

READER

Wetenschappelijk Congres

Intergemeentelijke Samenwerking

5 november 2010, Utrecht



Rijksoverheid

Nico
INSTITUTE

Deze reader is samengesteld door:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid
Postbus 20011
2500 EZ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inhoudsopgave

Leeswijzer	7
Literatuurscan: Modellen en Samenwerkingsvormen.....	13
Politieke legitimiteit van regionale samenwerking	29
Sessie 1.1: Modellen van samenwerking en de stadsregio.....	39
Sessie 1.2: Vloeibaar bestuur	45
Sessie 1.3: Politieke legitimiteit in complexe samenwerking.....	47
Sessie 2.1: Bevorderende en belemmerende factoren voor intergemeentelijke samenwerking	53
Sessie 2.2: Inputlegitimiteit en regionale samenwerking.....	59
Sessie 2.3: Effectiviteit en legitimiteit in regionale samenwerkingsverbanden.....	63
Sessie 3.1: Shared Service Centra	73
Sessie 3.2: Legitimiteit van samenwerking of legitimiteit van machtsuitoefening?.....	75
Sessie 3.3: Democratische legitimatie in netwerken: geloofwaardigheid en de logica van interdependentie	81

Leeswijzer

Deze reader is samengesteld ten behoeve van het Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking op vrijdag 5 november 2010 bij het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) in Utrecht. Deze reader bevat het programma alsmede verschillende (position) papers die als achtergrondinformatie dienen voor dit congres. De reader is tot stand gekomen dankzij de bijdrage van verschillende wetenschappers en onderzoekers. Het wetenschappelijke congres Intergemeentelijke Samenwerking is een initiatief van het Nicis Institute, Nirov en het Ministerie van BZK.

De reader opent met een inleidend paper over modellen en samenwerkingsvormen en wordt vervolgd door een essay van Jan van Tatenhove over 'Politieke legitimiteit van regionale samenwerking'. Deze twee papers vormen de inleiding op de drie thema's van dit congres: 1) modellen en samenwerkingsvormen, 2) input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking, en 3) output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking. Deze drie thema's worden vervolgens in deelonderwerpen uitgewerkt. De papers met verwijzing naar sessie 1.1, 2.1 en 3.1 gaan verder in op het thema 'modellen en samenwerkingsvormen'. De bijdragen verwijzend naar sessie 1.2, 2.2 en 3.2 werken het thema 'input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking' verder uit. De papers van sessie 1.3, 2.3 en 3.3 gaan dieper in op het thema 'output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking'. Het paper bij sessie 1.2 over vloeibaar bestuur zal op het congres zelf beschikbaar worden gesteld. Voor informatie over sessie 3.1 (shared service centra) wordt verwezen naar het boek *Shared Service Centers II* van Hans Strikwerda.

Programma wetenschappelijk congres Intergemeentelijke Samenwerking 5 november 2010, Utrecht

09.30 – 10.00 Registratie + inschrijven op groepssessies

10.00 Opening door prof. dr. Mirko Noordegraaf (USBO) en Jan Andries Wolthuis (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

10.30 – 12.00 Eerste groepssessie

Sessie 1.1 Modellen van samenwerking in Stadsregio's.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper Rien Fraanje (raad voor het openbaar bestuur) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Gerrit van der Plas (stadsregio Amsterdam). Hij komt de casus stadsregio Amsterdam introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Meine Henk Klijnsma (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Sessie 1.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; vloeibaar bestuur.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper prof. dr. Mark van Twist (Erasmus universiteit Rotterdam) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Pieter van Genuchten (stadsgewest Haaglanden). Hij komt de casus stadsgewest Haaglanden introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Jan Andries Wolthuis (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Sessie 1.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; het boeken van resultaat in bestuurlijk complexe omgevingen.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper dr. ir. Willem Buunk (Windesheim) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Bastian Jansen (BRU) hij komt de casus VERDER introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Frans Soeterbroek (de ruimtemaker).

12.00 – 13.00 Lunch

13.00 – 13.15 Kleinkunstvoorstelling over intergemeentelijke samenwerking verzorgd door Willem Stortelder

13.15 – 14.45 Tweede groepssessie

Sessie 2.1 Modellen van samenwerking; belemmerende en bevorderende factoren van intergemeentelijke samenwerking.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper Guido von Grumbkow (WagenaarHoes organisatieadvies) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15

minuten door John Steegh (voormalig wethouder Leiden). Hij komt de casus Leidse regio introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Marjan van Ewijk (Twynstra Gudde organisatieadvies).

Sessie 2.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; de legitimiteit van een innovatieve kennisregio.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper dr. Pieter Jan Klok (universiteit Twente) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door dr. Annemarie Traag (Twentevisie). Zij komt de casus regio Twente introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Pieter van Ree (Royal Haskoning).

Sessie 2.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; telt alleen het resultaat of ook de mate van acceptatie van dat resultaat?

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper Esther Klaster (universiteit Twente) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Eric Leupe (radaradvies). Hij komt de casus regionaal onderwijs-arbeidsmarktbeleid introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Merel de Groot (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

14.45 – 15.00 Pauze

15.00 – 16.30 Derde Groepssessie

Sessie 3.1 Modellen van samenwerking; shared services centra.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper prof. dr. Hans Strikwerda (universiteit van Amsterdam) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Vincent van den Berg (Drechtsteden/Leidse regio). Hij komt de casus shared service centra van de Drechtsteden/Leidse regio introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door prof. dr. Mirko Noordegraaf (USBO).

Sessie 3.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; gelegitimeerd flexibel samenwerken in de metropoolregio.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschapper dr. Nadav Haran (universiteit van Amsterdam) van 15 minuten. Hierna is er een presentatie van 15 minuten door Anne Joustra (stadsregio Amsterdam). Hij komt de casus metropoolregio Amsterdam introduceren. Deze sessie wordt voorgezeten door Jacqueline Wetzels (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Sessie 3.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; democratische legitimiteit in netwerken.

Binnen deze sessie is er een presentatie van wetenschappers dr. Melika Levelt (universiteit van Amsterdam) en dr. Tamara Metze (universiteit van Tilburg) van 30 minuten. Deze sessie wordt voorgezeten door Bertine Steenbergen (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

16.30 – 17.00 Afsluiting door Dave van Ooijen (Nicis institute) en Theo Weterings (burgemeester gemeente Haarlemmermeer).

17.00 – 18.00 Borrel

Literatuurscan: Modellen en Samenwerkingsvormen

1. Inleiding / Context

Intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindelingen zijn geen nieuw fenomeen in Nederland. Zowel samenwerking tussen gemeenten als fusies kennen een lange geschiedenis. Het zijn eveneens geen onbetwiste of onbesproken elementen in het openbaar bestuur. Wanneer intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindelingen door de tijd worden bekeken dan zijn er verschillende ‘fases’ in de ontwikkeling en de discussie omtrent deze twee concepten te zien.

Intergemeentelijke samenwerking

Bij intergemeentelijke samenwerking gaat het over verlengd lokaal bestuur: taken die naar hun aard lokaal zijn maar door gemeenten samen worden opgepakt. Een belangrijk verschil tussen gemeenten en een samenwerkingsverband van gemeenten is dat deze laatste niet gekozen wordt door burgers maar door en vanuit gemeenteraden. De werking van een samenwerkingsverband verschilt wezenlijk met die van de werking van een gemeente (zie tabel 1).

Tabel 1: Werking gemeente versus samenwerkingsverband

Hoe het in de gemeente gaat:	Hoe het in samenwerkingsverband gaat:
Scheiding college en raad	DB-leden hebben stem in AB-vergadering
Besluitvorming bij enkelvoudige meerderheid	Besluitvorming bij unanimitieit
Raadsgriffier ondersteunt raadslid	Directeursecretaris richt zich op DB-leden
Eigen rekenkamer en burgerjaarverslag	Geen regeling voor zelfevaluatie
Dualistische cultuur	Consensuscultuur
Robuuste constitutie	Instabiele hulpstructuur

Bron: Herweijer (2007)

Een samenwerkingsverband kan geregeld worden via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). De WGR stamt af van 1950. Er is echter veel kritiek op de WGR. Zo zou er te veel samenwerking zijn waardoor het geheel onoverzichtelijk wordt (discussies over ‘lappendeken’ en bestuurlijke drukte). Een ander belangrijk punt van kritiek is de beperkte controle van raadsleden op het beleid van samenwerkingsverbanden (democratische legitimatie). Andere kritische noten zijn het dichtgroeien van het regionale gat (tussen gemeente en provincie) en de vrijblijvendheid van de samenwerking waardoor grootstedelijke gebieden niet slagvaardig genoeg kunnen optreden. (zie Kortsen e.a. 2006: 9). Met behulp van aanpassingen van de WGR (in 1985) werd getracht het verlengd lokaal bestuur te versterken. Deze poging is echter weinig succesvol gebleken (Kortsen e.a. 2006).

In 1994 zijn de zogenaamde ‘Kaderwetgebieden’ vastgesteld, gericht op samenwerking in grootstedelijke gebieden (stad en ommeland). Deze gebieden werden door het rijk voor een aantal beleidsopgaven direct verantwoordelijk gesteld. Hierbij werd het perspectief van de stad als economische motor aangehouden. De opvolger van de Kaderwet is de Wijzigingswet WGR+, die per januari 2006 van kracht is. Er zijn toen acht stadsregio’s vastgesteld. Het minimumpakket voor de stadsregio bestaat uit: ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, economische ontwikkeling en regionale afstemming grootstedenbeleid.

Gemeentelijke herindelingen

Herindelingen vonden al plaats aan het begin van de vorige eeuw, maar vooral in de jaren '70. De eerste herindelingen werden doorgevoerd vanuit een focus op het aantal inwoners. Vanaf de jaren '90 kreeg de knelpuntbenadering veel aandacht: herindelen met het oog op het vergroten van de bestuurskracht. De laatste paar jaren is er een verschuiving te zien van 'bovenaf' opgelegde herindelingen naar vrijwillige herindelingen van 'onderop'. (zie Korsten 2004)

Verskillende trends dragen er aan bij dat samenwerking ook vandaag de dag een actueel thema is. Denk aan trends als de maatschappelijke schaalvergroting, de decentralisatie van rijkstaken, het ontstaan van een andere samenwerkingscultuur, de recente bezuinigingsopgaven en de krimpproblematiek (vergelijk SGB0 1999; Berenschot 2010). Ook de voorstellen voor hervorming van het openbaar bestuur in Nederland (commissie Kalden: rapport brede heroverweging en VNG Commissie Talent!: rapport 'Wat ruist daar?') zorgen ervoor dat gemeenten beseffen dat ze onder de loep liggen en dat ze samen gaan kijken naar hoe de bestuurskracht vergroot kan worden (van de Laar 2010: 29). Tevens zijn er verschillende trends aan te wijzen die vooral voor problemen zorgen bij kleinere gemeenten waardoor zij eerder geneigd zullen zijn om naar samenwerking / fusies te kijken. Zwaan (2005: 92) noemt hierbij de europeanisering, juridisering, digitalisering, multiculturalisering, dualisering, meer interactieve beleidsvorming, mondiger burgers en de interne noodzaak tot professioneel HRM-beleid.

Iedere gemeente heeft met intergemeentelijke samenwerking in meer of mindere mate te maken. Het nut en noodzaak van samenwerking staat over het algemeen niet ter discussie. Wel onderwerp van discussie is wanneer er samengewerkt moet worden en in welke vorm. Deze punten zullen verder in dit paper besproken worden. Doel van het paper is om globaal¹ inzicht te geven in wat we weten over de modellen en samenwerkingsvormen, en tevens de belangrijkste vraagstukken die aan de orde zijn (vanuit de wetenschap en praktijk) aan te stippen.

2. Waarom samenwerken?

Bij intergemeentelijke samenwerking gaat het om het bereiken van maatschappelijk resultaat (van den Heuvel & de Wit 2009). Dit kan op zo een manier gebeuren dat er meerdere voordelen voor het samenwerkingsverband te behalen zijn (kostenbesparing, kwaliteitsverbetering, etc.). Intergemeentelijke samenwerking - als afwijking van het huis van Thorbecke - laat zich dan ook vooral rechtvaardigen wanneer doelmatigheidsvoordelen kunnen worden gerealiseerd (Herwijer 2007).

Er zijn verschillende motieven voor gemeenten om te gaan samenwerken (waaronder het motief om zo te ontsnappen aan een herindeling). De motieven zullen per samenwerkingsgebied verschillen. Voor (regionale) beleidsafstemming zijn dit 1) het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen en 2) het streven naar een groter ambitie niveau (Partners+Pröpper 2005). Hier op aansluitend is een belangrijke reden om te

¹ Het paper is een quickscan van de literatuur waardoor mogelijk niet alle relevante aspecten en studies van intergemeentelijke samenwerking zijn opgenomen.

gaan samenwerken de regionale strategische component. Voor veel onderwerpen is het simpelweg niet mogelijk om dit als gemeente alleen te doen omdat het probleem op regionaal niveau speelt. Samenwerking is dan een must. De Wgr+ samenwerking geeft hier mooie voorbeelden van maar ook veel andere Wgr verbanden zijn gericht op deze thema's. De motieven om samen te werken op het terrein van uitvoering en dienstverlening en/of beheerstaken zijn 1) het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en 2) het behalen van een hogere kwaliteit van uitvoering / dienstverlening (Partners+Pröpfer 2005). Korsten e.a. (2006: 34-35) laten een groot aantal motieven zien die hier deels een specificatie van zijn, en deels een aanvulling op vormen:

1. kleine organisaties hebben moeite om de dienstverlening en uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden;
2. lagere kosten voor de burger;
3. kostenreductie door schaalvoordelen;
4. verhogen van de kwaliteit van werkprocessen;
5. verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
6. verhogen van de arbeidsproductiviteit;
7. delen van kennis en ervaring en het mogelijk maken van specialisering;
8. verbeteren van het loopbaan-perspectief van de medewerkers;
9. bundelen van schaarse expertise;
10. kennisdeling en uitwisseling van ervaring is eenvoudiger;
11. verhogen van de kwaliteit van beleid door van elkaar te leren en door uitruil van 'best practices'.

Tevens signaleren Korsten e.a. (2006: 35) enkele indirecte motieven:

1. rijksoverheid stimuleert samenwerking via sectoraal beleid;
2. bewerkstelligen van een scheiding tussen frontoffice en backoffice;
3. spreiden van financiële risico's;
4. opvangen van beleidsdruk;
5. vergroten van de bestuurlijke slagkracht.

