Bij deze **maatschappelijke effecten** (outcomes) kan op het terrein van het verkeer en vervoer onder meer worden gedacht aan een verbetering van de interne en externe bereikbaarheid van de regio, de bevordering van de economische groei en de zorg voor landschap en milieu. De respondenten is gevraagd in hoeverre ze verwachten dat het bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer overeengekomen maatregelenpakket zal bijdragen aan de realisatie van de door de regio gestelde doelen op deze en dergelijke terreinen. Over het geheel zijn de respondenten in alle regio's redelijk positief over de te verwachten effecten van het gemeenschappelijke beleid op een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen.

Er zijn wel kleine, statistisch niet-significante, verschillen tussen de vier onderzochte regio's. Voor een deel weerspiegelen deze verschillen de resultaten uit tabel 3.1. Zo scoort het netwerk Groningen-Assen ook hier relatief hoog en Zuid-Limburg relatief laag.

3.1.2 Bedrijventerreinen

Voor de bepaling van de **beleidsprestaties** bij de samenwerking ten aanzien van bedrijventerreinen hanteren we een aantal maatstaven die aansluiten bij het in 2008 uitgekomen advies van de commissie Noordanus. Deze commissie bepleit een regionale insteek voor het beleid inza-

De vraag is in hoeverre dit zich ook weerspiegelt in de verwachtingen van respondenten omtrent de **maatschappelijke effecten** van de samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verwachte bijdrage aan economische groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid, maar ook om zaken als duurzaamheid en inpassing in het landschap. Net als op het terrein van de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer zijn de respondenten gematigd positief over de te verwachten resultaten van hun samenwerking. Bovendien zien we ook hier dat de verschillen tussen de regio's relatief klein zijn en statistisch niet significant. De aangetroffen verschillen zijn ook veel kleiner dan op basis van de in tabel 3.2 gebleken verschillen in de samenwerkingsniveaus verwacht. Niettemin zien we wel dat in de twee regio's waarin men feitelijk het verst gaat in de samenwerking de respondenten ook net iets meer effectiviteit verwachten dan in de twee andere regio's.

3.2 Democratische legitimering

Daar waar effectiviteit gaat om "doing things right" betreft het criterium van de democratische legitimering "doing the right things". Aan bestuur in een democratische ingericht openbaar bestuur moet de eis worden gesteld dat het bestuurlijk handelen is voldoende draagvlak heeft bij burgers en hun rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van wezenlijk belang.

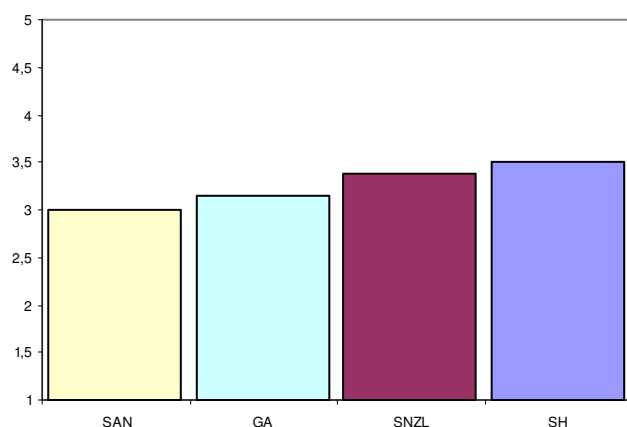
Ontbreekt dat draagvlak dan kan het bestuur effectief zijn, maar betreft deze effectiviteit mogelijk zaken die vanuit het burgerperspectief minder of niet gewenst zijn. Het belang van een goed democratisch draagvlak blijkt ook uit de recente discussie over de democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerking.

Dit draagvlak is in ons onderzoek bepaald. door na te gaan in welke mate volgens de respondenten de gemeenteraden van de regiogemeenten (als de gekozen volksvertegenwoordigingen) waren betrokken bij de samenwerking en of er in de raden voldoende draagvlak was voor de resultaten van de samenwerking. Uiteraard zouden we deze vragen liever hebben gesteld aan de burgers en raadsleden van de regio's, maar dat was praktisch niet mogelijk.

Omdat er tussen de uitkomsten voor de twee onderzochte beleidsvelden geen systematische, grote verschillen bestonden volstaan we met het schetsen van het beeld van het draagvlak voor de vier regio's. Uit de

onderstaande figuren blijkt dat de respondenten gematigd positief zijn over het draagvlak onder de gemeenteraden. De gemiddelde scores op een schaal die loopt van 1 tot 5 is 3.19. Het glas is met andere woorden op zijn best "net iets meer dan halfvol". Er is in dit opzicht echter nog veel te verbeteren. Zeker als we in ogenschouw nemen dat maar 37 procent van de respondenten aangeeft dat de gemeenteraden in een vroeg stadium bij de samenwerking zijn betrokken, dat slechts 40 procent meent dat de raad voldoende is betrokken bij de samenwerking en minder dan eenderde van de ondervraagden onderschrijft dat er in de eigen gemeenteraad brede steun is voor de samenwerking.

Figuur 3.3: Democratische legitimiteit



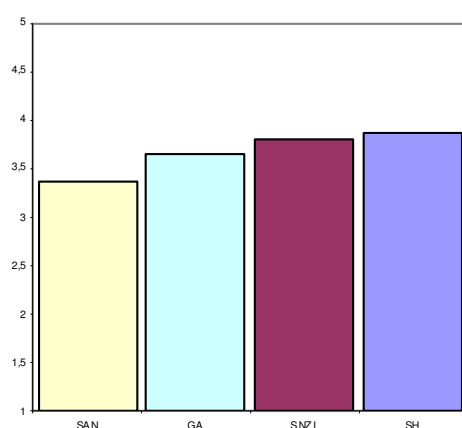
Uit figuur 3.3 blijkt dat er sprake is van enige verschillen tussen de stedelijke netwerken. Deze zijn echter klein en niet statistisch significant. Verder blijkt uit niet gepubliceerde gegevens dat – volgens de respondenten – over de hele linie de betrokkenheid en het draagvlak voor de samenwerking bij de gemeenteraden wat lager ligt dan bij de burgers.

3.3 Duurzame samenwerking

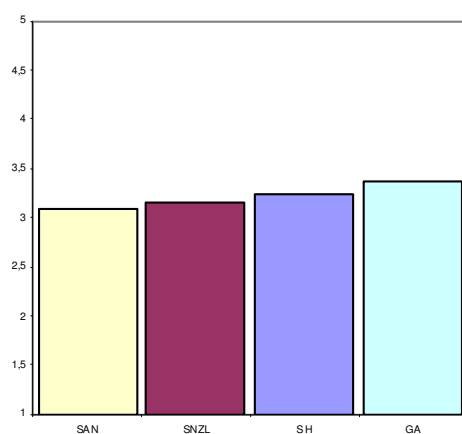
Tot nu toe hebben we de aandacht geconcentreerd op wat vanuit regionaal perspectief succesvolle samenwerking mag heten. Het ging daarbij enerzijds over de mate waarin vanuit regionaal perspectief "goede resultaten" zijn behaald en anderzijds over hoe groot het draagvlak voor de samenwerking is onder de regiobevolking en de gemeenteraden. Nu veranderen we van perspectief. Voor succesvolle vrijwillige samenwer-

king is namelijk evenzeer van belang dat de samenwerkende partners tevreden zijn over de behaalde resultaten en er draagvlak is voor de samenwerking. Daarom gaan we nu in op de vraag in hoeverre de samenwerkende partijen menen dat de samenwerking voldoende bijdraagt aan de door de eigen organisatie gestelde doelen (organisatie-effectiviteit) en de steun binnen de eigen organisatie voor de samenwerking.

Figuur 3.4: Interne steun van deelnemers



Figuur 3.5: Effectiviteit voor eigen organisatie



In de eerste plaats bleken er tussen de twee beleidsvelden (Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer en bedrijventerreinen) geen grote verschillen te bestaan in de uitkomsten van onze analyses. Daarom beperken we ons in de analyses tot de resultaten uitgesplitst naar de vier regio's. In de tweede plaats is het oordeel over de effectiviteit van de samenwer-

king gematigd positief en men meldt een redelijke mate van interne steun voor de samenwerking. Dat is voor de duurzaamheid van de samenwerking niet ongunstig. In de derde plaats blijkt dat er zowel met betrekking tot de verwachte effectiviteit van de samenwerking voor de eigen organisatie als in het draagvlak voor de regio binnen de eigen organisatie enige intergemeentelijke verschillen zijn. Deze verschillen zijn echter vrijwel zonder uitzondering betrekkelijk klein en niet-statistisch significant. De uitzondering betreft de interne steun voor de samenwerking; hier zijn de respondenten in de Stedendriehoek duidelijk positiever dan in Arnhem – Nijmegen. In de vierde plaats zien we dat over de hele linie de interne steun groter lijkt dan de verwachte effectiviteit voor de eigen organisatie. Op termijn kan dit risico's inhouden voor duurzame samenwerking. Een permanent relatief geringe effectiviteit vanuit het perspectief "what is in it for me" kan op den duur het draagvlak voor de samenwerking verminderen.