3. Bevorderende en belemmerende factoren

Van de Laar (2010) onderscheidt in zijn boek verschillende bevorderende en belemmerende factoren voor intergemeentelijke samenwerking. Tabel 2 en 3 geven deze globaal weer. (zie ook Korsten e.a. 2006; van de Heuvel & de Wit 2009).

Tabel 2: Bevorderende factoren voor effectieve samenwerking

Randvoorwaarden	<ol style="list-style-type: none"> 1. vergelijkbaarheid en bekendheid; 2. de basis op orde; 3. noodzaak onderkend; 4. het juiste momentum.
Proces tot samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. onderling vertrouwen en chemie; 2. krachtige leiders; 3. visievorming; 4. tijdige en periodieke betrokkenheid van de gemeenteraden; 5. heldere doelstellingen; 6. gedegen onderzoek en zorgvuldige aanpak; 7. onafhankelijke blik; 8. belangen bij elkaar brengen, eerst denken dan doen.
Indien de samenwerking staat	<ol style="list-style-type: none"> 1. stapje voor stapje ontwikkelen; 2. creëren van een cultuur; 3. finetunen model, structuren en instrumenten; 4. openstaan voor verandering en groei; 5. coaching en training.

Bron: van de Laar (2010)

Tabel 3: Belemmerende factoren voor effectieve samenwerking

Randvoorwaarden	<ol style="list-style-type: none"> 1. verschillende belangen en oriëntaties; 2. ontbreken chemie; 3. verschillende cultuurwaarden; 4. lokale partijen; 5. instabiele politiek / bestuurlijke omgeving.
Proces tot samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. lijken in de kast en wantrouwen; 2. vage doelen; 3. te hoog gespannen verwachtingen; 4. focus op of gebrek aan draagvlak; 5. weinig zelfreflectie; 6. besluitvorming op basis van gevoel; 7. persoonlijke belangen prevaleren; 8. selectie bij de poort; 9. gebrek aan communicatie en sturing; 10. vrijblijvendheid en zweven.
Indien de samenwerking staat	<ol style="list-style-type: none"> 1. complexiteit van het model; 2. samenwerking staat op afstand; 3. samenwerking professioneler dan opdrachtgever; 4. werkdruk; 5. beperkte rol burgemeesters; 6. berekenen en verrekenen; 7. voorlopers en achterblijvers.

Bron: van de Laar (2010)

4. Verschillende vormen van samenwerking

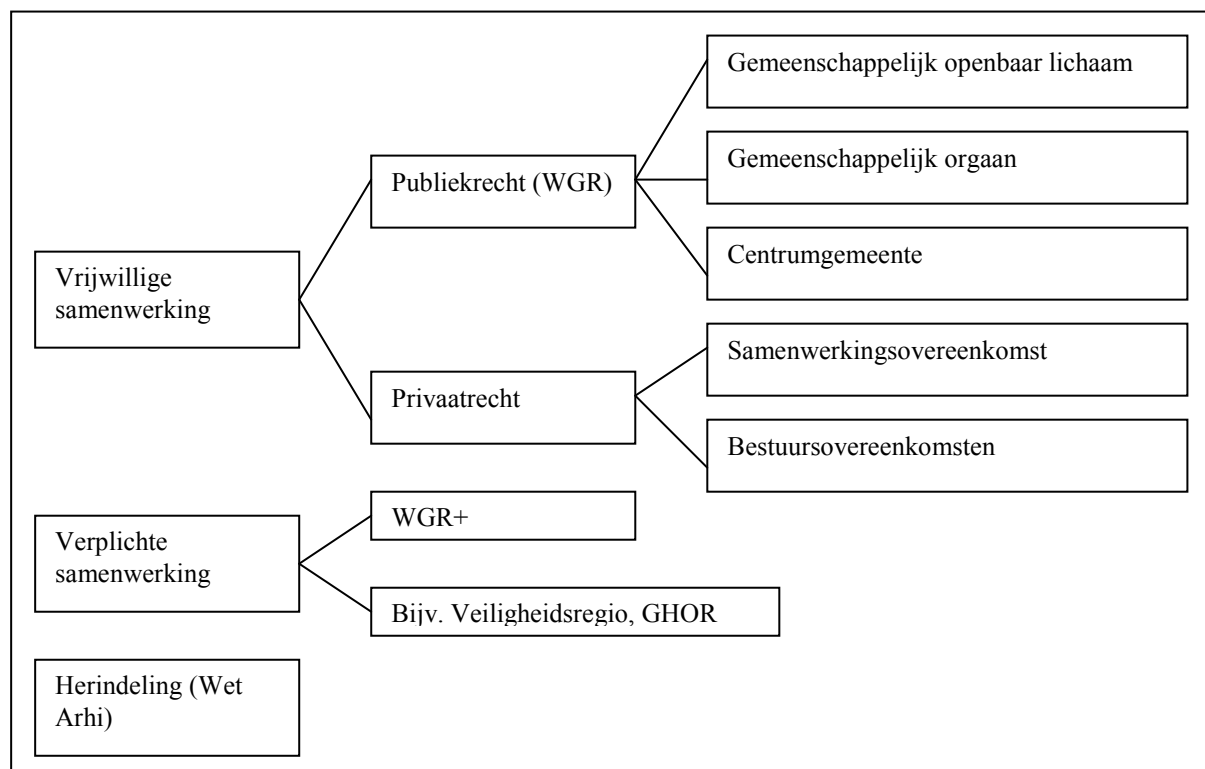
Er zijn verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Onderscheid kan worden gemaakt in de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden, maar er is tevens onderscheid mogelijk op basis van: beleidsterrein(en), schaal, ambitieniveau, structureel of ad hoc en type taak (taken). Een onderscheid naar type taken is er bijvoorbeeld

een naar: 1) plantaken (zeg maar: de stadsregio's), 2) doetaken (zeg maar: de wsw²-bedrijven, de isd³-en) en 3) beheerstaken (PIOFACH⁴ en dus: de SETA⁵-experimenten).

4.1 Juridische vormen

De gemeente heeft juridisch gezien verschillende mogelijkheden om samenwerking vorm te geven (zie figuur 1). De meest vergaande vorm is die van een gemeentelijke herindeling: hierbij verliest de gemeente zijn politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een minder vergaande vorm is intergemeentelijke samenwerking bestaande uit een ambtelijke krachtenbundeling met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten. Deze samenwerking kan verplicht zijn (WGR+) of vrijwillig. Gemeenten die vrijwillig willen samenwerken met buurgemeenten hebben de keuze om dit te doen vanuit het publiekrecht (WGR) of vanuit het privaatrecht. Intergemeentelijke samenwerking wordt altijd vastgesteld door middel van een raadsbesluit.

Figuur 1: Juridische vormen voor samenwerking



Publiekrechtelijke samenwerking (WGR)

Samenwerking op basis van de WGR kan op verschillende manieren een invulling krijgen. Vaak wordt er gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, minder vaak voor een gemeenschappelijk orgaan (bijv. de Lokale Rekenkamer) of een centrumgemeente. Tevens kiezen gemeenten vaak voor een zware vorm binnen de WGR, omdat men minder bekend is

² Wet Sociale Werkvoorziening

³ Intergemeentelijke Sociale Dienst

⁴ Taken op het gebied van Personeel, Organisatie, Informatievoorziening, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

⁵ Samen En Toch Apart

met de lichtere invulling. Korsten e.a. (2006: 16) beschrijven dat dit niet nodig is: de WGR is een flexibele wet die allerlei vormen van lichtere samenwerking toe laat.

Privaatrechterlijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking op basis van het privaatrecht kan op twee manier. Een eerste mogelijkheid is samenwerking op basis van samenwerkingsovereenkomsten. Gedacht kan dan worden aan: contracten, uitbesteding, inkoop, gezamenlijke aanbesteding, shared service centra's (SSC), mandaatverlening en vennootschap. Een andere mogelijkheid is om te werken met bestuursovereenkomsten. Hiermee wordt bedoeld op conventanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Tevens kan er een onderscheid worden aangebracht naar lichte en zware vormen van samenwerking. Lichte vormen van samenwerking zijn bijvoorbeeld een convenant of een contract. De verwachting is dat dit type samenwerking de komende jaren zal toenemen. Zwaardere vormen zijn het oprichten van een stichting of een BV. Gemeenten werken steeds meer samen via privaatrecht (niet WGR) (de Greef 2008).

4.2 Organisatorische vormen

Intergemeentelijke samenwerking kan tevens ingedeeld worden naar verschillende organisatorische vormen. Een dergelijke indeling ligt dicht bij de samenwerkingspraktijk. Voor elke organisatie vorm zijn er specifieke juridische vormen aan te wijzen die hier goed bij passen. (Drooglever en Zwaan 2010). De verschillende organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking worden in deze paragraaf een voor een kort besproken⁶.

Bestuurlijke afspraken

Een overeenkomst tot samenwerking tussen partijen (gemeenten) en eventueel maatschappelijke partijen op een of meerdere bepaalde terreinen. De overeenkomst regelt de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Nakoming van de afspraken is niet juridisch afdwingbaar.

Juridische vormen:

- *Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)*
- *Convenant (privaatrecht)*

Netwerksamenwerking

In een netwerksamenwerking wordt op duurzame basis samengewerkt tussen een (beperkt) aantal gemeenten, meestal ten aanzien van regionale strategische onderwerpen waarover overeenstemming bestaat dat deze alleen gezamenlijk door deze betrokken partners, effectief kunnen worden opgepakt.

Juridische vormen:

- *Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)*
- *Convenant (privaatrecht)*

Centrumgemeente

De (meestal grootste) gemeente in een gebied, die één of enkele taken uitvoert voor andere (meestal kleinere) gemeenten in de omgeving. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van een mandaatverhouding. Expertise, nodig voor het uitvoeren van

⁶ De uitwerking van organisatorische vormen van samenwerking, zoals in deze paragraaf opgenomen, is eerder verschenen in een document van Drooglever en Zwaan (2010).

een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een Dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Juridische vormen:

- *Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)*

Matrixorganisatie

In het matrixconcept nemen de partners (gemeenten) elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van één bepaalde gemeenten, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in door middel van leveringscontracten.

Juridische vormen:

- *Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)*
- *Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)*
- *Contractvorm (privaat).*

Intergemeentelijk Shared Service Center (SSC)

Een intergemeentelijk shared service center is een resultaat verantwoordelijk samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een of enkele specifieke specialisatie(s), aan de afzonderlijke moederorganisaties en eventueel hun klanten, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

Juridische vormen:

- *Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)*
- *Besloten vennootschap (privaatrecht)*
- *Naamloze vennootschap (privaatrecht)*

SETA

Samen en toch apart. Ook wel aangeduid als federatiegemeente. Samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten (grotendeels) zijn gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten nog wel elk een eigen bestuur en raad hebben. Eventueel beschikt elk bestuur nog over een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar het gedeelde ambtelijk apparaat fungeren, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de wettelijke rol stelt elke gemeente wel een eigen gemeentesecretaris aan, maar het is mogelijk dat dit voor alle deelnemers dezelfde persoon is.

Juridische vormen:

- *Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)*

Model Ten Boer (publieke outsourcing)

Een gemeente besteedt alle ambtelijk uit te voeren werkzaamheden uit aan een andere (grotere) gemeente. De gemeente behoudt uitsluitend een eigen bestuur, raad, gemeentesecretaris en eventueel een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar de uitvoerende gemeente fungeren.

Juridische vormen:

- *Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)*
- *Convenant (privaatrecht)*

Herindeling

Een volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie van gemeenten tot één nieuwe gemeente.

Juridische vormen:

- *Nieuwe wetgeving, Wet arhi (procedureel)*

4.3 Voor- en nadelen

In deze paragraaf zullen verschillende voor- en nadelen van de modellen en samenwerkingsvormen besproken worden.

Intergemeentelijke samenwerking

In algemene zin kan worden gezegd dat intergemeentelijke samenwerking de voordelen heeft van schaalvergroting (o.a. grotere efficiëntie en effectiviteit, kwaliteitsverbetering) en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest. Op deze manier kan onder andere de maatschappelijke betrokkenheid op peil blijven. Een nadeel van intergemeentelijke samenwerking is de beperkte democratische legitimatie. Partners+Pröpper hebben dit ook in hun onderzoek in 2005 aangetroffen: “Een meerderheid van gemeenten en provincies is ontevreden over het democratische gehalte van de samenwerking (onvoldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking) – ongeachte de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht waarop de samenwerking betrekking heeft (beleidsafstemming of uitvoering)” (P+P 2005: 2-3). Andere nadelen van intergemeentelijke samenwerking zijn het verlies in autonomie en de coördinatielasten.

De voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking verschillen echter ook sterk per type taak, zwaarte en vorm van de samenwerking. De slagvaardigheid en kosten/baten worden bijvoorbeeld positief beoordeeld bij uitvoeringstaken en negatief beoordeeld bij beleidsafstemming (P+P 2005: 3). Voordelen van een lichte vorm van samenwerking - zoals bestuursafspraken - zijn: de snelheid, flexibiliteit en passendheid binnen een overlegstructuur, het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid en het feit dat het een instrument tot zelfbinding is en gezien kan worden als opstap tot het sluiten van bijvoorbeeld een contract (Kortsen e.a. 2006: 18-19). Een voordeel van een zwaardere samenwerking is dat er minder vrijblijvendheid is waardoor er slagvaardiger opgetreden kan worden.

De netwerksamenwerking heeft als voordelen: flexibiliteit en de ruimte om kansen te verkennen. Nadelen zijn dat het geen oplossing biedt voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid willen verkleinen en streven naar schaalgrootte, en dat de kostenbesparingen zeer beperkt zijn. Aan het samenwerken volgens het netwerkconcept hangen ook enkele voorwaarden: doelen moeten in concrete plannen worden omgezet, er moet genoeg tijd worden geïnvesteerd en men dient zich er van bewust te zijn dat terugverdieneffecten niet direct zichtbaar zijn. (Kortsen e.a. 2006: 35-36).

Het centrumconcept heeft als voordeel dat gemeenten gebruik maken van de sterke punten van één van de partners, hierdoor blijft de energie die erin wordt gestoken beperkt. Andere voordelen zijn: eenvoudige toetreding, minimalisering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, realisatie van schaalvoordelen, het wiel niet opnieuw uitvinden, beperkte vereiste investering, professionalisering en overzichtelijkheid van het model. Een

dergelijke vorm van samenwerking is interessant bij operationele activiteiten / projectmatige werkzaamheden waarbij expertise van één van de partners nodig is. (Korsten e.a. 2006: 36-37).

De voor- en nadelen van het matrixconcept zijn gelijk aan die van het centrumconcept. Extra nadeel kan zijn dat door de grotere onderlinge afhankelijkheid en beleidsversnippering een integrale aanpak lastig is. Tevens zorgt dit voor een verkokering van de ambtelijke apparaten en spanning tussen enerzijds maatwerk en anderzijds confectie (efficiëntie). Het matrixconcept kan worden gebruikt bij samenwerking op het gebied van operationele taken en bij bovenlokale / strategische vraagstukken. (Korsten e.a. 2006: 37-38).

De afzonderlijke SSC heeft als voordelen: schaalgrootte (verminderen kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering, verbetering dienstverlening, bieden van carrièreperspectief en kansen tot specialisatie) en een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden (transparantie en autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen). Het feit dat er wordt gewerkt met een afzonderlijke organisatie heeft bovendien als voordeel dat er een focus mogelijk is op de professionalisering en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers. Deze eenduidige relaties zijn minder gevoelig voor toe- en uittreding van partners. Het werkterrein van de SSC is tevens eenvoudig uit te breiden. Nadelen zijn dat het gemiddelde loonniveau in SSC vaak hoger ligt, er sprake is van coördinatiekosten en sturingsvraagstukken. Er is een risico dat de autonomie van het SSC groeit, waardoor een strakke sturing van gemeenten extra van belang is. (zie Korsten e.a. 2006).

De voordelen van de SETA⁷ - als specifieke vorm van de SSC – zijn vooral gericht op schaalvoordelen en efficiencywinst, professionalisering en herhalingsvoordelen. Dit alles gekoppeld aan behoud van de bestaande lokaal-politieke gemeenschappen en gemeentebesturen (behoud gemeentelijke identiteit en betrokkenheid burgers). Korsten e.a. (2006: 28-29) hebben de voordelen uitgewerkt in twaalf punten:

1. niet het nadeel van afstandelijkheid: slagvaardig en doelmatig realiseren van dagelijkse operationele zaken;
2. leidt tot minder juridische en andere fouten;
3. niet opnieuw wiel uitvinden;
4. standaardisatievoordeel, wat leidt tot grotere doelmatigheid;
5. samen weet je meer;
6. herhalingsvoordeel;
7. opstuwend effect (zwakke gemeente trekt zich aan sterkere op);
8. meer specialisatie;
9. zaken oppakken waar eerst geen tijd voor was;
10. kwaliteitsverbetering;
11. arbeidssatisfactie effect;
12. meer regionaal denken.

Voor kleine gemeenten zullen een aantal van deze voordelen extra reden zijn om te kiezen voor SETA. Mogelijke nadelen van het SETA-concept hebben te maken met de discussies omtrent de vestigingsplaats, of ambtenaren wel willen samenwerken, wat de financiële prikkel tot samenwerken is en hoe de kosten herrekend kunnen worden (Korsten e.a. 2006: 29-30). De structuur van SETA kan erg complex zijn, waardoor vooraf moeilijk inzicht is te krijgen op het kostenaspect (van de Laar 2010).

⁷ De voor- en nadelen van het model Ten Boer sluiten hier op aan. Ten Boer kan gezien worden als een vorm van SETA, met geconcentreerde samenwerking. K5 is een voorbeeld van gedeconcentreerde samenwerking. (Korsten e.a. 2006).

Ook de verschillende juridische vormen van samenwerking kennen verschillende voor- en nadelen. Korsten e.a. (2006: 24) beschrijven als beperking van de WGR dat bovengemeentelijke organen zelden goed transparant zijn, raadsleden zelden terugkoppelen, kiezers het regiobestuur niet kunnen afrekenen, en de WGR-structuren bovendien zelden productief zijn. Gelet op de kritiek over de democratische controle bij de WGR merkt De Greef (2008: 516) op dat de raden wel degelijk sturingsmogelijkheden⁸ hebben bij een publiekrechtelijk lichaam maar dat de raden deze vaak niet kennen.

Herindeling

Korsten e.a. (2006: 23-24) beschrijven verschillende voordelen van gemeentelijke herindelingen. Het idee is dat er door de fusie een robuustere gemeente ontstaat met meer potentie. De nieuwe gemeente kan meer aan en meer kanten op, met als resultaat dat deze minder kwetsbaar is. De schaalvergroting brengt verschillende voordelen met zich mee (minder bestuurders, minder aansturingsonduidelijkheden, minder overleg tussen gemeenten, meer expertise in huis, kostenreductie). Vooral voor kleine gemeenten kan herindeling een interessante optie zijn. Herindelingen kennen echter ook enkele nadelen. Zo is er een lagere maatschappelijke betrokkenheid (Herweijer 2007), zijn er meer ambtenaren per inwoner en is het ondoelmatig voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners (Korsten e.a. 2006: 23-24).

4.4 Wanneer welke vorm?

Samenwerking is maatwerk, er is geen beste vorm. De vorm bepaal je op basis van het aantal deelnemende partners, verschillen in omvang van de partners, mate van professionaliteit van de deelnemers, en het aantal en type taken dat in de samenwerking wordt ondergebracht (van de Laar 2010). Korsten e.a. (2006) bepleiten dat bij het invullen van intergemeentelijke samenwerking gemeenten het streven naar concrete resultaten als vertrekpunt zouden moeten nemen en niet vanuit een structuurdiscussie moeten starten. De oorzaak en het doel van de samenwerking dienen centraal te staan. Er zou meer aandacht moeten gaan naar de productiviteit en slagvaardigheid van verbanden. Nu blijven gesprekken vaak steken op machtsdiscussies over de samenstelling van het AB en DB (Korsten e.a. 2006: 19-20).

Er is dus geen pasklaar advies. Wel is het mogelijk om een schets te geven waar gemeenten op dit moment voornamelijk voor lijken te kiezen. In algemene zin neemt het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden toe (P+P 2005). Er is echter vooral een stijging te zien in het aantal informele samenwerkingsverbanden. Bij informele samenwerking staat het uitwisselen van kennis en het lenen van elkaar zijn capaciteit (met gesloten beurs) centraal. Dit gebeurt met name als het gaat om ondersteunende / PIOFACH-taken. Publiekrechtelijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Natuur, milieu en afvalverwerking, en Sociale Zaken. In opkomst is publiekrechtelijke samenwerking als het gaat om Algemene en bestuurlijke zaken, en Veiligheid en hulpverlening. Privaatrechtelijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Sociale Zaken, PIOFACH-taken, en Natuur, milieu en afvalverwerking. (zie P+P 2005). Verder is opvallend dat wanneer het democratische gehalte van de samenwerking van belang is er wordt gekozen voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, en wanneer de flexibiliteit van de regeling van belang is men kiest voor een privaatrechtelijk verband. Overigens passen deze motieven niet bij de feitelijke resultaten (P+P 2005: 3). Verder valt op dat gemeenten de samenwerking het liefst stap voor stap opzetten. Dus niet direct herindelen of structurele oplossingen zoals de modellen Ten Boer en BEL doorvoeren. Van den Heuvel en de Wit

⁸ Ten eerste is het AB vastgesteld door raadsleden. Tevens kunnen raden hun eigen leden in het AB tot verantwoording roepen (en eventueel ontslaan). Verder kunnen raadsleden het AB, DB of de voorzitter om informatie vragen. (de Greef 2008: 516).

(2009) noemen deze situatiespecifieke verbanden de ‘derde weg’: men streeft naar het beste (maatschappelijke) resultaat rondom een specifiek vraagstuk. Deze situatiespecifieke verbanden bieden ruimte, flexibiliteit en openheid om op de ontwikkelingen in te spelen.

5. De eerste stappen...

Bij het inrichten van een samenwerkingsverband komt heel wat kijken. De literatuur biedt verschillende aanknopingspunten voor stappen en afwegingen die genomen moeten worden. Allereerst dienen de randvoorwaarden bekeken te worden (zie tabel 3). Van den Heuvel (2010) somt deze krachtig op door na te gaan of aan de voorwaarden van ‘noodzaak, vertrouwen en tijd’ wordt voldaan. Is er een gedeelde urgentie, wat is het doel? Hebben de partners vertrouwen in elkaar? Is men bereid tijd en geld te investeren, ook al zal het een tijd duren tot de baten duidelijk zijn? Andere aspecten waarover nagedacht moet worden is de leiding (hoe zit het hiermee?), afstemming (zijn de opdrachten van de verschillende colleges duidelijk, uitvoerbaar, is er sprake van kaderstelling?) en de gemeenteraden (is het concept politiek werkbaar? Wat is de doorwerking op raden?) (Korsten e.a. 2006: 30). Tevens dienen een aantal dilemma’s op voorhand te worden besproken. Korsten e.a. (2006: 79-80) signaleren drie dilemma’s. Ten eerste het dilemma: structuurdiscussie versus operationeel resultaat (is het doel helder?). Ten tweede de discussie tussen enerzijds politieke sturing en maatwerk en anderzijds de efficiencywinst (maatwerk versus confectie). Ten derde de keuze tussen managementsturing, opdrachten en sla’s⁹ versus niets regelen. Van de Laar (2010) geeft in zijn boek een uitgebreide opsomming van verschillende elementen die van belang zijn bij het opstarten en inrichten van een samenwerkingsverband (deels gebaseerd op andere literatuur). Deze staan weergegeven in tabel 4.

⁹ ‘service level agreements’

Tabel 4: Elementen voor een effectieve intergemeentelijke samenwerking

Veranderproces	<ol style="list-style-type: none">1. Gedeelde visie van het topmanagement (Dekker en Schut 2005);2. Draagvlak binnen alle lagen van betrokken organisaties (Korsten e.a. 2004);3. Heldere doelstellingen en deze uitdragen (Korsten ea 2004);4. Duidelijke projectorganisatie en gefaseerde aanpak (Dekker en Schut 2005);5. Belemmering: kijken naar effecten afzonderlijke terreinen en niet naar het totaalplaatje.
Inrichting samenwerking	<ol style="list-style-type: none">1. Ontwikkelen van ‘corporate identity’;2. Focus op zowel interne als externe klanten van het verband;3. Autonomie van opdrachtgevers;4. Zo zakelijk en transparant mogelijk;5. Let op: niet teveel bedrijfsmatige instelling (uurtje-factuurkje), risico betrekken eigen deskundigen.
Lessen tot beter alliantie management (Korsten en van de Laar 2007)	<ol style="list-style-type: none">1. De afzonderlijke colleges beschikken over een scherpe diagnose van zwakheden in de eigen organisatie en hebben zicht op beleidsmatige uitdagingen en taken die moeten worden opgepakt, maar die de eigen organisatie niet alleen aankan;2. De voordelen van samenwerking staan duidelijk op een rij, worden doorleefd en gevoeld;3. Betrokkenen zijn bereid de eventuele nadelen van samenwerking te beperken;4. Er vindt een combinatie plaats van een top-down en een bottom-up aanpak. Het draait niet enkele om een visie van bestuurders, maar ook raden en ambtenaren moeten betrokken worden;5. De samenwerking moet geformaliseerd worden;6. De samenwerking wordt uitgewerkt door een Gedeondbende, die elkaar krachtig ondersteunt;7. De samenwerking geniet bestuurlijke prioriteit en aandacht. Er wordt leiderschap gevraagd;8. Het management van de samenwerking moet van de grond komen. Er worden knopen doorgesakt en er wordt gestuurd;9. Er dient vertrouwen tussen de partners te bestaan en dit vertrouwen wordt uitgedragen;10. De samenwerking moet in een ‘winning mood’ komen door ‘quick wins’ in financieel opzicht, waardoor de kritische blik van de omgeving afneemt en de samenwerking de ruimte krijgt;11. De omgeving moet geen twijfel zaaien over gemeentelijke samenwerking. Het is kiezen tussen samenwerken en herindelen. Ook grotere gemeenten zoeken weer naar samenwerking.

Bron: Van de Laar (2010: 41-43)

6. Slot

In dit paper is getracht een overzicht te geven van de huidige stand van zaken omtrent intergemeentelijke samenwerking. Verschillende vormen van samenwerking (inclusief de bijbehorende voor- en nadelen) zijn besproken als mede de bevorderende en belemmerende factoren van intergemeentelijke samenwerking. Deze literatuur(quick)scan brengt tevens een aantal essentiële vragen aan het licht: sommige hiervan zijn in bovenstaande tekst aan de orde gekomen, andere vloeien hier uit voort. Deze vragen vormen een weergave van enkele discussies die op dit moment in de wetenschap en praktijk worden gevoerd.

Vragen

- Hoe de samenwerking structureren? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Hoe ver kan de samenwerking gaan? (Zwaan 2005: 93)

- Is je identiteit in het geding bij vergaande samenwerking? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Wat is de juiste balans tussen vertrouwen en controle? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Waarom is er zoveel privaatrechterlijke samenwerking? (de Greef 2008: 510)
- Bevordert intergemeentelijke samenwerking de bestuurskracht?
- Hoe kan de democratische controle van samenwerkingsverbanden versterkt worden? En hiervan afgeleid: hoe verzeker je voldoende betrokkenheid van de raden? Hoe creëer je regionaal perspectief bij raden? (Denters & Sterkenburg)
- Slagen de stadsregio's er inderdaad beter in om verrommeling in het ruimtelijke domein te voorkomen dan de provincies?

Literatuurlijst

- Berenschot, 2010, *Adviesproducten en referenties Intergemeentelijke Samenwerking*.
- Dekker, M. en J. Schut, 2005, *Shared services in beweging! Een struikelpartij of sprint?*
- Denters, S.A.H. en G. Sterkenburg, *Betrokkenheid gemeenteraden bij stedelijke netwerkvorming in Overijssel: een verkenning*.
- Drooglever, J en L. Zwaan, 2010, *Definities organisatorische vormen van samenwerking*.
- de Greef, R.J.M.H., 2008, De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regeling heet'. *de Gemeentestem*, 107, pp. 509-526.
- Herweijer, M., 2007, 'Hoe krijgen raadsleden greep op gemeentelijke samenwerking?' *Bestuursforum*, jaargang 31: 11, pp 12-14.
- van den Heuvel, H. en A. de Wit, 2009, *Durf te twifelen en deel dilemma's. Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking*, in opdracht van: InAxis, FWA Drukkerij.
- van den Heuvel, H., 2010, *Noodzaak, vertrouwen en tijd' een bestuurlijk perspectief op shared services*, in opdracht van: InAxis.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, 2002, *Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. in opdracht van: InAxis.
- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, 2006, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, Heerlen/ Arnhem: Sdu Uitgevers bv.
- Korsten, A.F.A., 2004, 'De gemeentelijke bestuurskracht. De veranderende inhoud van een oud concept', in: *Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*, Elsevier, Den Haag, pp. 17-28.
- van de Laar, S., verschijnt binnenkort, *Samenwerken in geuren en kleuren. Wat stimuleert en wat remt de ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?*
- Partners+Pröpper, 2005, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, Vught.
- SGBO, 1999, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag: VNG.
- Zwaan, L., 2005, *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*, Leeuwendaal.