Tenslotte blijkt uit niet gerapporteerde analyses dat er geen grote verschillen bestaan in de verwachte effectiviteit in relatie tot de doeleinden van de eigen organisatie en de doeleinden van de regio als geheel. Dat is ook niet verwonderlijk gezien de eerdere constatering (zie hoofdstuk 2) dat er een aanzienlijke mate van congruentie in de beleidsvisies van de betrokkenen is. Voor het samenwerkingsklimaat bij vrijwillige samenwerking is dit niettemin een belangrijke constatering. Een situatie waarin er een grote discrepantie bestaat tussen beide vormen van effectiviteit bestaat is bepaald onevenwichtig. Overtreft de regionale effectiviteit de organisatie-effectiviteit dan is de duurzaamheid in gevaar omdat de regionale resultaten ten koste lijken te gaan van de belangen van de eigen organisatie. Overtreft, omgekeerd, de organisatie-effectiviteit de regionale effectiviteit dan lijkt het nastreven van de eigen belangen van de diverse organisaties ten koste te gaan van een adequate regionale belangenbehartiging.

3.4 Conclusies

Het succes van samenwerking hebben we in de eerste plaats afgemeten aan de feitelijk gerealiseerde **prestaties en de verwachte effectiviteit** van het gezamenlijk beleid voor de regio. Op beide beleidsterreinen geven de uitkomsten van het onderzoek aanleiding tot een zekere tevredenheid zonder dat er overigens reden is voor overdreven geestdrift.

Dat neemt niet weg dat er in termen van de feitelijke prestaties ook een aantal duidelijke verschillen zijn.

Tabel 3.3 Vergelijking van resultaten beleidsvelden

	SH	SAN	SNZL	GA
Netwerkanalyse VV prestaties	+	++	+	++
Netwerkanalyse VV verwachte effectiviteit	(3)	(2)	(1) *	(4)
Bedrijventerreinen prestaties	++	+ / --	+/--	++
Bedrijventerreinen verwachte effectiviteit	(4)	(1)	(2) *	(3)

* De verschillen in termen van verwachte effectiviteit zijn niet statistisch significant daarom staan de rangordnummers tussen haakjes. Wel kan worden vastgesteld dat er een zekere relatie bestaat tussen de feitelijke prestaties en deze perceptieverschillen.

Op beide terreinen is het netwerk Groningen-Assen redelijk succesvol. Ook de Stedendriehoek levert op beide fronten redelijke prestaties. Weliswaar scoort dit netwerk matig bij verkeer en vervoer, maar in deze score is de succesvolle lobby van deze regio om alsnog te worden uitgenodigd voor het deelnemen aan de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer niet verdisconteerd. In Zuid-Limburg en tot op zekere hoogte ook in Arnhem-Nijmegen zijn de prestaties minder positief. Hoewel de verschillen in de verwachte effectiviteit betrekkelijk klein zijn, zien we daar een min of meer vergelijkbaar beeld waarbij Groningen- Assen en de Stedendriehoek wat beter scoren dan de twee andere netwerken.

Voor succesvolle samenwerking is het ook belangrijk dat het in onderlinge samenwerking gevormde beleid ook **draagvlak heeft onder de gekozen volksvertegenwoordigers**. Helaas beschikken we niet over gegevens over de steun van burgers en raadsleden voor regionaal beleid. De vertegenwoordigers van bij de samenwerking betrokken organisaties zijn in dit opzicht gematigd positief. Maar er lijkt, ook als we afgaan op hun indrukken, hier nog veel te verbeteren. Zo is maar een minderheid van de betrokkenen van mening dat gemeenteraden voldoende betrokken zijn bij de samenwerking en is er ook slechts een minderheid van de respondenten die beaamt dat sprake is van brede steun voor de samenwerking in de gemeenteraden.

Ten slotte is gebleken dat onder de samenwerkende partijen het oordeel over de **organisatie-effectiviteit** van de samenwerking gematigd positief en men meldt een redelijke mate van **interne steun voor de samenwerking**. Dat is voor de duurzaamheid van vrijwillige samenwerking positief. Voor vrijwillige samenwerking is de overtuiging dat de samenwerking ook bijdraagt aan de eigen organisatiedoeleinden immers zonder meer essentieel.

4 Netwerkmanagement

De condities voor succesvolle samenwerking kunnen gunstiger en minder gunstig zijn. In dit onderzoek is de vraag aan de orde hoe via vormen van netwerkmanagement deze condities kunnen worden verbeterd. Daarbij onderscheiden we twee hoofdvormen van netwerkmanagement: netwerkstructurering en procesmanagement. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op deze twee vormen van netwerkmanagement en op de activiteiten die de netwerkpartners in dit kader ondernemen. Daarna gaan we in op de bijdrage die deze vormen van netwerkmanagement leveren aan het succesvol functioneren van regionale netwerken.

4.1 Netwerkstructurering

De institutionele structuur van een samenwerkingsverband kan worden beschreven aan de hand van de geldende regels. Voor een deel zijn deze regels voor de regionale partners een gegeven. Veel van de formele kaders voor bestuurlijke samenwerking zijn bepaald door nationale wetgeving. Niettemin zijn er binnen deze kaders nog wel degelijk vrijheidsgraden voor regionale spelers om nadere regels te stellen. Voor wat betreft de bestuurlijke hoofdstructuur verschillen de onderzochte netwerken in elk geval in twee belangrijke opzichten (zie tabel 4.1). In de eerste plaats verschilt de juridische grondslag van de regio's. Arnhem – Nijmegen heeft de status van een WGR+ regio en de samenwerking in de Stedendriehoek krijgt vorm op basis van de WGR. In de twee overige regio's heeft men geopteerd voor een lichtere juridische basis in de vorm van een convenant. Een ander belangrijk verschil is de mate waarin het regionale samenwerkingsverband beschikt over een min of meer uitgebreid apart ambtelijk regiobureau ter ondersteuning van het samenwerkingsproces. Drie van de vier regio's beschikken over zo'n apart bureau. In Zuid-Limburg is dit vooralsnog niet het geval. De omvang van de voorzieningen in de drie andere regio's verschilt. In de WGR+ regio Arnhem-Nijmegen is het apparaat het meest uitgebreid, in Groningen-Assen is dit minder maar zijn wel projectleiders terwijl in Stedendriehoek slechts secretariële ondersteuning wordt geboden.

Tabel 4.1: Basisstructuur van de vier onderzochte regio's

	SH	SAN	SNZL	GA
Grondslag	WGR	WGR+	Convenant	Convenant
Regiobureau (en omvang)	ja (5-10)	ja (circa 30)	nee	ja (5-10)

Ook binnen deze algemene kaders beschikken de regio's nog over allerlei mogelijkheden tot aanpassing van de samenwerkingsstructuur. Het formuleren en herformuleren van de deze regels teneinde succesvolle samenwerking te bevorderen, noemen we netwerkstructurering. Deze vorm van netwerkmanagement vindt in tegenstelling tot procesmanagement vaak plaats voordat een proces begint. Het tijdens het proces wijzigen van de structuur is een maatregel met ingrijpende gevolgen voor de deelnemers en zal daarom vaak op veel weerstanden stuiten. Om die reden zal men tussentijds slechts zelden overgaan tot majeure veranderingen van de institutionele kaders voor de samenwerking. Daarom is het echter des te belangrijker om vooraf goed na te denken over het de institutionele vormgeving van het netwerk.

Een belangrijke vraag daarbij is hoe de beleidsvoering in een netwerk wordt georganiseerd. In de literatuur onderscheidt men hiervoor drie basismodellen:

- **Samenwerkend Bestuur Model:** waarbij autonome organisaties op basis van consensus zich committeren om samen te werken. Er wordt geen afzonderlijke organisatie ingericht ten behoeve van de gemeenschappelijke beleidsvoering.
- **Netwerkorganisatie Model:** waarbij de partners met het oog op de gezamenlijke beleidsvoering een gezamenlijke organisatie hebben ingericht.
- **Centrale Actor Model:** waarbij de beleidsvoering van gemeenschappelijk beleid plaatsvindt door een van de actoren in het netwerk, veelal een actor die een centrale positie inneemt in het netwerk en die beschikt over relatief veel personele en financiële hulpbronnen. In de context van de regionale samenwerking kan het bijvoorbeeld gaan om de centrumgemeente of het provinciaal bestuur.