Politieke legitimiteit van regionale samenwerking

Jan van Tatenhove

Een essay in opdracht van het NIROV - Eindversie 19 juni 2009 –

1. Inleiding

Dit essay is geschreven in het kader van het NIROV Meerjarenprogramma Regio's. Centraal in dit programma staat de praktijk van inhoudgedreven samenwerking rond ruimtelijke opgaven van stedelijke regio's. Hoewel regionale inhoudsgedreven samenwerking veel verschillende vormen kent, gaat het vrijwel altijd om samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en in sommige gevallen nemen ook provincies en/of private actoren deel. Deze samenwerkingsverbanden kennen een eigen bestuur (bestaande uit burgemeesters, wethouders, gedeputeerden), maar zijn niet rechtstreeks gekozen. Dit roept de vraag op naar hoe deze regionale samenwerkingsverbanden politiek worden gelegitimeerd en hoe de relaties zijn tussen deze verbanden met deelnemende publieke en private actoren.

De centrale vraag van het praktijkgericht onderzoek is: "Hoe worden inhoudsgedreven regionale projecten en programma's politiek gelegitimeerd?" Deze centrale vraag wordt in dit essay uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

- Welke rol spelen politici en bestuurders in regionale samenwerkingsprojecten?
- Welke vormen van politieke legitimiteit kunnen worden onderscheiden in projecten van regionale samenwerking?
- Hoe beïnvloedt de institutionele inbedding van regionale projecten en programma's politieke legitimiteit?
- Hoe wordt politieke legitimiteit beïnvloed door regionale samenwerking?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt allereerst in paragraaf 2 de vraag behandeld waarom streven overheden naar regionale samenwerking om vervolgens een typering te geven van vormen van regionale samenwerking, variërend van geïntegreerd gebiedsgericht beleid tot formele verplichte regionale samenwerking. In paragraaf 3 wordt het begrip politieke legitimiteit behandeld. Aan de hand van vormen van legitimiteit (input, proces, output en feedback legitimiteit) en handelingsoriëntaties (logica van consequentie en logica van passendheid) worden acht kernvragen van politieke legitimiteit voor regionale samenwerking geformuleerd. Aan de hand van deze kernvragen wordt in paragraaf 4 nagegaan welke mogelijke problemen zich kunnen voordoen wanneer politieke legitimiteit van inhoudsgedreven regionale samenwerking niet goed is geregeld. Het essay eindigt met het formuleren van voorwaarden voor succesvolle politieke legitimiteit van regionale samenwerking (paragraaf 5).

2. Regionale samenwerking: een typering

De afgelopen 15 à 20 jaar hebben overheden op uiteenlopende wijze geëxperimenteerd met regionale projecten, zoals gebiedsgericht beleid en regionale samenwerking. Het betreft experimenten zowel met nieuwe vormen van sturing (bijvoorbeeld geïntegreerd gebiedsgericht beleid) als nieuwe vormen van regionale bestuurlijke samenwerking (variërend van vrijwillige samenwerking op basis van een convenant tot verplichte samenwerking in de

WGR-plus of Stadsregio's) (Van Tatenhove, 2009). Voor dat deze vormen van samenwerking worden behandeld geef ik allereerst een aantal redenen voor regionale samenwerking.

Redenen voor regionale samenwerking

De belangrijkste redenen voor regionale samenwerking zijn: (1) het aansluiten bij het schaalniveau waarop zich problemen voordoen. Veel ruimtelijke of milieuproblemen zoals verzuring of vermessing doen zich voor op regionaal niveau en vragen om regionale oplossingen. Hetzelfde geldt voor infrastructurele problemen. Het aanleggen van bijvoorbeeld wegen is per definitie een gemeenteverstijgend probleem; (2) het combineren van expertise en specialistische kennis. Taken van het rijk en de provincies worden steeds vaker gedecentraliseerd naar gemeenten. Kleinere gemeenten beschikken soms echter niet over de benodigde specialistische kennis en samenwerking biedt dan uitkomst. Een voorbeeld zijn de BUGM-, FUN- en VOGM subsidieregelingen in het milieubeleid om intergemeentelijke samenwerking te bevorderen. Hoewel de in de jaren negentig ontstane samenwerkingsverbanden vrijwel allemaal zijn opgehouden te bestaan, is er nog steeds sprake van projectmatige vormen van regionale (intergemeentelijke) milieusamenwerking (Smits, 2000); (3) een doelmatige inzet van beschikbare middelen en het instandhouden van voorzieningen. Door regionale samenwerking is het mogelijk op een efficiënte manier middelen in te zetten. Bijvoorbeeld de gemeenschappelijke inkoop van goederen en diensten.

Vormen van regionale samenwerking

In de afgelopen 20 jaar zijn er verschillende vormen van regionale samenwerking ontwikkeld. De belangrijkste zijn gebiedsgericht beleid, gebiedsontwikkeling en stadsregio's en stedelijke netwerken.

Gebiedsgericht beleid is een beleidsvorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg naar geschikte oplossingen zoeken. Er kunnen drie generaties van gebiedsgericht beleid worden onderscheiden. De eerste generatie betrof het mono- en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. De tweede generatie betreft het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid (GGB). Het GGB werd door het rijk ontwikkeld om oplossingen te vinden voor milieu-, natuur-, (landbouw)economische, water-, ruimtelijke en leefbaarheidproblemen die via het generieke beleid nauwelijks oplosbaar waren. Kenmerkend voor de tweede generatie gebiedsgericht beleid is dat beleidsinitiatieven en plannen voor herstructurering van een regio in een vroeg stadium als nog te ontwikkelen projecten aan de betrokken participanten worden voorgelegd (Van Tatenhove, 1996). De derde generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door het geordend terugtrekken van de staat, waarbij het rijk het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van gebiedsgericht beleid onder condities overlaat aan de regio (Hajer et.al, 2004). Onder regio wordt hier verstaan het fysieke schaalniveau waarop problemen zich voordoen en die door de betrokkenen als legitiem wordt gedefinieerd om die problemen op te lossen. Regio is dus geen vaststaande entiteit, maar varieert afhankelijk van de betrokken actoren en de problemen zoals zij die ervaren. Iedere generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een mix van gebiedsgerichte en gebiedsspecifieke regionalisering. Bij gebiedsgerichte regionalisering definiëren het rijk en de provincies de regels van het spel, de doelen, problemen, oplossingsrichtingen en beslissen wie er aan processen van regionaal maatwerk mogen meedoen. Bij gebiedsspecifieke initiatieven ligt de regio veel meer bij lokale actoren. Lokale processen en structuren geven vorm aan deze initiatieven en benadrukken de autonomie en eigenheid van gebieden (Van Tatenhove, 1996).

Volgens Witsen (2006) is de regio het belangrijkste speelveld van de ruimtelijke ordening geworden. “Daar is het mogelijk om nationale opgaven vast te knopen aan lokale opgaven en deze beide, met alles wat ertussen ligt, tot een mooie symbiose te laten komen. Op regionaal niveau zijn de plekken te identificeren waar zoveel opgaven samenkomen, dat er bijzondere ontwerp-, plannings- en communicatietechnieken nodig zijn om tot een oplossing te komen: de integrale gebiedsontwikkeling” (Witsen, 2006: 22). Met de ontwikkeling van de Nota Ruimte is ingezet op gebiedsontwikkeling. Volgens Van Rooy (2007) worden anders dan bij gebiedsgericht beleid bij gebiedsontwikkeling de urgenties van de gebieden zelf centraal gesteld en werken publieke, private en particuliere partijen samen aan het ontwikkelen van de beste oplossingen. Gebiedsontwikkeling wordt zelfs beschouwd als een poging tot gebiedsspecifieke regionalisering. “Waar ontwikkelingsplanologie nog planologie en dus primair een ruimtelijke opgave is, gaat het bij gebiedsontwikkeling primair om een maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist” (Van Rooy et.al, 2006: 6). Gebiedsontwikkeling is volgens de opstellers van het praktijkboek “gebiedsontwikkeling NederlandBovenWater” een logische vervolg op gebiedsgericht beleid, maar vanuit een gekantelde benadering van ruimte. Gebieden staan centraal in plaats van institutionele grenzen of plannen van beleidsmakers”.

In dit essay staan de stadsregio's en stedelijke netwerken als vorm van regionale samenwerking centraal. Stedelijke netwerken of daily urban systems zijn het schaalniveau waarop ruimtelijke en andere problemen het beste kunnen worden aangepakt. De recente geschiedenis van de stadsregio's begint bij de kaderwet 'bestuur in verandering' (1994). Begin jaren negentig van de vorige eeuw werd duidelijk dat er in sommige regio's – gezien de problemen waar ze mee te maken hadden – een meer verplichtende vorm van samenwerking tussen gemeentes noodzakelijk was. De tijdelijke kaderwet was van toepassing op de samenwerkingsgebieden rond de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo. In deze kaderwetregio's voeren gemeenten in regionaal verband 'verplichtend' taken uit op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu. Hierbij worden lokale en regionale belangen tegen elkaar afgewogen. Instelling van de stadsregio's had volgens de wetgever onder meer tot doel om te bevorderen “dat ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelingseffecten uitblijven” (Commissie Nijpels, 2009: 15). Op 22 november 2005 wordt de WGR-plus regeling in de Eerste kamer aangenomen. Hiermee zijn de Stadsregio's een feit: een vorm van verplichte regionale samenwerking tussen gemeenten om oplossingen te vinden voor complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblemen, zoals de planning van nieuwe woongebieden, de verbetering van de bereikbaarheid, de aanleg van bedrijventerreinen, groengebieden en infrastructurele projecten. Sinds januari 2006 hebben bovenstaande kaderwetgebieden en Parkstad Limburg de status van WGR-plusregio. Het bestuur van de stadsregio's wordt gevormd door de 'regioraad', bestaande uit raadsleden, wethouders en burgemeesters. De leden worden door de betrokken gemeenteraden benoemd. Iedere stadsregio kent een dagelijks bestuur, waarbij de leden eigen portefeuilles hebben. De leden van het dagelijks bestuur zijn ook lid van het algemeen bestuur. De samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur kan per regio verschillen. Dat komt omdat iedere regio in de gemeenschappelijke regeling zelf bepaalt hoeveel leden worden aangewezen in het algemeen bestuur. Om tegemoet te komen aan de specifieke omstandigheden in de regio is er tevens variatie in de verhouding tussen politieke vertegenwoordiging en vertegenwoordiging van gemeenten en zijn de stemverhoudingen gekoppeld aan de gemeentegrootte. Voorzitter van de regioraad is in beginsel de burgemeester van de (grootste) centrumgemeente. De stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN) heeft een externe voorzitter.

3. Politieke legitimiteit: een theoretische plaatsbepaling

Het onderzoeksplan “politieke legitimiteit van inhoudgedreven regionale samenwerking” onderscheidt twee elementen van politieke legitimiteit, te weten een project is democratisch gelegitimeerd én het instellen, de doelstelling, de taken en de uitkomsten van regionale samenwerking zijn het resultaat van én gebaseerd op expliciet gemaakte politieke keuzes door de meerderheid van de betrokken volksvertegenwoordigers. Startend met deze omschrijving van politieke legitimiteit wordt in deze paragraaf een nadere invulling aan het begrip gegeven.

In de politicologie, de bestuurskunde en de (politieke) sociologie worden veel definities van legitimiteit gegeven. Legitimiteit verwijst naar de acceptatie van het politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Meer in het bijzonder gaat het erom dat de handelingen of de producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk zijn en in overeenstemming met sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities. Van belang is het dat de waarden, normen en keuzes worden verankerd in beleidsvoering en besluitvormingsprocessen.

In de literatuur worden vier vormen van legitimiteit onderscheiden, te weten *input legitimiteit*, *throughput of proceslegitimiteit*, *output legitimiteit* en *feedback legitimiteit* (Scharpf, 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; Edelenbos et.al., 2006; Van Tatenhove, 2008). **Input-legitimiteit** verwijst naar *government by the people*. Met andere woorden politieke keuzes zijn legitiem wanneer ze een uitdrukking zijn van de wil van het volk of een politieke gemeenschap. Bij deze vorm van legitimiteit ligt de nadruk op de steun van de burgers voor gezagsdragers en de heersende spelregels van het systeem; participatie van degenen die worden geraakt door een beslissing; en de representatie van hun belangen en preferenties. **Output-legitimiteit** benadrukt *government for the people*. Politieke (en normatieve) keuzes zijn legitiem wanneer ze werken, presteren of goederen leveren. Bij deze vorm van legitimiteit staan de uitkomsten van collectieve besluitvormingsprocessen centraal. Wanneer deze overeenkomen met de wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers dan is er sprake van legitiem beleid (responsiviteit van beleid). **Proces-legitimiteit** verwijst naar de zorg voor de kwaliteit van de procedures en de structuur van beleidvoeringsprocessen in termen van legaliteit, transparantie, eerlijkheid, responsiviteit, deliberatie, openheid en efficiency. Proces-legitimiteit bekijkt hoe een besluit is genomen, wie verantwoordelijk is, wie er hebben mogen meedoen, welke onderwerpen aan de orde waren en hoe de besluitvorming is verlopen (via stemmen dan wel argumenteren). In het geval van proces-legitimiteit is de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. **Feedback-legitimiteit** tenslotte verwijst naar de mate waarin politici en bestuurders verantwoording aan elkaar afleggen en aan burgers. De democratische legitimiteit van een bestuursstructuur wordt in hoge mate bepaald door de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de feedback. Afkeuring dan wel waardering van de uitkomsten van politieke interventies moet liefst zo snel mogelijk weer aan de input-zijde van de democratische besluitvorming worden ingebracht.

Vertaald naar de politieke legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kunnen we de volgende vormen van legitimiteit onderscheiden.

- Input-legitimiteit: de vertegenwoordigers in de regioraad zijn een representatieve afspiegeling van de betrokken belangen.

- Proces-legitimiteit: Er is sprake van een transparant procesverloop, duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen.
- Output-legitimiteit: Het samenwerkingsverband biedt de oplossingen voor de problemen en de resultaten en maatregelen worden door de betrokkenen geaccepteerd.
- Feedback-legitimiteit: De regioraad legt verantwoording af voor beleidsresultaten aan raden, staten en burgers.

Om te kunnen komen tot het formuleren van kernvragen van politieke legitimiteit is het van belang niet alleen inzicht te hebben in het normatieve karakter van politiek, maar ook met de institutionele context waarbinnen beleid en politiek plaatsvinden (vergelijk ook Edelenbos et.al., 2006). March en Olson (1989) maken een onderscheid tussen de ‘logica van consequentie’ (*logic of consequence*) en de ‘logica van passendheid’ (*logic of appropriateness*). “Bij de logica van consequentie staat de oriëntatie op de gewenste doelen en regels voorop. In de logica van gepastheid richt de aandacht zich juist op de politiek-maatschappelijke context die de vaststelling van deze doelen en regels kanaliseert en mede bepaalt” (Hemerijck, 2003: 6). In de logica van consequentie laten actoren zich leiden door hun eigenbelang en individuele nutsmaximalisatie. Deze handelingsoriëntatie richt zich op het doelgerichte handelen van actoren en de afweging van de consequenties door deze actoren om deze doelen zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen bereiken. De logica van passendheid veronderstelt een geheel andere handelingsoriëntatie, namelijk dat actoren zich bij hun afweging laten leiden door wat politiek haalbaar en cultureel aanvaardbaar is in geven situaties. “Beleidskeuzen worden sterk beïnvloed door sociale rollen en routines, standard operating procedures, en andere instituties die beleidsmakers nodig hebben om meerduidige beleidsproblemen hanteerbaar te maken” (Hemerijck, 2003: 7).

Geïnspireerd door Hemerijck (2003)¹⁰ formuleer ik in dit essay – op basis van de vier vormen van legitimiteit en de twee handelingsoriëntaties – acht kernvragen van politieke legitimiteit van regionale samenwerking (zie tabel 1).

¹⁰ Op basis van de handelingsoriëntaties van March en Olson en criteria van democratische legitimiteit formuleert Hemerijck vier kernvragen van beleid, te weten: ‘Past het?’ (Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid), ‘Hoort het?’ (Maatschappelijke aanvaardbaarheid), ‘Werkt het?’ (Instrumentele doelmatigheid) en ‘Mag het?’ (Constitutionele rechtmatigheid).

	Input legitimiteit	Proces legitimiteit	Output legitimiteit	Feedback legitimiteit
Logica van consequentie	Zijn de juiste vertegenwoordigers gekozen om de problemen op te lossen?	Leidt het gekozen procesontwerp tot oplossing van de problemen?	Leiden de ontwikkelde projecten en programma's tot voor de betrokkenen gewenste resultaten?	Is er overeenstemming en duidelijkheid over de politieke keuzes
Logica van passendheid	Sluit de samenwerkings-vorm aan bij de belangen, verwachtingen, waarden en normen van burgers?	Sluit het gekozen procesontwerp aan bij de institutionele regels van het spel?	Is er sprake van bestuurlijke slagvaardigheid? Is de uitkomst politiek haalbaar en bestuurlijke uitvoerbaar?	Zijn er voldoende mechanismen voor het vroegtijdig betrekken van actoren en het terugkoppelen van de resultaten?

Tabel 1 Acht kernvragen van politieke legitimiteit

Aan de hand van deze vragen is het mogelijk de politieke legitimiteit van inhoudsgedreven regionale samenwerking in detail te bestuderen zowel op het niveau van de keuzes van de betrokkenen in de beleidspraktijk van regionale samenwerking als op het niveau van de institutionele inbedding van de praktijken van regionale samenwerking. Met behulp van deze vragen wordt expliciet aandacht besteed aan de legitimiteit van de keuze en selectie van de vertegenwoordigers, het gekozen procesontwerp en de aansluiting van dit ontwerp bij bestaande institutionele regels, de uitkomsten van de regionale samenwerking en de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze uitkomsten en tenslotte de mate van terugkoppeling van de resultaten met de betrokken gemeenteraden en provinciale staten.

4. Mogelijke problemen met politieke legitimiteit

De acht kernvragen geven niet alleen inzicht in de aard van politieke legitimiteit van regionale samenwerkingsvormen, maar geven ook inzicht in mogelijke problemen die zich voor kunnen doen wanneer politieke legitimiteit niet goed is geregeld. Aan de hand van de acht vragen worden in deze paragraaf mogelijke problemen behandeld. De problemen zijn geordend aan de hand van de vier vormen van legitimiteit.

Problemen die zich voor kunnen doen met betrekking tot de input-legitimiteit van regionale samenwerking.

- (1) De vertegenwoordiging is niet goed geregeld. De situatie kan zich voordoen dat niet alle partijen evenredig zijn vertegenwoordigd, gegeven de problemen die zich in een regio voordoen.
- (2) De gekozen samenwerkingsvorm sluit niet aan bij de belangen en verwachtingen van de betrokkenen. Dit veronderstelt dat vooraf de randvoorwaarden goed worden geformuleerd.

Problemen die zich voor kunnen doen met betrekking tot de proces-legitimiteit van regionale samenwerking

- (3) Het procesontwerp is niet toegesneden om de problemen op te lossen. Afhankelijk van de problemen kan een regionaal samenwerkingsverband kiezen voor een bepaalde procesarchitectuur. Indien de gekozen procesarchitectuur onvoldoende is

toegesneden om de problemen op te lossen tast dit de proceslegitimiteit van de samenwerking aan.

- (4) Het procesontwerp sluit niet goed aan bij bestaande institutionele regels van het spel. Dit is het geval wanneer onduidelijk is langs welke weg, wat met de regionale samenwerkingsvorm moet worden gerealiseerd. Welke fasen moeten worden doorlopen? Wie selecteert de deelnemers en welke rol is hen toebedeeld? Hoe is transparantie geregeld? Zijn vergaderingen openbaar, zijn stukken beschikbaar? Etc.

Problemen die zich voor kunnen doen met betrekking tot de output-legitimiteit van regionale samenwerking

- (5) Het samenwerkingsverband leidt tot onvoldoende resultaten. De output legitimiteit van de samenwerkingsvorm is in het geding wanneer de uitkomsten volgens de betrokkenen niet bijdragen aan het oplossen van problemen. Van belang is dat vooraf voor de deelnemers duidelijk is naar wat voor soort uitkomsten wordt gestreefd, hoe men die wil realiseren en of ze haalbaar en uitvoerbaar zijn.
- (6) Wanneer we output-legitimiteit beschouwen vanuit de logica van passendheid, dan kan er sprake zijn van twee soorten problemen. Allereerst kan er sprake zijn van onvoldoende bestuurlijke slagvaardigheid binnen de regionale samenwerkingsvorm. In de tweede plaats kan er wel een resultaat behaald zijn, maar blijkt deze uitkomst óf politiek niet haalbaar óf bestuurlijk onuitvoerbaar.

Problemen die zich voor kunnen doen met betrekking tot de feedback-legitimiteit van regionale samenwerking

- (7) Door de betrokken raden of tijdens de onderhandelingen in het regionale samenwerkingsverband zijn de politieke keuzes vooraf onvoldoende geëxpliciteerd.
- (8) Er zijn onvoldoende mechanismen voor het vroegtijdig betrekken van relevante actoren of de terugkoppeling en vertaling van de resultaten van regionale samenwerking zijn onvoldoende gewaarborgd. Concreet betekent dit dat de resultaten van regionale samenwerking onvoldoende ambtelijk, politiek of bestuurlijk zijn ingebed (Edelenbos et.al., 2006; Van Tatenhove, 2009).

5. Voorwaarden voor succesvolle politieke legitimiteit van regionale samenwerking

Op basis van bovenstaande analyse kunnen nu een aantal voorwaarden voor succesvolle politieke legitimiteit van inhoudsgedreven regionale samenwerking worden geformuleerd.

- (1) Politieke legitimiteit van inhoudsgedreven regionale samenwerking kan alleen worden begrepen als de vier vormen van legitimiteit in samenhang worden bekeken. Dit betekent dat er aandacht is voor:
 - a. representatie en evenredige vertegenwoordiging van belangen (input),
 - b. de deelname en verantwoordelijkheden van direct betrokkenen aan besluitvorming en de aard van het proces (proces),
 - c. responsiviteit van beleidsuitkomsten (output),
 - d. het afleggen van verantwoordelijkheid (feedback).
- (2) Politieke legitimiteit heeft niet alleen betrekking op het regionale samenwerkingsverband alleen, maar ook op de institutionele relaties en de institutionele inbedding van de samenwerking in al bestaande verbanden.

- (3) Niet iedere vorm van regionale samenwerking is hetzelfde. Onderkenning van de verschillen is een belangrijke voorwaarden voor succesvolle politieke legitimiteit. Zo is er bij verplichte vormen van samenwerking (WGR-plus) sprake van duidelijke wij-zij relaties, die er bij lichte vormen van samenwerking (Stedendriehoek) niet zijn. Bij wij-zij relaties worden tegenstellingen formeel benadrukt. Dit beïnvloedt vraagstukken van legitimiteit.

Gebruikte literatuur

- Commissie Nijpels (2009), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio 's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking*. VNG: Den Haag
- Edelenbos, Jurian, Anna Domingo, Pieter-Jan Klok en Jan van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: IPP
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR-Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hajer, M., van Tatenhove, J. & Chantal, L. (2004), *Nieuwe vormen van governance: een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM.
- Hemerijck, Anton (2003), 'Vier kernvragen van beleid', in: *Beleid en Maatschappij* 30(1), pp. 3-19
- March, J.G. and J.P. Olson (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of politics*, New York: Free Press
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Smits, J.M. (2000), 'Gemeenten en beleidsuitvoering', in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, pp. 187-209
- Van Rooy, Peter Ab van Luin en Emile Dil (2006), *NederLandBovenWater*. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling. Gouda: Habiforum, Nirov, VROM
- Van Rooy, Peter (2007), *Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord. Synopsis van verkenning*. Gouda: Habiforum.
- Van Tatenhove, Jan (1996), 'De regio als beleidsarena', in: *Sociologische Gids*, XLIII (1), pp. 46-59.
- Van Tatenhove, Jan (2008), 'How to Deal with Legitimacy in Nature Conservation Policy', in: Jozef Keulartz and Gilbert Leistra (eds.), *Legitimacy in European Nature Conservation Policy. Case Studies in Multilevel Governance*. Springer, pp.101-108
- Van Tatenhove, Jan (2009), 'De veranderende rol van ambtenaren in regionale projecten', in: Maarten Hajer, Jantine Grijzen en Susan van 't Klooster (red.) *Sterke Verhalen* (te verschijnen)
- Witsen, Peter Paul (2006), 'Het rijk moet zich waarmaken in de regio. Een vak van vele, vaak kleine verhalen', in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 5, pp. 14- 23.

Sessie 1.1: Modellen van samenwerking en de stadsregio

Michiel Herweijer - Rijksuniversiteit Groningen
Rien Fraanje - Raad voor het Openbaar Bestuur

1. Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt gemeenten een juridisch kader voor onderlinge samenwerking. Het afgelopen decennium geven gemeenten echter in toenemende mate aan dat zij de Wgr als een strak keurslijf ervaren, dat weinig ruimte laat voor een flexibele vormgeving van intergemeentelijke samenwerking. Daarop zijn zij gaan experimenteren met alternatieve vormen van samenwerking. Gemeenten zijn veelal op zoek naar een samenwerkingsvorm die enerzijds de slagkracht en doelmatigheid van de gemeente verbetert, maar tegelijkertijd de gemeente speelruimte geeft om eigenstandig en zelfstandig keuzes te maken. Daarbij kijken gemeenten leergierig naar elkaar en tegelijkertijd (her-)vormen ze afgekeken modellen naar hun eigen context en situatie.

Is ondanks deze blijk van grote creativiteit enige ordening te brengen in de vormen van samenwerking? Anders gezegd: is er een typologie aan te brengen in modellen van samenwerking? En zo ja, hoe past daar de stadsregio in, een niet-vrijblijvende vorm van samenwerking die juridisch wordt vormgegeven door een aanvulling op de Wgr, de zogenaamde Wet gemeenschappelijke regeling plus? Deze vragen staan centraal in dit *position paper*.

2. De bestuurskundige literatuur

In 2002 maakt het openbaar bestuur kennis met twee nieuwe begrippen: de federatiegemeente en het SETA-model. Het model van de federatiegemeente is ontwikkeld door de Groningse hoogleraar staatsrecht Elzinga. De intentie achter het concept is de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren te vergroten met behoud van de politieke gemeenschappen in de afzonderlijke, deelnemende gemeenten. De kern van de federatiegemeente is dat een aantal gemeenten belangrijke delen van hun taken, voorzieningen en diensten onder brengen bij een gezamenlijke dienst.¹¹ De politieke gemeenschappen blijven daarbij gewoon intact. De federatiegemeente kan worden gebruikt als groeimodel met een eventuele herindeling als eindpunt. In feite is de federatiegemeente de voorloper van wat verderop in dit paper het model van de ambtelijke integratie wordt genoemd.

Het SETA-model staat voor 'samen en toch apart'.¹² Dit model is ontwikkeld door een werkgroep van gemeentebestuurders met als voorzitter Arno Korsten, hoogleraar bestuurskunde van de Open Universiteit te Heerlen. Ook dit samenwerkingsconcept biedt gemeenten de kans zelfstandig te blijven. De gemeenteraden, colleges van B&W en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten blijven gewoon functioneren, terwijl de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in een facilitair bedrijf. Het ambtelijk apparaat werkt voor de opdrachtgevende gemeentebesturen, die het politieke primaat hebben over de ambtenaren. Dit brengt met zich mee dat het ambtelijke apparaat voor afzonderlijke delen van de taakuitoefening verantwoording verschuldigd is aan meerdere colleges van B&W. De

¹¹ D.J. Elzinga, De federatiegemeente heeft de toekomst, in: Binnenlands Bestuur, 5 april 2002, p.17

¹² A.F.A. Korsten, e.a., Samen en toch apart: Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren en voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Heerlen: Open Universiteit, 2002.

colleges op hun beurt zijn over de uitvoering door het SETA-orgaan ten aanzien van de eigen burgers verantwoording schuldig aan de gemeenteraad van hun eigen gemeente.

Het moge duidelijk zijn dat de federatiegemeente en het SETA-model op elkaar lijken. Beide modellen zijn gericht op lokaal maatwerk. Bovendien zijn beide modellen voortgekomen uit onvrede over de mogelijkheden van de Wgr. Zo klein als de verschillen tussen de federatiegemeente en het SETA-model op papier zijn, zo groot is inmiddels de diversiteit van varianten van ambtelijke samenwerking die we tegenwoordig in de praktijk kunnen tegenkomen en waarvan het leeuwendeel vaak een SETA-constructie wordt genoemd. De federatiegemeente en het SETA-model zijn daarmee te weinig onderscheidend om de samenwerkingsvormen tussen gemeenten mee te kunnen weergeven. We zullen op zoek moeten gaan naar een alternatieve indeling.