Deze driedeling is in een aantal opzichten te grofmazig. Om te beginnen maakt ze geen onderscheid tussen de politieke beleidsbepaling en de beleidsvoorbereiding die zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk plaatsvindt.

In de praktijk zien we verder ook nog vaak hybride modellen, waarbij de beleidsbepaling anders is georganiseerd dan de voorbereiding en uitvoering.

Bijvoorbeeld in een model waarbij de politieke besluitvorming gebeurt op basis van samenwerkend bestuur en de voorbereiding wordt gedelegeerd aan een netwerkorganisatie of een centrale actor.

Verder kiest men in de praktijk lang niet altijd voor een "zuivere" variant van het model. Bij samenwerkend bestuur bestaat de zuivere of sterke variant eruit dat alle deelnemende gemeenten betrokken zijn bij de taakvervulling (bepaling of voorbereiding). Maar in de praktijk wordt er soms voor gekozen een beperkt aantal gemeenten te betrekken bij de taakvervulling. Dan is sprake van een zwakke vorm van samenwerkend bestuur. Ook bij het model van de netwerkorganisatie kan een dergelijk onderscheid naar een sterke en een zwakke vorm worden gemaakt. In de sterke (of zuivere) vorm is de taakvervulling volledig overgedragen aan de netwerkorganisatie. In de zwakke variant deelt de netwerkorganisatie de verantwoordelijkheid met gemeentelijke organisaties.

Op basis van deze verfijningen kunnen we de gekozen samenwerkingsstructuren typeren. Op het niveau van de beleidsbepaling geldt bijvoorbeeld dat sprake is van een sterke vorm samenwerkend bestuur (SB^{sterk}) indien de beleidsbepaling is voorbehouden aan de raden van alle deelnemende gemeenten. Er is sprake van een zwakke vorm (SB^{zwak}) indien de beleidsbepaling is overgelaten aan een beperkt aantal regio-gemeenten. Van een sterke vorm van netwerkorganisatie (NWO^{sterk}) in de beleidsbepaling spreken we als de besluitvorming op een terrein is voorbehouden aan de organen van de netwerkorganisatie. In de zwakke variant (NWO^{zwak}) daarentegen deelt de netwerkorganisatie deze bevoegdheid met deelnemende gemeenten. Op overeenkomstige wijze kunnen ook de politieke en de ambtelijke beleidsvoorbereiding worden getypeerd.

Samenvattend leidt dit tot het volgende beschrijvingskader.

Tabel 4.2: Beschrijvingskader netwerkstructurering

	Samenwerkend Bestuur (SB)		Netwerkorganisatie (NWO)	
	SB ^{sterk}	SB ^{zwak}	NWO ^{zwak}	NWO ^{sterk}
Beleidsbepaling				
Beleidsvoorbereiding				
bestuurlijk				
ambtelijk				

In termen van de mate van netwerkstructurering is sprake van een opklimmende reeks: SB^{sterk} --- SB^{zwak} --- NWO^{zwak} --- NWO^{sterk}.

De regio's kunnen op de diverse onderdelen (beleidsbepaling, bestuurlijke en ambtelijke beleidsvoorbereiding) kiezen voor min of meer vergaande vormen van netwerkstructurering. In het vervolg typeren we met behulp van dit kader de bestuurlijke arrangementen in de vier onderzochte regio's met betrekking tot de twee door ons onderzochte beleidsvelden. Een interessante vraag is of men met het oog op de specifieke omstandigheden voor bepaalde typen van samenwerking kiest voor een specifiek bestuurlijk arrangement.

4.1.1 Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer

Institutioneel ontwerp

De structuur van het netwerk bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer volgt voor een deel uit aanwijzingen vanuit het ministerie en is daarom op veel punten gelijk in de regio's. Er is een bestuurlijke stuurgroep ingesteld waarbij het Ministerie of Rijkswaterstaat ook deelnam. In Arnhem-Nijmegen bestond deze stuurgroep uit een select aantal personen waarbij ook de provincie is toegevoegd. In de andere regio's is het al aanwezige portefeuillehouderoverleg waarin alle deelnemende gemeenten zitting hebben. Ambtelijk is in alle regio's een projectteam ingesteld met daarin voornamelijk vertegenwoordigers van de grote gemeenten, de provincie en de regio. In Zuid-Limburg waren geen vertegenwoordigers van ProRail aanwezig in het projectteam terwijl dit in de andere regio's wel het geval is.

De mate waarin externe organisaties zijn betrokken is voor drie van de vier regio's vergelijkbaar. Alleen in Zuid-Limburg is geen klankbord-

groep ingesteld waar het bedrijfsleven, milieuorganisaties e.d. worden geraadpleegd.

In tabel 4.3 staat de structuur van de verschillende cases beschreven. In Zuid-Limburg is er op alle drie niveaus van beleidsvorming sprake van de sterke variant van samenwerkend bestuur. In Arnhem-Nijmegen vonden de beleidsbepaling en de bestuurlijke beleidsvoorbereiding binnen de netwerkorganisatie plaats (NWO^{sterk}), terwijl de ambtelijke beleidsvoorbereiding in samenwerking tussen de netwerkorganisatie en ambtenaren van enkele gemeenten plaatsvond (NWO^{zwak}).

Tabel 4.3: Netwerkstructurering bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer

	SH	SAN	SNZL	GA
Beleidsbepaling	NO ^{sterk}	NO ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}
Beleidsvoorbereiding				
Bestuurlijk	SB ^{sterk}	NO ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}
Ambtelijk	SB ^{zwak}	NO ^{zwak}	SB ^{sterk}	NO ^{zwak}

De beleidsbepaling in Groningen-Assen vindt uiteindelijk plaats via de gemeenteraden van alle deelnemers waardoor sprake is van samenwerkend bestuur (SB^{sterk}). De bestuurlijke voorbereiding geschiedde in het gezamenlijke overleg tussen de portefeuillehouders waardoor sprake is van samenwerkend bestuur (SB^{sterk}). In de voorbereidende fase zijn enkele gemeenten samen met het regiobureau betrokken waardoor sprake is van een netwerkorganisatie, zwakke vorm.

In Stedendriehoek heeft de stuurgroep over de netwerkanalyse besloten waardoor sprake is van een netwerkorganisatie (NO^{sterk}). De bestuurlijke voorbereiding gebeurde in het portefeuillehoudersoverleg (SB^{sterk}) terwijl bij de ambtelijke voorbereiding slechts een selecte groep gemeenten was betrokken (SB^{zwak}).

Aanpassing van het institutioneel ontwerp

Er zijn weinig tot geen veranderingen aangebracht in het design tijdens de netwerkanalyse. In Zuid-Limburg is een extra ambtelijke laag geïntroduceerd om de uitvoering van projecten te coördineren. In Arnhem-Nijmegen is de bestuurlijke groep uitgebreid doordat er een portefeuille in de regio is bijgekomen op het gebied van verkeer en vervoer maar verzoeken tot verbreding van de voorbereidende bestuurlijke groep zijn niet ingewilligd.

Naast de posities binnen een netwerk is het ook belangrijk wie een positie bekleedt. De verhoudingen binnen een regio kunnen goed zijn, maar samenwerking blijft mensenwerk en conflicten tussen personen kunnen zich daarom voordoen. Hiervan is tijdens de Netwerkanalyse geen sprake geweest maar er is wel bewust gekeken of de juiste personen wel aan tafel zaten om het project uit te kunnen voeren. Door hier aan de voorkant aandacht aan te besteden worden mogelijke conflicten later in het proces vermeden.

4.1.2 Bedrijventerreinen

Institutioneel Ontwerp

Groningen-Assen heeft als enige regio gekozen om op dit beleidsveld alleen samen te werken met de gemeenten die op het eigen grondgebied een regionaal bedrijventerrein hebben. In de andere regio's nemen alle gemeenten deel aan de samenwerking. In de Stedendriehoek en in Groningen-Assen is er een structuur met een ambtelijk overleg en een bestuurlijk overleg specifiek gericht op bedrijventerreinen. In de andere twee regio's is dit thema onderdeel van het economisch overleg. In Arnhem-Nijmegen heeft men vanuit de regio inmiddels procesregisseurs aangewezen om de uitvoering op gang te krijgen. Bovendien wil men in deze regio specifiek voor het thema bedrijventerreinen ook een denktank instellen met een beperkt aantal gemeenten om het gemeenschappelijk beleid te stimuleren. In Limburg is er geen bovenregionale samenwerking tot stand gekomen en verwacht men dat de provincie dit nu gaat opzetten.

Voor wat betreft de rol van de provincies geldt dat deze rol in Zuid-Limburg het meest geprononceerd is. Hier zijn de provincie en de drie steden de dragende partners van de samenwerking. In de Stedendriehoek en Groningen – Assen is de provincie wel betrokken bij de ambtelijke voorbereiding. In Arnhem – Nijmegen speelt de provincie geen rol. Tegen de achtergrond van het rapport van de commissie Noordanus is overigens te verwachten dat de provinciale rol in de nabije toekomst groter gaat worden.