3. Naar een alternatief: drie vormen van intergemeentelijke samenwerking

De vorm en daarmee ook de intensiteit waarin federatiegemeenten als SETA-gemeenten samenwerken verschillen sterk. Wij onderscheiden drie hoofdvormen.

Het netwerkmodel is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Samenwerking moet van onderop vorm krijgen. Het delen van kennis is hierbij belangrijk. Dat kan via de vorming van ambtelijke, intergemeentelijke werkgroepen rond een beleidsthema of vraagstuk. Daarbij is het mogelijk om personeel uit te wisselen om kennis over te brengen, dan wel te delen.

In het matrixmodel nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Gemeente A heeft bijvoorbeeld de sociale dienst die alle taken op het gebied van werk en inkomen doet voor de andere gemeenten, gemeente B doet alle onderwijszaken en gemeente C neemt de belastingheffing voor het gehele gebied voor haar rekening. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één bepaalde gemeente, of zij worden daar naar toe gedetacheerd. Er is sprake van integratie en specialisatie. Het matrixmodel komen we onder meer tegen bij de vier Middelseegemeenten (Het Bildt, Menaldumadeel, Leeuwarderadeel en Ferwerderadiel) en in het verleden ook in de Krimpenerwaard (K5).

Bij het integratiemodel voegen de samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen. Medewerkers uit deze gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naar toe gedetacheerd. De geïntegreerde ambtelijke organisatie kan één taakveld omvatten, maar het is ook mogelijk om meerdere afdelingen samen te voegen, of om met meerdere gemeenten één gezamenlijk ambtelijk apparaat op te zetten. Het integratiemodel is vooral uitgewerkt ten behoeve van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (het zogeheten BEL-model) maar ook bij de drie de De Waard-gemeenten (Liesveld, NieuwLekkerland en Graafstroom).¹³

Een variant op dit model is als een of meerdere gemeenten hun ambtelijke organisatie goeddeels onderbrengen bij een grotere gemeente die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeenten. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Ten Boer die het leeuwendeel van zijn ambtelijke organisatie heeft ondergebracht bij haar buurgemeente Groningen. De gemeenteraad en het college van B&W van Ten Boer worden alleen nog ondersteund door een kleine ambtelijke staf van de gemeentesecretaris en griffier.

¹³ En per 1-1-2011 voor de gemeenten Pekela en Veendam.

Een onderliggende dimensie bij deze drie modellen is de mate waarin de rechtspositie van de betrokken gemeenteambtenaren veranderd. In het ene uiterste blijft men gewoon in dienst bij de eigen gemeente en werkt men ook primair voor die gemeente. In het andere uiterste komt men in dienst van een nieuwe organisatie (openbaar lichaam) en werkt men voor verschillende gemeenten.

Overigens kan aan deze drie varianten ook nog gemeentelijke herindeling als vierde samenwerkingsvariant worden toegevoegd. Uiteindelijk leidt een fusie echter tot de beëindiging van de samenwerking, omdat zich één nieuwe entiteit vormt.

4. De stadsregio

Terwijl kleinere gemeenten met behulp van het concept federatiegemeente of SETA op zoek gingen naar nieuwe manieren om hun bestuurskracht te versterken, werden de zeven voormalige Kaderwetgebieden tot hun verrassing onder de werking van de Wgr gebracht. De Wgr-plusregio is een vorm van samenwerking van gemeenten rond de grote steden. Het samenwerkingsgebied is door de provincie opgelegd. Bovendien kan een deelnemende gemeente zich niet zomaar terugtrekken uit deze samenwerking en kan het bestuur van de Wgr-plusregio besluiten doorzetten tegen de zin van deelnemende gemeenten. Inmiddels kent ons land acht Wgr-plus- ofwel stadsregio's¹⁴. Zeven daarvan zijn de voormalige Kaderwetgebieden die beoogd waren door te groeien naar de nieuwe eenheid van een stadprovincie. Toen dat met referenda in Amsterdam en Rotterdam werd geblokkeerd, is hun status van bovenregionaal samenwerkingsverband na een lang proces juridisch verankerd met de Wgr-plus.

Twee eigenschappen maken het moeilijk om de stadsregio's in te delen in de zojuist gepresenteerde driedeling. In de eerste plaats geldt dat stadsregio's nietvrijblijvende samenwerkingsverbanden zijn. De samenwerking is min of meer wettelijk verplicht en bindt de gemeenten. Ze dragen taken én bevoegdheden over aan een nieuw openbaar lichaam met zijn eigen (algemeen en dagelijks) bestuur. Daarnaast is het bijzonder dat dit openbare lichaam niet alleen taken overneemt van de deelnemende gemeenten, maar ook van de provincie. Materieel is de stadsregio daarmee geen intergemeentelijk of bovenregionaal samenwerkingsverband meer te noemen. De stadsregio is eerder een eigenstandige, juridisch verankerde bestuurlijke entiteit die alleen nog niet democratisch is volgroeid.

Niettemin zijn kenmerken van de drie samenwerkingsstypen wel duidelijk terug te vinden in de stadsregio. Politiek-bestuurlijk hebben de stadsregio's eigenschappen van een netwerkmodel: burgemeesters en wethouders functioneren in bestuurlijke commissies waarin gezamenlijk beleid wordt geformuleerd als voorbereiding op de finale besluitvorming in het algemeen bestuur. Ambtelijk is eerder sprake van het integratiemodel: de stadsregio's hebben eigen compacte ambtelijke organisaties die de beleidsvoorbereiding en uitvoering ter hand nemen van de taken van de stadsregio.

5. Tot slot: vragen voor discussie en verder wetenschappelijk onderzoek

1. Als we vinden dat er binnen het brede domein van de intergemeentelijke samenwerking herkenbare vormen van samenwerking moeten worden onderscheiden, wat zijn dan de doorslaggevende dimensies om die vormen te onderscheiden?
Bijvoorbeeld:
 - a. de juridische vormgeving (WGR, contract, NV, etc);

¹⁴ Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Twente en Parkstad Limburg (o.a. Heerlen en Kerkrade)

- b. de mate waarin de rechtspositie van de ambtenaren een wijziging ondergaat (ambtelijke-integratie/herindeling versus netwerksamenwerking);
 - c. de mate waarin raadsleden op de samenwerking – geen, indirect of direct - invloed kunnen uitoefenen;
 - d. de inhoud van de taak (planning; zelfdoen of uitbesteden);
 - e. niveau van samenwerking (piofach, uitvoering, beleid/strategie).
2. In hoeverre kunnen stadsregio's nog worden aangemerkt als een vorm van intergemeentelijke samenwerking? Als we op basis van empirisch onderzoek willen vaststellen wat de meerwaarde is van intergemeentelijke samenwerking, heeft het dan – gezien de grote verschillen - zin om in een en hetzelfde onderzoek zowel te kijken naar de meerwaarde van een stadsregio (voorbeeld Haaglanden) als naar de meerwaarde van een ambtelijke integratie zoals BEL (Blaricum-Eemnes-Laren)?
3. Als we de meerwaarde van een onderscheiden vorm van samenwerking willen vaststellen moeten we dan in de eerste plaats kijken naar de (veranderde) kosten en baten van de taakbeartiging sec of moeten we vooral kijken naar het effect van deze samenwerking op (de stabiliteit van) het middenbestuur?

Sessie 1.2: Vloeibaar bestuur

Mark van Twist – Erasmus Universiteit Rotterdam

* Paper wordt op het congres op 5 november aangeboden.

Sessie 1.3: Politieke legitimiteit in complexe samenwerking

Willem Buunk - Hogeschool Windesheim

Inleiding

Het probleem van een gebrekkige democratische legitimiteit dreigt de intergemeentelijke samenwerking van het stevige type, in de WGR+ regio's fataal te worden. Het regeerakkoord van het minderheidskabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV kondigt aan dat de regionale samenwerkingsverbanden in de stedelijke regio's opgedoekt worden. De argumentatie van het kabinet is om effectiever en efficiënter bestuur te creëren. De onnodige bestuurlijke drukte ('bestuurlijke obesitas') moet aangepakt worden. Voortaan is bij voorkeur maar een bestuurslaag verantwoordelijk voor een vraagstuk, beleidsprogramma of project.

Dat is op het eerste gezicht opmerkelijk, omdat de stedelijke regio's zich in vergelijking tot de provincies kenmerken door een 'slanke organisatie' en 'lichte vormen van samenwerking'. Diverse onderzoeken, adviescommissies en de recente evaluatie laten juist dat zien¹⁵. Daar valt op af te dingen dat er wel degelijk sprake is van dubbel of driedubbel belegde verantwoordelijkheden. In de regio Utrecht bijvoorbeeld, zijn de ambities voor woningbouwaantallen vastgelegd in de NV Utrecht, in de provinciale omgevingsvisie en in de regionale structuurplan en woonvisie. Dan wordt het wat onduidelijk welk bestuursniveau en welke bestuurder aanspreekbaar is op de ontwikkeling van het woningaanbod.

De stroomlijning die het nieuwe kabinet nastreeft vind ik alleen daarom al een logische stap. Het nieuwe motto voor bestuurlijke samenwerking is: 'Je gaat erover of niet'. De keuze voor de opheffing van de slankste vorm van bestuurlijk samenwerking op het regionale niveau lijkt vooral ingegeven door de gebrekkige democratische legitimiteit. De kritiek op dit kenmerk van de WGR+ regio's wordt politiek van links tot rechts gedeeld. Toch betekent de opheffing van de WGR+ regio's niet dat het kabinet zich ook in een nieuwe toedeling van taken en verantwoordelijkheden geen zorgen hoeft te maken over de legitimiteit van keuzes over vraagstukken, beleidsprogramma's en projecten op het regionale schaalniveau. Ik denk dat een kritische blik nodig blijft op de manier waarop de gekozen volksvertegenwoordigers in de gelegenheid worden gesteld legitimiteit te verlenen aan besluiten over complexe regionale beleidsprogramma's en projecten.

Complexe vraagstukken, complexe oplossingen

De complexiteit van een aantal maatschappelijk opgaven is nu eenmaal groot, dat deze niet zomaar vooraf door een bestuurslaag te ontwarren zullen zijn. In de woorden van Teisman: 'Complexe vraagstukken vragen nu eenmaal om complexe oplossingen'.¹⁶ Er is nu eenmaal een inhoudelijke samenhang van lokale, regionale en (inter)nationale aspecten van sommige vraagstukken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de mobiliteit en de goede organisatie van bereikbaarheid die dat vergt in stedelijke regio's. Snelwegen en spoorwegen,

¹⁵ Brouwer J. et al. 2007, *De grenzeloze regio*, Den Haag: Nirov/Habiforum/Sdu; Commissie toekomst stadsregionale samenwerking 2009, *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag: VNG (Commissie Nijpels); BZK 2010, *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

¹⁶ Teisman, G.R. 2006, *Stedelijke netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Output #4 Den Haag: Nirov.

infrastructuur en vervoersdiensten hebben nu eenmaal een overlap met de regionale en lokale functies.

Het beheer van het infrastructuurnetwerk kan op een bepaald moment helder belegd zijn bij de nieuwe Infrastructuurautoriteit en/of bij gemeente of provincie voor onderdelen van dat netwerk. De complexiteit is snel terug, wanneer aanpassingen nodig zijn, vanwege de groei van mobiliteit. In de fase van verkenning van probleem, afbakening van oplossingsrichtingen en keuze voor voorkeursoplossing zal die overlap met verantwoordelijkheden van andere overheden en private partijen in ieder geval aan de orde zijn. Maar ook het uitwerken van een afzonderlijk project, zoals de aanleg van een nieuwe weg, een P+R, een tramlijn of een station, zit snel op het snijvlak van lokale, provinciale en nationale verantwoordelijkheden. Ook als de nationale Infrastructuurautoriteit of de provincie het enige verantwoordelijke bestuursorgaan wordt voor zo'n project, dan nog blijft een lokale inpassing en de nationale aansluiting aan de orde. Het gaat altijd om het schakelen tussen netwerk en plek.

Het helpt dus wel om bevoegdheden meer helder te beleggen, al was het maar in de vorm van een rol van regisseur of trekker van een proces. In de kern van het proces van probleemverkenning, afbakening, alternatieven en voorkeursoplossing zijn een vier- of vijftal momenten waarop cruciale besluiten moet worden gemaakt. Bij besluiten over beleidsprogramma's of grote projecten blijft de vraag relevant, of juist die cruciale besluiten van een goede politieke verankering worden voorzien en waarin de lokale, regionale en (inter)nationale aspecten hebben kunnen meewegen. Die besluiten moet ook schakelen tussen netwerk en plek.

Wezenlijke keuze

Daarmee zijn we bij de kern van legitimiteitsvraag. Die is mijns inziens niet eens zozeer procedurele of formele kwestie, maar vooral een inhoudelijke. De gekozen volksvertegenwoordigers moeten aan de hand van het besluit dat aan hen wordt voorgelegd weten welke keuze zij (in meerderheid) moeten steunen. In politieke processen gaat dat over normatieve keuzes. Dit is een waardeafweging. Daarin zijn bijvoorbeeld technische en economische waarden in het geding. Uiteindelijk moet een keuze worden gewogen in een debat waarin partijpolitieke waarden de hoofdrol spelen.¹⁷ Een voorstel voor een beleidsprogramma of project moet voor dat speelveld duidelijk maken welke keuze nu eigenlijk gemaakt wordt (of beter: voorgesteld wordt te maken).

Dat vraagt een beleidsvoorbereiding waarin niet louter vanuit een doelrationaliteit wordt gewerkt maar vanuit een waarderationaliteit. Een beleidsprogramma of project kan gaan over het doel van een betere bereikbaarheid met de meest effectieve maatregelen. Maar de keuze die wordt gemaakt over een betere bereikbaarheid is een keuze waarin bereikbaarheidswaarden (doorstroming, i/c waarden, comfort) worden afgewogen tegen heel andere en vaak ongelijksoortige waarden (de schoonheid van een onverstoord landschap, levensgeluk, economische groei, vrijheid). Dit zijn zowel netwerkwaarden als plekwaarden.