In de meeste regio's is in de overlegkaders geen vaste plaats gereserveerd voor de private sector. De Stedendriehoek vormt hierop een uitzondering. Hier kent men een breed bestuurlijk overlegplatform over de regionale economische agenda.

Daarin nemen ook externe partners, waaronder de Hogeschool Saxion deel. Er is ook een ambtelijk overleg waar meerdere externe partijen bij zijn betrokken. In Groningen-Assen doet men minder met externe partijen en in Arnhem-Nijmegen heeft men besloten om het bedrijfsleven juist in de komende tijd minder te betrekken omdat dat voor extra ruis zorgt. In Zuid-Limburg is er samenwerking met de Limburgse ontwikkelingsmaatschappij LIOF maar is het bedrijfsleven verder niet betrokken. Het bedrijfsleven heeft wel een initiatief ontwikkeld ter versterking van het economisch profiel van de regio, maar dit initiatief betreft niet specifiek het bedrijventerreinenbeleid.

In tabel 4.4 is de structuur van de verschillende regio's beschreven

Tabel 4.4: Netwerkstructurering bij bedrijventerreinen

	SH	SAN	SNZL	GA
Beleidsbepaling	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{zwak}
Beleidsvoorbereiding				
Bestuurlijk	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{sterk}	SB ^{zwak}
Ambtelijk	SB ^{sterk}	NO ^{zwak}	SB ^{sterk}	NO ^{zwak}

In de regio Stedendriehoek en in Zuid-Limburg is op het gebied van bedrijventerreinen sprake van samenwerkend bestuur in de sterke vorm. In Arnhem-Nijmegen is de beleidsbepaling een aangelegenheid van de gemeenteraden en vindt de politieke besluitvorming plaats in een portefeuillehoudersoverleg. Bij de ambtelijke beleidsvoorbereiding werkt het regiobureau samen met gemeenten (NO^{zwak}). In Groningen-Assen is zowel de beleidsbepaling als de bestuurlijke voorbereiding een aangelegenheid van een beperkt aantal gemeenten, namelijk de gemeenten met een regionaal terrein (SB^{zwak}). Ambtelijk wordt de voorbereiding getrokken door regionale projectleider in samenwerking met de betrokken gemeenten (NO^{zwak}).

Aanpassing van het institutioneel ontwerp

Ook op dit beleidsterrein zijn tussentijds geen grote aanpassingen van de institutionele structuur doorgevoerd. In de Stedendriehoek is er een aantal jaren een projectleider geweest vanuit het regiobureau. Deze functie is opgeheven omdat de financiering (door KvK, Zutphen en Regio) niet is verlengd.

De samenwerking wordt in de ene regio uitgebreid met externe partners terwijl hier in de andere regio niet voor wordt gekozen.

4.1.3 Conclusies

Op basis van het voorgaande kan een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats blijkt dat de structuur van een regio niet in beton is gegoten en kan worden aangepast als dat nodig is. In de regio's is samenwerkend bestuur min of meer de "default"-optie bij de structurering van het netwerk. Gezien de bestaande constitutionele verhoudingen en het vrijwillige karakter van de regionale samenwerking behoeft dat ook geen verbazing. Dit sluit echter niet uit dat men onder specifieke omstandigheden deze basisstructuur aanpast.

Aanpassingen in de structuur kunnen nodig zijn om in te spelen op specifieke omstandigheden.

Een project als de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer waarin moest worden gewerkt onder grote tijdsdruk vroeg om een aangepaste structuur. Om een dergelijk project in een korte tijd te realiseren waren korte lijnen nodig. In de praktijk heeft men daarom veelal gekozen voor het instellen van een selecte groep die het meeste werk opknapt. Samenwerkend bestuur in zijn zuivere vorm is daarvoor minder geschikt, omdat hierbij in de regel teveel partijen betrokken zijn, tenzij zoals in Zuid-Limburg er sowieso slechts een klein aantal gemeenten deelneemt. Om die reden is in Stedendriehoek naast de brede ambtelijke werkgroep nog een selecte werkgroep opgezet.

Op het gebied van bedrijventerreinen, waarbij geen sprake was van een vergelijkbare tijdsdruk, is in het institutioneel ontwerp niet sterk afgeweken van de default-optie van samenwerkend bestuur. Zelfs in de WGR+ regio Arnhem – Nijmegen wordt bij de beleidsbepaling en de politieke beleidsvoorbereiding geopteerd voor een vorm van samenwerkend bestuur. De rol van het regiobureau is hier beperkt tot een deel van de ambtelijke beleidsvoorbereiding. De enige majeure afwijking

vinden we in Groningen – Assen, waar alleen wordt samengewerkt met deelnemers die een regionaal terrein hebben.

In de tweede plaats constateren we dat tussentijdse structuuraanpassingen zelden plaatsvinden. Het herstructureren van een netwerk “ tijdens de rit” wordt in de praktijk eigenlijk nooit als middel gehanteerd om het proces soepeler te doen verlopen of om impasses te doorbreken. Dat betekent niet dat een adequate structuur niet van belang is om ervoor te zorgen dat de juiste organisaties of mensen aan tafel zitten, maar in de praktijk vindt de structurering voorafgaand aan de besluitvorming plaats. Dit wordt ingegeven, door de vrees dat moeizame structuurdiscussies de aandacht afleiden van de inhoudelijke samenwerking en eerder tot een verdieping van impasses leiden dan tot het vlotrekken van de samenwerking.

Analyse netwerkstructurering

Wat zijn de effecten van de structurering van netwerken voor het succes van samenwerking? Leidt een hogere mate van netwerkstructurering tot betere resultaten of juist niet? Om deze vragen te beantwoorden is aan de hand van de typering van de beleidsvorming bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer en bedrijventerreinen (zie tabellen 4.3 en 4.4) gekeken naar de mate waarin in de beleidsbepaling en bij de bestuurlijke en ambtelijke beleidsvoorbereiding is afgeweken van de “default-optie” van samenwerkend bestuur. De regio’s scoren laag op deze schaal indien ze op alle aspecten kiezen voor samenwerkend bestuur. Indien ze op alle aspecten kiezen voor het netwerkorganisatie model, dan scoren ze hoog. De vraag is vervolgens hoe deze scores samenhangen met de regionale effectiviteit en de democratische legitimiteit van netwerken zoals we die in het vorige hoofdstuk hebben bepaald. Theoretisch is de verwachting dat (a) een geringe netwerkstructurering samengaat met een hoge democratische legitimiteit (iedere gemeente is bij alle aspecten betrokken), maar (b) met een lage effectiviteit (gebrek aan daadkracht en oriëntatie op het netwerk als geheel). Tabel 4.5 laat zien dat er geen duidelijke samenhang is tussen de netwerkstructurering en de effectiviteitscores. Voor zover er al een relatie is, is die bovendien eerder negatief dan positief (zoals theoretisch werd verwacht). Bij de legitimiteit zien we dat de theoretische verwachting wel wordt bevestigd: de hoogste legitimiteit wordt aangetroffen in de cases waarbij alle actoren overal bij worden betrokken (geringe netwerkstructurering).

Tabel 4.5 Netwerkstructurering, effectiviteit en legitimiteit

Netwerk-structurering	Netwerken	Gemiddelde Effectiviteit	Gemiddelde Legitimiteit
laag	SNZL Netwerkanalyse VV SNZL bedrijventerreinen SH bedrijventerreinen	3,36	3,39
gemiddeld	SH Netwerkanalyse VV GA Netwerkanalyse VV GA bedrijventerreinen SAN bedrijventerreinen	3,34	3,25
hoog	SAN Netwerkanalyse VV	3,22	2,89

4.2 Procesmanagement: de kunst van het manoeuvreren

“Aan de ene kant formele netwerken, aan de andere kant manoeuvreren. Dat laatste is het meest effectief. Je hebt het formele netwerk nodig om af te tikken, maar hoe je daar komt is een heel heen en weer gemanooeuvreer. Kijken of je dit kunt binnenhalen of niet, extra overleg ergens aan wijden of niet ” (..)

Procesmanagement, als de kunst van het manoeuvreren, kent vele gedaanten. In de eerste plaats verschillen vormen van procesmanagement naar hun focus: sommige activiteiten zijn zuiver procedureel (bijvoorbeeld het stellen van een deadline), andere activiteiten zijn meer substantieel en richten zich op de inhoud (bijvoorbeeld het aandragen van een inhoudelijk compromis). In de tweede plaats onderscheiden vormen van procesmanagement zich door de manier waarop ze ingrijpen op de handelingsalternatieven van de participanten. Soms is sprake van een verruiming van de handelingsruimte en in andere gevallen van een beperking.

Op basis van deze twee criteria onderscheiden we vier basisvormen van procesmanagement.

Tabel 4.6: Typologie van vormen van procesmanagement

	VERRUIMEN	BEPERKEN
PROCEDUREEL	Relatiebeheer: bemiddelen, vertrouwen versterken, informele contacten bevorderen en nieuwe partijen betrekken;	Agendabeheer: onderwerpen op de agenda controleren, adempauzes inlassen, door deadlines besluiten afdwingen.
SUBSTANTIEEL	Probleemoplossing: nieuwe informatie of alternatieven aandragen, inhoudelijke compromissen voorstellen, inhuren expertise	Pressie (intern): voorbakken in kleine kring; andere actoren op andere gedachten brengen; samenwerken met gelijkgestemden Pressie (extern): druk van buiten de regio of via de media

In onze vragenlijst is respondenten gevraagd wat zij hebben ondernomen om binnen de samenwerking in het netwerk te komen. Een factoranalyse die is uitgevoerd op de antwoorden op deze vragen bevestigt deze indeling. Wel blijkt dat binnen de categorie pressie een zinvol nader onderscheid kan worden gemaakt tussen interne en externe pressie. Daarom onderscheiden we in onze verdere analyses vijf typen van procesmanagement.

We beschrijven eerst in welke mate in de netwerken aan procesmanagement wordt gedaan en welke vormen daarbij worden gekozen. Hierbij is het van belang om te beseffen dat procesmanagement niet de exclusieve taak is van het regiobureau, maar dat in beginsel alle betrokken partijen een rol kunnen spelen bij deze vorm van netwerkmanagement. Daarom hebben we aan de vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties gevraagd of zij bovenstaande activiteiten hebben ondernomen. De figuren geven aan of er in de volle breedte van de regio aan procesmanagement wordt gedaan (een score van 1) door te kijken naar het aantal actoren dat actief is en de verschillende vormen die daarbij ge-

bruikt worden. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe succesvol het procesmanagement is in termen van effectiviteit en legitimiteit.

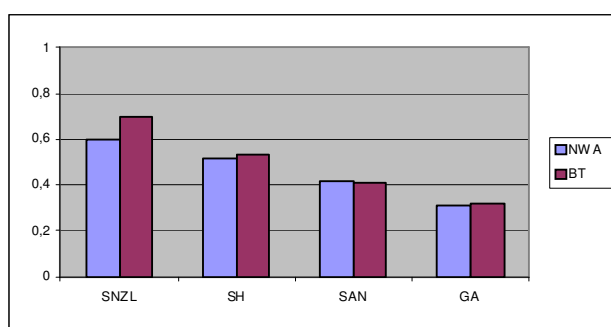
Ten slotte bekijken we of de keuze voor procesmanagement samenhangt met de condities voor samenwerking die we eerder hebben onderscheiden.

4.2.1 Het gebruik van vormen van procesmanagement

Als we kijken naar de mate waarin binnen de netwerken aan procesmanagement wordt gedaan, dan valt op dat er relatief veel voor deze vorm van netwerksturing wordt gekozen.

Niettemin zien we dat er tussen de netwerken ook aanzienlijke verschillen zijn in de mate van activiteit. Figuur 4.1 geeft weer in welke mate er aan procesmanagement wordt gedaan in de verschillende netwerken.

Figuur 4.1 Procesmanagement



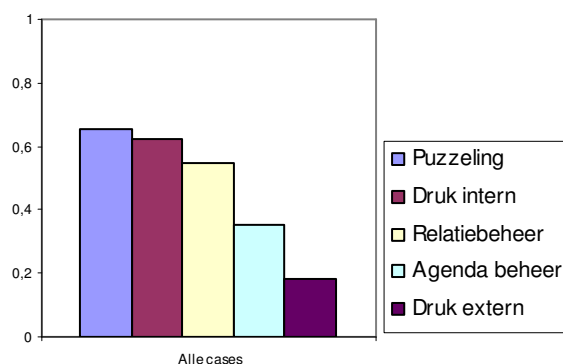
Een score van 1 zou betekenen dat alle actoren in een netwerk van alle vormen van procesmanagement gebruik hebben gemaakt. Uiteraard wordt die maximumscore nooit feitelijk bereikt, maar dat betekent niet dat toch relatief veel actoren op allerlei manieren een bijdrage leveren aan het tot stand komen van samenwerking. Zo worden de verschillende vormen van procesmanagement in Limburg (gemiddeld genomen) door meer dan de helft van de betrokkenen gebruikt. In Groningen Assen ligt het gemiddelde op de helft hiervan. Er zijn binnen de regio's geen grote verschillen tussen de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer en de bedrijventerreinen.

We hebben vervolgens ook per type van procesmanagement gekeken of er sprake is van verschillende stijlen van procesmanagement in de onderzochte regio's. Er blijken duidelijke patronen te bestaan. De meest

frequent gekozen vorm van procesmanagement is probleemoplossing (puzzeling), gevolgd door achtereenvolgens interne pressie, relatiebeheer, agendabeheer en externe pressie (zie figuur 4.2). Dit patroon is zichtbaar in alle regio's. Tevens blijkt uit nadere analyses dat er geen regionale verschillen zijn in de stijl van procesmanagement.

Er zijn, zoals we zagen, verschillen in de mate van activiteit van regio's: in het algemeen (voor alle vormen van procesmanagement samen) is men in Zuid-Limburg het meest actief en in Groningen-Assen het minst (zie figuur 4.1).

Figuur 4.2: Typen procesmanagement



Bezien we de vijf vormen van procesmanagement afzonderlijk, dan zien we dat patroon (Zuid-Limburg meest actief en Groningen-Assen het minst) steeds terugkomen. De regio's verschillen met andere woorden niet zozeer in stijl van procesmanagement, maar in de mate van procesmanagement. Verder blijken er weinig systematische verschillen te zijn tussen de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer en bedrijventerreinen in de mate waarin de vormen van procesmanagement worden gekozen.

Naast dit kwantitatieve beeld kunnen we op basis van onze interviews ook een meer kwalitatief beeld schetsen van het procesmanagement in de netwerken (zie tekstbox 1)

De activiteiten op het gebied van procesmanagement zijn niet gelijk verdeeld over de verschillende betrokkenen. We zien dat vertegenwoordigers van grote gemeenten, provincies en ambtenaren van regiobureaus, duidelijk meer aan procesmanagement doen dan deelnemers die afkomstig zijn van kleinere gemeenten. Dit verschil zien we bij alle vormen van procesmanagement. Er is dus sprake van een zekere con-

centratie van procesmanagement, zonder dat dit er toe leidt dat kleinere gemeenten zich hiervan geheel onthouden.

BOX 1: Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer, deadlines en externe druk

Aanvankelijk was het draagvlak voor de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer geen van de regio's groot. Het betrof een initiatief van het Rijk en er was van rijkswege een harde deadline opgelegd. Voor het procesmanagement betekende dit dat door de nationale kaders inhoudelijke randvoorwaarden golden die binnen de regio dienden te worden bewaakt. Het procesmanagement tijdens dit proces bestond daarom voor een belangrijk deel uit het beperken van de inhoud. Vooraf bedenken waar problemen zitten en daarop anticiperen om het gevraagde c.q. door het rijk verwachte resultaat te kunnen behalen.

De stringente externe deadline was niet alleen een probleem, maar het bood ook een mogelijkheid om pragmatischer dan men gewoon was te werk te gaan, besluiten af te dwingen en eindeloze discussies af te kappen. Uiteraard vormt zoiets een bedreiging voor het draagvlak bij de deelnemers en de democratische legitimiteit. Ook in andere opzichten is tijdsbewaking een belangrijk onderdeel van het agendabeheer. Door in het begin goed te plannen wat je wanneer bespreekt kan de samenwerking soepeler verlopen. Daarnaast is het belangrijk termijnen van vergaderingen en ook verkiezingen in het achterhoofd te houden zodat je niet aanloopt tegen onnodige vertragingen.

Ondanks de door het Rijk opgelegde deadline zien we dat in twee van de vier regio's veel aandacht is besteed aan het vergroten van het aanvankelijk geringe draagvlak bij de gemeenten, onder meer via tussentijdse informatiebijeenkomsten. In de twee andere regio's is dit niet of nauwelijks gebeurt, daar heeft men er mede in het licht van de stringente deadline voor gekozen om in een kleine groep van meest betrokkenen de Netwerkanalyse VERKEER EN VERVOER tijdig af te ronden. Informatie aan de andere gemeenten vond eerst aan het einde van het traject plaats.