Politici zijn bedreven in het debat op het niveau van waarden en gebruiken ook motieven en argumenten om aan hun kiezers uit te leggen waarom zij wel of niet de keuze die voor een verbrede snelweg of nieuwe tramlijn ondersteunen. Dat wordt benadrukt met de term

¹⁷ Meer hierover in Buunk, W.W. 2010, *Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem. Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling*, Windesheimreeks Kennis en Onderzoek Zwolle: Hogeschool Windesheim.

outputlegitimiteit: ‘de uitkomsten van collectieve besluitvormingsprocessen staan centraal. Wanneer deze overeenkomen met de wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers dan is er sprake van legitiem beleid’¹⁸. In dit proces wordt die keuze beoordeeld en wordt gewogen of het de wenselijke aanpak is voor het op te lossen probleem. Natuurlijk moet het beleidsprogramma of project al voor die uiteindelijke politieke besluitvorming zijn gevoed met participatie (inputlegitimiteit) en met bijdragen en informele instemming (of afkeuring) van belanghebbenden, belangengroepen en sprekers (proceslegitimiteit). Maar de wezenlijke keuze moet uiteindelijk in een politieke arena worden bekrachtigd of wordt daar zelfs door een amendement in de finale vorm gemaakt.

Politiek debat

Veel ruimtelijke plannen, beleidsprogramma’s en projecten hebben de wezenlijke keuze verpakt in brede beleidsconcepten, min of meer technische planconcepten of een complexe integrale afweging. Dat maakt een verankering in politieke weging van waarden die in het geding zijn bijzonder lastig. Niet zelden worden bestuurders, beleidsambtenaren en adviseurs overvallen door een politiek debat dat een heel andere lading heeft dan ze hadden verwacht. Er is vaak een dominantie van vakmatige waarden, waarop probleemverkenning, aannames en modellen en de gekozen oplossing gebaseerd zijn. In de politieke arena, worden die waarden vanuit partijpolitieke perspectieven soms heel verschillend gewogen. De kwaliteit van beleidsvoorstellen of projectbesluiten kan vanuit dit perspectief vaak veel beter. De opstellers van voorstellen moeten ook durven laten zien welke waarden zij in hun keuzes hebben laten prevaleren. En de bewijslast van die keuze moet in politiek debat overeind blijven. Algemeenheden, zoals “we willen toch allemaal dat de open ruimte behouden blijft” of “we moeten in deze regio natuurlijk ook de NoMo normen voor reistijd halen”, voldoen niet. Een rechtstreeks gekozen provinciale staten die (ongetwijfeld onbedoeld) verhullende alomvattende voorstellen krijgt voorgelegd, wordt niet in de gelegenheid gesteld tot een politieke debat en weging van een wezenlijke keuze. Instemming levert ogenschijnlijk democratische legitimiteit op, maar geen politieke legitimiteit.

In de bijzondere institutionele omgeving van een regionale samenwerking of in situaties waarbij meerdere overheidsniveaus betrokken zijn komt dit aan het licht. Dat heeft praktische oorzaken, bijvoorbeeld omdat de bestuurders opereren buiten hun normale omgeving. Het is niet hun dagtaak en ze weten minder goed ‘hoe de hazen lopen’. Politici zijn minder op elkaar ingespeeld of de institutionele omgeving is anders. Een regioraad zonder fractievorming, waar voor het verlengd lokaal bestuur alleen het gezamenlijke gemeentelijke standpunt verwoord moet worden, levert geen politiek debat op. Daarvan kan dus een formele democratie legitimiteit worden verwacht (zij het indirect), maar een beperkte politieke legitimiteit. Complexe samenwerking waarin rijk, provincie, regio en gemeenten samenwerken, levert ook een lastige politieke besluitvorming op. De deelnemende overheden moeten bijzonder strak procedureel afspreken met welke status, welke voorstellen voor politieke besluitvorming aan parlement, staten en raden worden voorgelegd.

Het politieke legitimiteitsprobleem is in dit type onhandige of onwennige institutionele omgeving dus extra groot. De vereisten aan de besluiten, zoals ze worden voorgelegd voor politieke besluitvorming, zijn extra hoog. Het moet glashelder zijn welke wezenlijke keuze aan de orde is en welke waarden hierbij in het geding zijn, waarbij de bijzonderheid is dat

¹⁸ Stamsnijder, M. 2010, *De vierde kracht. Over politieke legitimatie van regionale samenwerking* Nirov Output #17 Den Haag: Nirov; gebaseerd op: Tatenhove, J. 2009 *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking* Essay in opdracht van het Nirov

netwerkwaarden en plekwaarden onderling met elkaar geconfronteerd moeten worden en vanuit verschillende politieke waarden gewogen worden. Dat klinkt ingewikkelder dan het inhoudelijk in de praktijk hoeft te zijn. De uitdaging is vooral procedureel groot, omdat goed vooruit gedacht moet worden in de formele procedures. Dat kan gemakkelijk verzanden in bestuurlijke spaghetti. Maar politici en bestuurders die dit politieke gevecht met elkaar geleverd hebben, moeten in staat worden geacht om de uiteindelijke keuzes te kunnen uitleggen of verdedigen in hun achterban. Dat is immers de echte toets voor legitimiteit.

Sessie 2.1: Bevorderende en belemmerende factoren voor intergemeentelijke samenwerking

Harry ter Braak en Guido von Grumbkow - WagenaarHoes Organisatieadvies

Aanleidingen voor samenwerking

Samenwerken tussen gemeenten is van alle tijden. Zo stamt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen al uit 1950. Dat neemt niet weg dat we in onze praktijk als organisatie-adviseurs de laatste jaren een toename van samenwerkingsverbanden constateren. Daarbij gaat het zowel om strategische samenwerking als om organisatorische samenwerking. Strategische samenwerking is gericht op het samen aanpakken van strategische opgaven. Organisatorische samenwerking is gericht op verhoging van efficiency en kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheden.

Voor de toename van samenwerkingsverbanden zijn verschillende oorzaken voor te noemen. Ten eerste zien we een sterke *decentralisatie van rijkstaken*. Door het toenemende aantal taken wordt het steeds lastiger voor gemeenten al deze taken kwalitatief goed en zelfstandig uit te voeren. Ten tweede zien we *maatschappelijke opgaven die de schaal van de gemeente te boven gaan*. Gemeenten zien zich vaker dan vroeger geconfronteerd met opgaven die de schaal van de gemeente te boven gaan zoals woningbouw, economische en ruimtelijke ontwikkeling en sociale problematiek. Ten derde is de *roep om efficiency* sterker dan ooit. Er is zeker de afgelopen periode een sterke roep om overheidstaken zo goedkoop mogelijk uit te voeren. We zien dat dit het afgelopen jaar een steeds belangrijkere kracht achter intergemeentelijke samenwerking is geworden. Tot slot zijn er *meer mogelijkheden om schaal van bestuur en schaal van organisatie te scheiden*. Verschillende experimenten hebben laten zien dat het goed mogelijk is de organisatie op te schalen en de schaal van bestuur (de afzonderlijke gemeenten dus) intact te laten. Dit stelt gemeenten in staat als democratisch gelegitimeerd bestuur hun rol te blijven spelen op lokaal niveau, terwijl de uitvoering wordt opgeschaald naar een hoger niveau.

Succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking

Meer samenwerking dus, of misschien wel: pogingen tot samenwerking te komen. Eenvoudig blijkt het komen tot een succesvolle samenwerking namelijk geenszins. Er zijn vaak hooggespannen verwachtingen. De theorie en de praktijk van intergemeentelijke samenwerking leren ons veel over succesfactoren. We noemen er hieronder tien. Goed invullen van deze factoren leidt in onze ervaring tot een versnelling van het proces. Het is soms verbazingwekkend hoe snel stappen gezet kunnen worden. Daartegenover staan talloze voorbeelden van moeizame processen, waar gemeenten soms na jaren van magere resultaten besluiten de stekker uit de samenwerking te trekken. De onderstaande succesfactoren zijn in een aantal samenwerkingsverbanden getoetst in de praktijk.

1. *De samenwerking dient de strategische belangen van alle deelnemers en die belangen zijn concreet benoembaar*

Er moet een gezamenlijk strategisch belang zijn voor samenwerking. Het is weliswaar denkbaar dat er samenwerking is zonder strategisch doel. Op termijn komt zo'n

samenwerking echter onder druk te staan. Er zullen zich altijd min of meer praktische problemen voordoen, waar alleen goed overheen te stappen is als er een duidelijk strategisch belang is.

2. De eigen identiteit moet in de samenwerking een plek krijgen

De kern van de keuze voor samenwerken boven samengaan is de eigen identiteit te behouden of versterken. Die moet dus niet alleen herkend worden, maar ook een plaats krijgen in de samenwerking. De identiteit van de samenwerking moet tegelijkertijd onderdeel worden van de eigen identiteit, zoals een huwelijk ook deel is van de eigen identiteit van de partners.

3. Rationele en emotionele keuze voor meer bestuurskracht

De voordelen van de samenwerking moeten duidelijk, uitlegbaar en aantoonbaar zijn. De bestuurskracht moet aantoonbaar toenemen op bestuurlijk of organisatorisch vlak. Tegelijkertijd is niet alles te kwantificeren, en moet er ook een geloof zijn dat de samenwerking iets oplevert.

4. Betekenisgeving

Naast meer rationele redenen om te gaan samenwerken is een ‘groter verhaal’ achter de samenwerking nodig.

5. Gemeenschappelijk beeld van de nieuwe (samenwerkings) organisatie

De samenwerking kan op verschillende manieren (juridisch) vormgegeven worden. Hierover kunnen veel verschillende beelden leven; het is van belang hier met elkaar een lijn in te kiezen.

6. Echte samenwerking vanuit en tussen raad college en ambtelijke organisatie

Gemeenten worden bestuurd door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke organisatie dient hun ambities zoveel mogelijk te realiseren. Zij moeten met elkaar op een lijn komen voor wat betreft de ambities met samenwerking, en uiteraard geldt dat ook tussen de verschillende lagen van de verschillende gemeenten onderling.

7. Een goede werkrelatie tussen de hoofdrolspelers

Als hoofdrolspelers elkaar blijvend weten te vinden ontstaat er vaart in de samenwerking. Als dat niet het geval is lopen de spanningen op. In die situaties lijkt er de behoefte iemand (of meerdere), van de samenwerkende partners, te kunnen aanspreken, die over het leiderschap beschikte de spanningen te overbruggen. Bij leiderschap gaat het dan om het gezag richtinggevendende activiteiten te ontwikkelen die de andere deelnemers bereid waren te volgen los van hun directe belang, maar in het belang van de kwaliteit van de samenwerking.

8. De tijd nemen voor een goed geregisseerd proces (en dat ook realiseren)

Samenwerking ontstaat niet vanzelf. Er is heel wat voor nodig om samenwerking concreet en werkbaar te krijgen en houden. Het gaat immers niet alleen om wat inhoudelijk geambieerd wordt, maar ook om de manier waarop dat tussen en met mensen gerealiseerd wordt.

9. Durf en realisme

Samenwerking is vaak –in ieder geval deels- een sprong in het diepe met vele valkuilen en onzekerheden. Om deze goed te hanteren is een juiste mix van durf en realisme noodzakelijk.

10. Betrokkenheid en instelling van medewerkers om te leren

Samenwerking plaatst organisaties en daarmee medewerkers voor nieuwe uitdagingen. Voor sommigen is dat ingewikkeld en ongewenst, voor anderen vooral een kans. De uitdaging is om te zorgen dat zo veel mogelijk medewerkers betrokken worden en erop gericht zijn van het proces te leren.

Sessie 2.2: Inputlegitimiteit en regionale samenwerking

Pieter-Jan Klok - Universiteit Twente

In dit paper komen een aantal vormen van inputlegitimiteit aan de orde die een rol kunnen spelen bij regionale samenwerking. Inputlegitimiteit is verbonden aan het principe ‘government *by* the people’: de belangen en opvattingen van burgers worden meegenomen in politieke besluitvorming doordat ze ‘aan tafel zitten’ op het moment dat de besluiten worden genomen. Deze vorm van legitimiteit is te onderscheiden van outputlegitimiteit, die is verbonden aan het principe ‘government *for* the people’: politieke besluiten worden legitiem doordat ze de belangen en doelstellingen van burgers daadwerkelijk realiseren. Hiernaast wordt ook wel gesproken over proces- of throughput-legitimiteit. Deze vorm verwijst naar een adequaat verloop van het besluitvormingsproces in termen van criteria als zorgvuldigheid, transparantie en openheid.

In zijn meest directe vorm verwijst inputlegitimiteit naar de mogelijkheid dat **burgers zelf** bij de besluitvorming aan tafel zitten. Op gemeentelijk en wijkniveau wordt er al zo lang met directe betrokkenheid van burgers gewerkt dat we volgens sommigen al toe zijn aan de ‘derde generatie’ burgerparticipatie. Op het niveau van regionale samenwerkingsverbanden lijkt directe burgerparticipatie bij besluitvorming een onontgonnen terrein. In principe lijken er geen duidelijke redenen te zijn waarom burgers niet ook bij besluitvorming over regionale vraagstukken betrokken zouden kunnen worden. Juist als er sprake is van ingrijpende besluiten waar op regionaal niveau deels tegenstrijdige belangen spelen (denk aan een verbreding van de A1 waar verbeterde bereikbaarheid en doorstroming ten koste kunnen gaan van lokale geluids- en milieubelasting), is het zinvol om de mening van de burgers zelf te horen. Met betrekking tot deze vorm van burgerparticipatie kunnen dan ook de volgende vragen gesteld worden:

1. Is het inderdaad zo dat regionale samenwerkingsverbanden nauwelijks gebruik maken van directe burgerparticipatie?
2. Wat zijn hiervoor de belangrijkste redenen?
3. Is het wenselijk dat de mogelijkheden voor directe burgerparticipatie ook bij regionale samenwerking worden vergroot?

Inputlegitimiteit wordt doorgaans verkregen door indirecte participatie van burgers via volksvertegenwoordigers die eens per vier jaar worden gekozen. **Rechtstreekse verkiezingen van regioraden** door burgers uit het betrokken gebied zou hiervan de meest zuivere vorm zijn. Los van de wettelijke barrières die hierbij een belemmering vormen, zijn de praktische ervaringen met rechtstreekse verkiezingen van regionale organen als de waterschappen dusdanig dat voor dit alternatief weinig steun valt te verwachten. Door een lage opkomst bij rechtstreekse verkiezingen lijkt de inputlegitimiteit van het bestuur eerder te verminderen dan dat zij wordt vergroot. Het lijkt dan ook weinig zinvol om veel tijd of aandacht aan deze vorm van inputlegitimiteit te besteden.