Uit ons onderzoek blijkt dat de gekozen aanpak bij het procesmanagement zich vertaalt in waardering voor het verloop van het proces. In de regio's waar men tijdens de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer actief bezig geweest met relatiebeheer (het vergroten van draagvlak, het meenemen van alle deelnemers) en het gezamenlijk zoeken naar inhoudelijke oplossingen (puzzelen) is men meer tevreden over het proces dan elders.

Externe druk speelt niettemin ook een rol in het procesmanagement. In een van de regio's is bijvoorbeeld de mening van het bedrijfsleven gevraagd over de aanpak van een infrastructureel project om bepaalde weerstanden te overwinnen. En in een andere regio is het risico van het mislopen van Rijksfinanciering gebruikt om de discussie op het regionale niveau te houden en te voorkomen dat elke gemeente voor zich zou gaan opereren.

Dit betekent tevens dat een relatief lage score ook een indicatie is voor een zekere concentratie van procesmanagementactiviteiten bij de centrale actoren in het netwerk. Een speciale rol in de samenwerking spelen de regiobureaus. In Box 2 wordt nader ingegaan op deze rol.

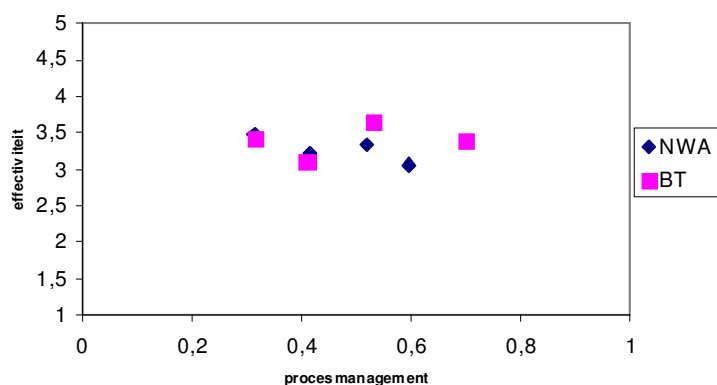
BOX 2: Bedrijventerreinen: de rol van regiobureaus

Op dit beleidsterrein was geen sprake van nationale kaderstelling zoals bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer. Mogelijk daarom zijn de regionale verschillen in de aanpak ook groter. Hier is met name interessant te zien welke rol de regiobureaus spelen. In een van de regio's vervult het regiobureau een actieve rol. Men stelt zich ten doel om het proces in gang te houden (agendabeheer), men "masseert" de deelnemers, zorgt dat men elkaar op inhoud kan vinden door vooraf draagvlak te creëren en waar nodig speelt men ook de rol van mediator (probleemoplossing/puzzeling). In een andere regio wordt veel belang gehecht aan het activeren van externe partners om de regionale samenwerking te bevorderen. Aanvankelijk gebeurde dit door een onafhankelijke procesmanager, maar daarna was dit een rol voor een regionale coördinator. In een derde regio is de rol van het regiobureau tamelijk beperkt en laat men het initiatief vooral over aan de gemeenten. Daar verwijst men naar het gebrek aan bevoegdheden als een reden voor de bescheiden rol. Opvallend is evenwel dat in de twee meer actieve regio's de regiobureaus evenmin beschikken over uitgebreide bevoegdheden. In de vierde regio ontbreekt een regiobureau. Het procesmanagement is daar een exclusieve verantwoordelijkheid van de samenwerkende overheden. Het procesmanagement wordt hier sterk bemoeilijkt door het ontbreken van een solide basis van wederzijds vertrouwen.

4.2.2 Effecten van procesmanagement

Er zijn geen aanwijzingen dat actief procesmanagement ook leidt tot meer effectiviteit op het niveau van het netwerk.

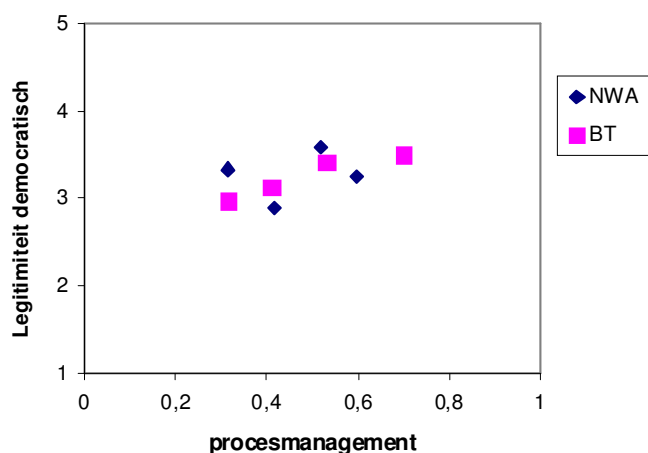
Figuur 4.3: procesmanagement en effectiviteit



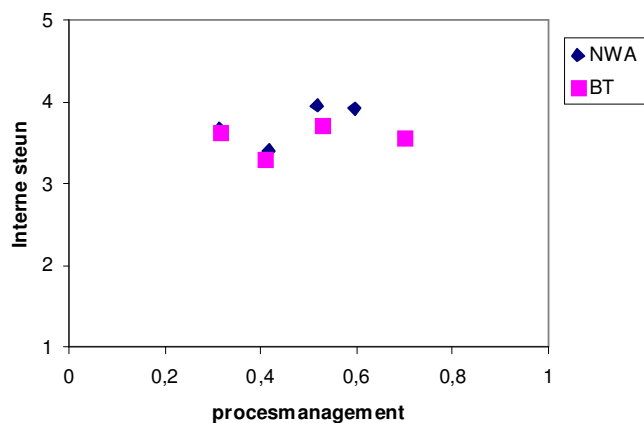
In figuur 4.3 zijn de scores van de cases op zowel de mate van procesmanagement als de percepties van de effectiviteit van het netwerk weergegeven. Er is hierbij geen sprake van een positieve relatie: hogere waarden van procesmanagement gaan niet samen met hogere waarden van effectiviteit. Voor de objectieve netwerkeffectiviteit zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar, maar duidelijk is wel dat de regio's waarin de effectiviteit van de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer het hoogste is (Groningen-Assen en Arnhem-Nijmegen) het minste aan procesmanagement wordt gedaan. Ook op het niveau van de afzonderlijke vormen van procesmanagement is er geen samenhang tussen procesmanagement en effectiviteit.

In hoeverre zijn er aanwijzingen dat procesmanagement leidt tot meer legitimiteit? Om te beginnen gaat het dan om democratische legitimiteit en deze lijkt zwak samen te hangen met de mate van procesmanagement (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4 Procesmanagement en democratische legitimiteit



Figuur 4.5: Procesmanagement en interne steun

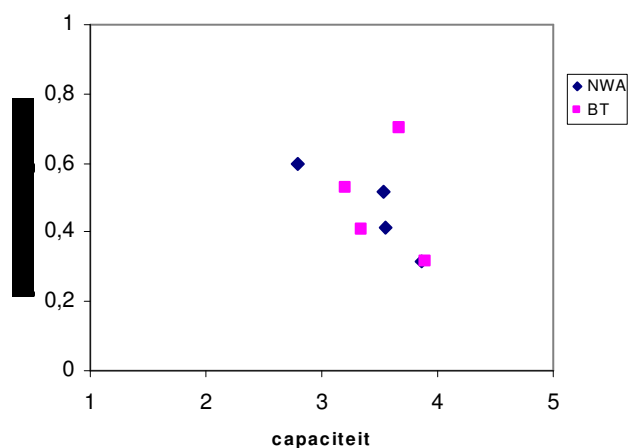


Voor de duurzaamheid van de samenwerking is het van belang om ook te kijken naar de samenhang tussen procesmanagement en de steun voor de samenwerking (interne steun) bij de organisaties. Ook hier lijkt een zwak verband aanwezig (zie figuur 4.5).

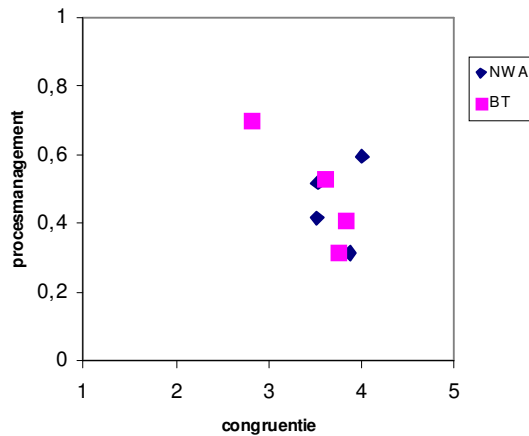
4.2.3 Procesmanagement en condities voor samenwerking

Een mogelijke verklaring voor de afwezigheid van een zichtbare relatie tussen procesmanagement en netwerkeffectiviteit kan liggen in de rol van de condities voor samenwerking. Het is voorstelbaar dat partijen onder gunstige condities gemakkelijker tot samenwerking en dus tot netwerkeffectiviteit komen. In dergelijke situaties ontbreekt dan wellicht de noodzaak tot (een grote mate van) procesmanagement. Dit roept de volgende vraag op: in hoeverre zijn er aanwezig dat bij gunstige condities men relatief weinig actief is in het procesmanagement. Bij twee condities lijkt dit inderdaad het geval te zijn. In netwerken met een hoge congruentie van beleidsvisies en met een grote capaciteit in termen van hulpbronnen wordt relatief weinig aan procesmanagement gedaan (zie onder). Opmerkelijk is hier dat sprake is van een aanzienlijk effect: relatief kleine verschillen in beide condities gaan samen met aanzienlijke verschillen in de mate van procesmanagement.

Figuur 4.6: Capaciteit versus procesmanagement

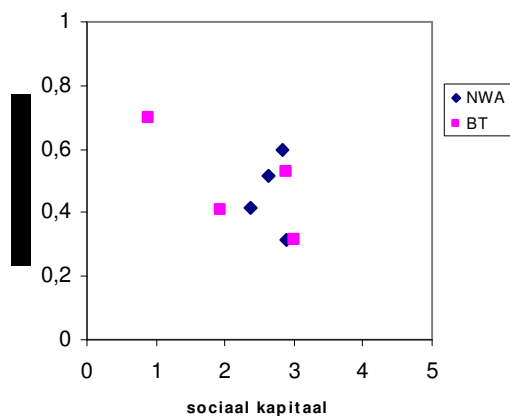


Figuur 4.7: Congruentie versus procesmanagement



De samenhang tussen sociaal kapitaal en procesmanagement is hier-naast weergegeven. Ook hier is sprake van duidelijke verschillen. En ook hier lijkt het erop dat men bij relatief gunstige condities (lees: veel sociaal kapitaal) men weinig actief is in het procesmanagement.

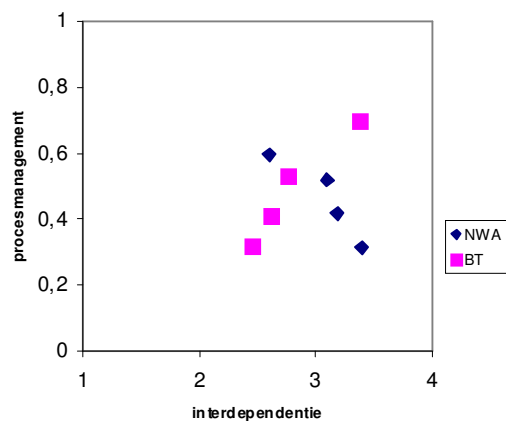
Figuur 4.8: Sociaal kapitaal en procesmanagement



Bij interdependentie ligt het wat gecompliceerder. Hier lijkt er voor de cases van de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer ook sprake te zijn van een negatief verband (hoe meer interdependentie, hoe minder procesmanagement, maar bij de bedrijventerreinen is er juist meer procesmanagement bij een hoge mate van afhankelijkheid (zie figuur 4.9). Het is

mogelijk dat het karakter van de afhankelijkheden tussen de twee beleidsterreinen verschillend is. Bij de Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer is het zonder meer duidelijk dat actoren die sterk van elkaar afhankelijk zijn ook zullen moeten samenwerken om resultaat te behalen: infrastructuurle werken die eindigen bij de gemeentegrens hebben weinig effect (en kans op probleemherkenning). Bij bedrijventerreinen kan een hoge mate van afhankelijkheid juist ook tot competitie leiden om de schaarse hulpbronnen grond en geld. Actoren die zich hiervan bewust zijn zullen dan juist geneigd zijn om extra te investeren in procesmanagement om toch resultaat te boeken.

Figuur 4.9 Interdependentie en procesmanagement



4.2.4 Analyse procesmanagement

Het zal duidelijk zijn dat door de samenhang tussen condities en procesmanagement het lastig wordt om uitspraken te doen over het effect van beide variabelen op netwerkeffectiviteit, aangezien te verwachten is dat het effect van de ene variabele wordt gedempt door het effect van de andere variabele. In tabel 4.7 is weergegeven welke combinaties van condities en procesmanagement er in de praktijk optreden en welke mate van (gepercipieerde) effectiviteit daarbij optreedt. Daartoe is een score van de cases bepaald op grond van de gemiddelde rangscores op de vier verschillende condities die hierboven aan de orde zijn geweest (sociaal kapitaal, congruentie, capaciteit en interdependentie) en vervolgens hebben we onderscheiden tussen gevallen waarbij de condities "gunstig" of "redelijk" waren. Bij het procesmanagement hebben we een onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin men "actief" was en waarbij men "minder actief" was.

Tabel 4.7: Combinaties van condities voor samenwerking, procesmanagement en effectiviteit

Conditie voor samenwerking	Mate van procesmanagement	Netwerken	Gemiddelde effectiviteit
Gunstig	actief		
Gunstig	minder actief	GA Netwerkanalyse VV GA bedrijventerreinen	3,45
Redelijk	actief	SH Netwerkanalyse VV SH bedrijventerreinen SNZL Netwerkanalyse VV SNZL bedrijventerreinen	3,36
Redelijk	minder actief	SAN Netwerkanalyse VV SAN bedrijventerreinen	3,16

Wanneer we de uitkomsten bekijken dan valt om te beginnen op dat er geen voorbeelden zijn van cases waar relatief gunstige condities voor samenwerking samengaan met actief procesmanagement. In beide cases uit Groningen-Assen zijn de condities gunstig, en is het procesmanagement minder actief. Desondanks is er sprake van een relatief hoge mate van effectiviteit. Kennelijk slaagt men er ook zonder intensief procesmanagement in om resultaten te boeken. In de andere cases is er sprake van condities die als 'redelijk' te typeren zijn (niet echt gunstig, maar ook niet ongunstig). In de regio's Stedendriehoek en Zuid-Limburg gaat dit samen met actief procesmanagement. In deze regio's is de gemiddelde effectiviteit 3,36. In Arnhem-Nijmegen wordt minder aan procesmanagement gedaan en daar is de gemiddelde effectiviteit ook wat lager (3,16).

Het aantal cases waarop we ons baseren maakt het lastig om verrekende conclusies te trekken. Niettemin suggereren deze resultaten twee werkhypothesen: a. Als de aanvangscondities minder gunstig zijn dan draagt actief procesmanagement bij tot succesvolle samenwerking. b. Als de aanvangscondities relatief gunstig zijn, dan is men minder actief in het procesmanagement.

Wellicht is de twee deelhypothese het gevolg van een "bestuurlijke zescultuur" in de regionale samenwerking. Onder relatief gunstige omstandigheden kan men ook zonder veel extra-inspanningen (actief procesmanagement) min of meer bevredigende resultaten halen (het "zesje") en neemt men daarmee genoegen.

5 Perspectief op samenwerking: stellingen en aanbevelingen

Aan het eind van elk hoofdstuk vindt de lezer een kort verslag van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Op basis van deze bevindingen schetsen we tot besluit van dit rapport – min of meer in telegramstijl – een perspectief op regionale samenwerking en een aantal daarop aansluitende stellingen en aanbevelingen.

Besturen zonder bestuur

- Hoewel in stedelijke netwerken een evidente behoefte bestaat aan politiek-bestuurlijke sturing van sociale en economische processen ontbreekt een regionaal bestuurscentrum waar de verantwoordelijkheid voor deze sturing eenduidig is belegd.
- Als men niet wil kiezen voor een ingrijpende, tijdrovende en waarschijnlijk niet effectieve aanpassing van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur (het “Huis van Thorbecke”), dan rest alleen het alternatief van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten en hun beleidspartners binnen de thans geldende bestuurlijke kaders.

Regionale samenwerking als politiek proces: ieder het zijne

- Vrijwillige regionale samenwerking is eerst en vooral een politiek proces dat zich kenmerkt door belangentegenstellingen en verdeelingsconflicten. In deze context vormt het bestaan van een potentiële regionale meerwaarde (regionale effectiviteit) geen garantie voor succesvolle samenwerking: de samenwerking moet ook aantoonbare waarde hebben voor elk van de deelnemende partners (organisatie-effectiviteit). Kortom: geen succesvolle samenwerking als niet *ieder het zijne* krijgt!
- Het principe “ieder het zijne” is eenvoudiger te hanteren wanneer men de opbrengsten van de samenwerking in een ruimer perspectief kan plaatsen. In een ruimer gedefinieerd kader is het immers eenvoudiger om per deelnemer de winst- en verliesrekening in “de plus” te krijgen (op basis van het uitgangspunt: “*you win some, you lose some*”). Verbreding van het perspectief kan bereikt worden door het hanteren van een langere termijn perspectief of door een meer generalistisch perspectief (beleidssectoroverstijgend).
- Een regionale samenwerkingsagenda kan een zinvol lange termijn kader bieden voor samenwerking, mits men hierin niet alleen oog

heeft voor de regionale effectiviteit (meerwaarde van de samenwerking), maar ook op evenwichtige wijze rekening houdt met de winst- en verliesrekening van de deelnemende partijen (organisatie-effectiviteit).

Netwerkstructurering: tijdig en met mate

- Het aanpassen van de spelregels die partijen hanteren in de samenwerking (netwerkstructurering) kan van invloed zijn op het succes van samenwerking. Deze invloed kan zowel positief als negatief zijn.
- Hogere overheden moeten zich bij bestuurlijke interventies in regionale beleidsarena's realiseren dat voortdurende (voornemens tot) beleids- en structuurherzieningen het voor samenwerkingspartners onaantrekkelijk maakt om een lange-termijn perspectief te hanteren. Daarmee bemoeilijkt men vrijwillige samenwerking op het regionaal niveau.
- Zware regionale bestuurlijke structuren bieden geen soelaas als de condities voor samenwerking ongunstig zijn. Het is een illusie te menen dat men via een zware bestuurlijke structuur succesvolle samenwerking kan "afdwingen" als de partners geen wederzijdse afhankelijkheden onderkennen, er te grote verschillen in beleidsvisies bestaan en er onvoldoende sociaal kapitaal voorhanden is.
- Dit betekent ook dat een hoge mate van netwerkstructurering, waarbij de beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering van samenwerkingsprogramma's en -projecten naar het regionale niveau worden getild, geen garantie biedt voor succesvolle samenwerking. Een hoge mate van netwerkstructurering leidt al snel tot een gebrek aan draagvlak bij de deelnemende partijen en mobiliseert wantrouwen.
- Dit betekent niet dat netwerkstructurering (tijdig en met mate) geen positief effect kan hebben op het succes van samenwerking. Bij nieuwe samenwerkingsinitiatieven is het wel degelijk zinvol om een helder kader te scheppen waarin duidelijk is welke partijen om tafel moeten zitten en welke actor waarvoor verantwoordelijk is. Het betekent wel dat structuurveranderingen steeds moeten aansluiten bij (niet uit de pas moeten lopen met) de bestaande condities voor samenwerking en gedragen moeten worden door de samenwerkende partijen.
- Het verdient aanbeveling om bij het structureren van regionale netwerken een zekere flexibiliteit te hanteren. Teveel wordt geopereerd op basis van het principe "samen uit, samen thuis", waarbij onge-

acht het onderwerp het uitgangspunt is dat *alle* partners in een regio betrokken dienen te zijn bij gezamenlijke programma's (gebundelde samenwerking). Als een deel van de betrokkenen niet overtuigd is van nut en noodzaak van een samenwerkingsproject, moet er ruimte zijn voor anderen om in kleinere kring met elkaar aan de slag te gaan; meer ruimte dus voor verschillende "snelheden" in het regionale samenwerkingsverkeer.

- Regionale samenwerking is erbij gebaat dat samenwerkende partijen een breder perspectief hanteren bij het bepalen van hun eigen verlies- en winstrekening ("ieder het zijne"). Daarom verdient het aanbeveling om in de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding van regionale besluiten naast de sectorale overlegstructuren (bijvoorbeeld het portefeuillehouderoverleg) ook meer generalistische kaders te scheppen. Een regionale samenwerkingsagenda kan hierbij goede diensten bewijzen, evenals periodieke strategische bestuurdersconferenties.
- Ook lokale en regionale actoren moeten zich realiseren dat voortdurende veranderingen van de spelregels de samenwerking bemoeilijken, daarom is bij netwerkstructurering als vorm van netwerkmanagement een belangrijke stelregel waarvan alleen bij uiterste noodzaak van afgeweken zou moeten worden: Verander de spelregels niet tijdens de wedstrijd!

Procesmanagement: de kunst van het manoeuvreren

- Procesmanagement richt zich op de rechtstreekse beïnvloeding van het proces van samenwerking. Dat kan gebeuren op verschillende manieren: door het gezamenlijk zoeken naar evenwichtige oplossingen (probleemoplossing), door het uitoefenen van pressie, door het structureren en beheren van de agenda en door het zorg dragen voor goede onderlinge relaties.
- Procesmanagement is op de *korte termijn* essentieel om binnen het kader van de bestaande spelregels en gegeven de samenwerkingscondities tot optimale resultaten te komen. Procesmanagement is echter ook van belang om op *lange termijn* het samenwerkingsklimaat te verbeteren, door verbetering van de condities (bijvoorbeeld versterken besef van wederzijdse afhankelijkheid, vergroten congruentie beleidsvisies, uitbouwen van sociaal kapitaal) en het versterken van het besef van het profijt van samenwerking (in termen van de regionale en de organisatie-effectiviteit).
- In het procesmanagement kunnen regionaal politiek leiderschap en regionale instituties (een regionaal bureau als netwerkorganisatie)

een sleutelrol vervullen, mits dit regionale procesmanagement oog heeft voor zijn delicate positie. Uiteindelijk geldt dat vrijwillige samenwerking staat en valt met het draagvlak van de betrokkenen: *samenwerken doe je met zijn allen!* Er is een voortdurend risico dat regionale spelers door de gemeenten worden beschouwd als een ZIJ en niet als een onderdeel van het WIJ. Het is de kunst voor het regionale procesmanagement om partijen te *verleiden tot samenwerking* en het gezamenlijke proces van samenwerking te faciliteren en stimuleren. In dat verleidingsproces kunnen externe subsidies (van provincie, rijk of EU) een belangrijke impuls geven. Daarbij moet echter worden voorkomen dat de regionale spelers worden gezien als buitenstaanders met een eigen agenda die "te ver voor de troepen uitlopen".

- *Samenwerking is meer dan kijken naar vandaag.* Er is al gewezen op het belang van het *voortkijken*. Een lange termijn perspectief (neergelegd in een evenwichtig regionaal visiedocument) kan hierbij van belang zijn. Voortdurend *terugblikken* is echter minstens even belangrijk: welke resultaten hebben we geboekt. Een belangrijke rol voor het regionaal procesmanagement is om in het licht van een samenwerkingsagenda in kaart te brengen welke resultaten in de samenwerking zijn geboekt. Daarbij is het essentieel om zowel aandacht te besteden aan de regionale effecten (regionale effectiviteit) als aan de effecten voor elk van de deelnemende partijen (organisatie-effectiviteit). In deze zin kan een jaarlijkse Samenwerking Effect Rapportage nuttig zijn.
- Een belangrijke opgave voor het procesmanagement is ook zorgen voor een adequate democratische legitimiteit van de samenwerking. Binnen de vigerende constitutionele kaders is hiervoor voldoende *betrokkenheid van gemeenteraden* wezenlijk. Vanwege het grote personele verloop in raden moeten de gemeentelijke en regionale bestuurders zeer regelmatig zorgen voor terugkoppelingen van stappen in de samenwerking naar deze gremia. De regionale samenwerkingsagenda kan daarbij als kader worden gehanteerd, terwijl de periodieke samenwerkingseffectrapportage een basis biedt voor de controlerende rol van de raden.
- Samenwerking in regionaal verband is een proces van de lange adem waarbij partijen elkaar voortdurend weer tegenkomen. Door hun geografische verbondenheid is er voor de betrokkenen nu eenmaal geen "exit option". Een belangrijk onderdeel van procesmanagement is om dit besef steeds weer te activeren. Dit betekent ook dat een op *probleemoplossing* gebaseerde stijl in het procesmana-

gement dominant zou moeten zijn. Belangrijke voorwaarde hiervoor zijn wederzijds vertrouwen en de bereidheid om wederzijds rekening te houden met elkaars belangen is. *Relatiebeheer* is daarmee van cruciaal belang.

- In de politieke context van regionale samenwerking is het uitoefenen van pressie echter evenzeer van belang. In het kader van regionaal procesmanagement biedt het gebruik maken van *externe pressie* en daarmee verband houdende extern opgelegde deadlines (in het kader van agendabeheer) belangrijke voordelen boven het uitoefenen van interne pressie. Voor een duurzaam positief samenwerkingsklimaat is het immers positief als de "bad guy" die zaken afdwingt en oplegt een buitenstaander is. Het mechanisme "vreemde ogen dwingen" biedt aanknopingspunten om bij samenwerking een "sense of urgency" te scheppen en impasses in de samenwerking te doorbreken. Deze "vreemde ogen" kunnen toebehoren aan andere overheden, maar evenzeer van maatschappelijke partners (maatschappelijke instellingen, ondernemers, burgers) in de regio.