Er zijn redelijk veel voorbeelden van regionale samenwerking waarbij de inputlegitimiteit wordt gewaarborgd door direct gekozen **gemeenteraadsleden te laten participeren in een regioaad**. In dit systeem is er dus sprake van een tweetrapsraket: belangen en opvattingen van individuele burgers worden vertegenwoordigd in de gemeenteraden door gekozen raadsleden, waarna belangen en opvattingen uit gemeenten worden vertegenwoordigd door

raadsleden in regioraden. Laten we gezien het onderwerp van dit paper even aannemen dat de eerste trap van deze raket goed functioneert, dus dat opvattingen van burgers correct worden gerepresenteerd in gemeenteraden. Cruciaal is dan vervolgens de vraag welk mechanisme er bestaat dat er voor zorgt dat die opvattingen ook op een evenredige manier in de regioraad op tafel komen. Doorgaans zullen per gemeenteraad slechts één of enkele raadsleden zitting nemen in de regioraad. Van belang is dan om te beginnen of het gewicht van hun stem samenhangt met de omvang van het electoraat dat ze vertegenwoordigen: heeft een stem van een lid dat een grote gemeente vertegenwoordigt evenveel gewicht als de stem van een lid van een kleine gemeente?

Belangrijker lijkt echter de vraag welke opvattingen en belangen het lid van de regioraad namens de burgers uit zijn gemeente ter tafel brengt. Het ligt voor de hand dat hij of zij hier niet kan uitgaan van de opvattingen zoals die in het eigen partijprogramma zijn vastgelegd. Die vormen immers slechts een deel van de opvattingen in de eigen gemeente. Bovendien zal er doorgaans geen selectieprocedure voor regioraadsleden zijn die er voor zorgt dat alle partijen op regionaal niveau naar evenredigheid van de kiezers worden vertegenwoordigd. Denkbaar is een dergelijk model natuurlijk wel: regioraadsleden worden dan niet 'aangewezen' door raden, maar in een gezamenlijke verkiezing door alle gemeenteraadsleden in één verkiezing (vergelijk de samenstelling van de Eerste Kamer door leden van Provinciale Staten).

Als we toch uitgaan van het gebruikelijke model dat regioraadsleden gemeenten vertegenwoordigen, dan is cruciaal hoe een raadslid weet welke opvattingen moeten worden ingebracht namens (de kiezers uit) de gemeente. Het antwoord op deze vraag is sinds de invoering van het dualisme verrassend eenvoudig. Als er sprake is van een gedegen proces van kaderstelling, waaruit **heldere en inhoudelijk sturende kaders** voor beleidsvraagstukken resulteren, dan bieden die in principe voldoende houvast om te weten wat de raad (en dus de burger) wil. Als kaders voldoende duidelijk zijn om richting te geven aan het bestuur door het college van B & W, dan bieden zij ook voldoende aanknopingspunten om de raad in een ander gremium te vertegenwoordigen. Dat de praktijk van het dualisme op dit onderdeel wellicht nog niet geheel in overeenstemming is met de theorie is hierbij natuurlijk wel een punt van aandacht. Inhoudelijke beleidskaders ontbreken nogal eens en als ze er zijn dan zijn ze veelal vaag, abstract, weinig richtinggevend en strijdig met beleidskaders op andere beleidsonderwerpen.

De formulering van daadwerkelijk richtinggevende kaders vormt ook een cruciale rol in het laatste model van inputlegitimiteit: de variant waarin **bestuurders van gemeenten de leden vormen van de regioraad**. Zolang de gemeenteraden hun eigen bestuurders duidelijke kaders meegeven en er voor zorgen dat ze zich binnen deze kaders blijven bewegen, is er in principe sprake van een mechanisme dat voldoende inputlegitimiteit kan genereren. Ook hier voldoet de duale praktijk wellicht nog niet geheel aan de theorie, maar dat is dan een probleem dat evenzeer speelt op het gemeentelijke als op het regionale niveau.

Met betrekking tot de indirecte varianten van inputlegitimiteit kunnen op grond van het bovenstaande de volgende vragen worden geformuleerd:

1. Zijn er voordelen verbonden aan verkiezingen van regioraadsleden door en uit alle gemeenteraadsleden uit de regio?
2. Bieden duidelijke, richtinggevende kaders een voldoende waarborg om met aangewezen leden van regioraden toch inputlegitimiteit te realiseren?
3. Hoe kunnen we er voor zorgen dat de kaders voldoende richtinggevend zijn?

Sessie 2.3: Effectiviteit en legitimiteit in regionale samenwerkingsverbanden

Esther Klaster - Universiteit Twente

Samenvatting

Effectiviteit in en van samenwerkingsverbanden is een hevig bediscussieerd onderwerp in de wetenschappelijke literatuur. Een van de redenen is dat effectiviteit sterk contextafhankelijk is, wat het een moeilijk te meten en te vergelijken concept maakt. Deze paper gaat in op een aantal benaderingswijzen van effectiviteit van samenwerkingsverbanden, met een specifieke focus op (politieke) legitimiteit. De issues en stellingen die in deze paper geïntroduceerd worden, komen voort uit een onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden in het beleidsveld onderwijs-arbeidsmarkt. Deze samenwerkingverbanden zijn geïnitieerd en gestimuleerd door de Rijksoverheid en omvatten naast gemeenten ook onder meer scholen en private partijen.

Inleiding

Deze paper gaat over effectiviteit en (output) legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. Zonder met antwoorden of oplossingen te komen, introduceert het een aantal prangende issues zoals naar voren gekomen in eerder onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden in het beleidsveld onderwijs en arbeidsmarkt (Klaster, Muntslag, Ehrenhard en Hicks, 2010).

Vanuit het Rijk wordt er steeds vaker beleid uitgezet op het regionale niveau, deels vanwege decentralisaties van Rijk naar provincies/regio's en van provincies naar gemeenten (die vervolgens op lokaal niveau niet effectief en efficiënt kunnen worden opgepakt en waarvoor intergemeentelijk/regionale samenwerking nodig is), en deels omdat het regionale niveau het meest geëigend lijkt te zijn voor issues op het arbeidsmarktterrein, bijvoorbeeld doordat organisaties als bedrijven en ROC-scholen eerder op regionaal dan op lokaal niveau opereren.

Uitgaande van de recente ontwikkelingen en het recent bekendgemaakte Regeerakkoord is de verwachting dat er meer taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten overgeheveld worden, terwijl sommige van deze taken op lokaal niveau niet effectief en/of efficiënt kunnen worden opgepakt. Tegelijkertijd is de verwachting dat afzonderlijke projecten vanuit de Rijksoverheid, met aparte subsidieregelingen etc., zullen afnemen. Met de afschaffing van de WGR+ regeling vervalt tevens de laatste mogelijkheid tot opgelegde samenwerking. Dit leidt tot de verwachting dat intergemeentelijke en intersectorale samenwerking dus meer vanuit de gemeenten en andere partijen zelf moeten komen.

Samenwerkingsverbanden: Waar hebben we het over?

Interorganisationele samenwerkingsverbanden of netwerken in het publieke domein doen zich in alle soorten en maten voor. Zonder een volledige typologie te willen geven, noem ik hier enkele dimensies die helpen bij het typeren en definiëren van samenwerkingsverbanden.

Is het samenwerkingsverband...

- 1) ... van bovenaf opgelegd (bijv. door de Rijksoverheid) of van onderop ontstaan (Sorensen & Torfing, 2009)?
- 2) ... opgericht ten behoeve van het oplossen van een concreet, *tijdelijk* probleem, of om gedurende *lange tijd* een platform te bieden voor diverse issues (Rhodes & Marsh, 2001; Sorensen & Torfing, 2009)?
- 3) ... opgezet met als *doel* te informeren, af te stemmen, goedkoper producten/diensten in te kopen of te leveren, te innoveren, of gezamenlijk nieuwe producten of diensten te ontwikkelen en aan te bieden? (Agranoff, 2007; Kaats, Van Klaveren en Opheij, 2005).
- 4) ... gericht op coöperatie ('informeren'), coördinatie ('afstemmen') of collaboratie ('gezamenlijke actie')? Oftewel, hoe *intenstein* is de samenwerking en in hoeverre worden taken in de eigen organisatie dan wel in gezamenlijkheid uitgevoerd? (Mattessich & Monsey, 1992; Mandell & Keast, 2008a,b).
- 5) ... *formeel*, met duidelijke grenzen, een coördinerende partij en relatief gesloten; of *informeel*, dat wil zeggen, 'loosely coupled', open en zonder coördinatiemechanisme (Sorensen & Torfing, 2009; Provan & Kenis, 2007)? En: Vindt samenwerking plaats in een ad hoc overleg, een georganiseerd platform, of is er een formele organisatie voor opgetuigd? (Groot, et al., 2010).

De samenwerkingsverbanden die ten grondslag liggen aan deze paper, zijn naast intergemeentelijk ook intersectoraal en zijn actief in het beleidsveld onderwijs-arbeidsmarkt. De samenwerkingsverbanden zijn gestimuleerd door de Rijksoverheid en gericht op een specifiek probleem (zoals jeugdwerkloosheid of voortijdig schoolverlaten). Ze zijn hiermee tot op zekere hoogte gemandateerd (het vrijwillige karakter verschilt per project), tijdelijk en redelijk formeel en afgebakend.

1. Effectiviteit

"Verschillende effectiviteitscriteria kunnen ten aanzien van hetzelfde subject met volledig tegenstrijdige evaluaties komen." (Meyer, 2002)

Effectiviteit van samenwerkingsverbanden in de wetenschappelijke literatuur

In de literatuur over samenwerkingsverbanden en netwerken¹⁹ is lange tijd de meeste aandacht uitgegaan naar netwerkstructuren, determinanten van het ontstaan van samenwerkingsverbanden en coördinatiemechanismen van samenwerkingsverbanden, terwijl er relatief weinig aandacht was voor effectiviteit van netwerken (Provan, Fish & Sydow, 2007). Een van de oorzaken is dat effectiviteit op netwerkniveau mateloos complex is. Het is eenvoudiger is om de effectiviteit van een netwerk te bepalen voor een enkele organisatie, die betrokken is in dat netwerk, dan voor het netwerk in zijn totaliteit. Zeker in de publieke context echter, is het veel interessanter en relevanter iets te kunnen zeggen over effectiviteit op het netwerkniveau, dan de opbrengsten van elk van de organisaties afzonderlijk, omdat de opbrengsten voor cliënten, of de samenleving minstens zo belangrijk is als wat een

¹⁹ Hoewel er redenen zijn om een onderscheid te maken tussen 'samenwerkingsverbanden' enerzijds en 'netwerken' anderzijds, worden de twee begrippen in deze paper inwisselbaar gebruikt.

individuele organisatie eruit weet te slepen. Twee van de belangrijkste kritiekpunten op bestaande studies over effectiviteit van samenwerkingsverbanden en netwerken zijn 1) het niet in acht nemen van contextafhankelijkheid; en 2) het gebruik van (proces)indicatoren als criterium. Nadat ik deze twee kritiekpunten nader heb toegelicht, beargumenteer ik in de volgende paragraaf waarom in sommige praktijksituaties, juist beredeneerd vanuit de context, het gebruik van procesindicatoren wel geoorloofd is.

1) Context

Omdat de activiteiten en doelstellingen van ieder samenwerkingsverband anders zijn, verschillen daarmee ook de effectiviteitscriteria (Sydow & Windeler, 1998; Kenis & Provan, 2009). De aard en het doel van het samenwerkingsverband zijn immers in hoge mate van invloed op de effectiviteitscriteria die je kiest. Een samenwerkingsverband opgericht om bestaande processen te verbinden en afstemming te verbeteren (zie de in het kader genoemde dimensies) dient bijvoorbeeld niet beoordeeld te worden op de mate van innovativiteit. Een kritiekpunt is dat vaak niet expliciet wordt gemaakt op basis van welke (normatieve) oordelen een bepaald criterium gekozen is, of voorrang krijgt boven andere alternatieve effectiviteitscriteria (Kenis & Provan, 2009).

2) Het gebruik van indicatoren als criterium

Kenis en Provan (2009) stellen dat het gebruikelijk is in wetenschappelijk onderzoek naar netwerkperformance om (mogelijke) indicatoren van succes te gebruiken als effectiviteitscriteria. Als voorbeeld hiervan noemen zij zachte indicatoren als vertrouwen, communicatie, commitment, leren, gedeelde waarden en doelen en conflicthantering (Mandell, 1994; Koppenjan & Klijn, 2004). Vaak worden dergelijke procesindicatoren gebruikt om te compenseren voor een gebrek aan objectieve outcomes. Met ander woorden, veel onderzoeken hanteren de impliciete aanname dat een netwerk effectief is wanneer er 'goed' samen wordt gewerkt (Herranz, 2009).

Effectiviteit van samenwerkingsverbanden vanuit een praktijksituatie beschouwd

In de context van het onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden op het onderwijsarbeidsmarktveld heeft de Rijksoverheid een tweeledige doelstelling: het realiseren van een beleidsinhoudelijke doelstelling en het stimuleren van duurzame regionale samenwerking tussen de diverse partijen in het veld. De beleidsinhoudelijke doelstellingen variëren uiteraard per project. Enkele voorbeelden zijn het beperken van de jeugdwerkloosheid, de afname van het aantal voortijdig schoolverlaters en het stimuleren van leven lang leren onder de volwassen beroepsbevolking. De tweede doelstelling, een duurzame regionale samenwerking, is voor de Rijksoverheid enerzijds belangrijk omdat ook na de tijdelijke subsidieperiode het beleid gecontinueerd moet worden, en anderzijds omdat er nieuwe issues komen die om samenwerking tussen grotendeels dezelfde partijen vraagt. Ervaringen uit het verleden bepalen de kans op succes in de toekomst en omdat veel partijen (gemeenten, scholen, bedrijven, UWV, COLO, MKB, etc.) elkaar rondom diverse projecten steeds weer treffen, is samenwerking een belangrijke uitkomst op zichzelf (die overlap is eerder aangeduid met de term 'metanetwerk', zie Klaster, Muntslag & Wilderom, 2010).

Het proces van samenwerken is, naast factoren als eerdere resultaten en de prangendheid van het maatschappelijke probleem, een belangrijke factor bij de vraag of samenwerking duurzaam zal blijken. Hierbij gaat het om 'zachte' indicatoren als de betrokkenheid van personen en organisaties; het onderling vertrouwen; tevredenheid over (besluitvormings)processen; en chemie tussen personen. Hoewel dit soort relationele en procesindicatoren nog steeds een indicator van iets anders, namelijk (duurzame)

samenwerking, spelen zij een dermate belangrijke rol dat ik ervoor gekozen heb deze indicatoren niet alleen als indicator van effectiviteit te zien, maar als relevante uitkomst op zich – als procesoutput (zie voor het onderscheid content en proces output bijvoorbeeld ook Edelenbos, Klijn & Steijn, 2010). In twee door mij onderzochte casusregio's bleek er een interessante, schijnbare tegenstelling te zijn ontstaan, dat leidde tot de vraag of proces en inhoud elkaar versterken of dat het een ten koste gaat van het ander.

Issue 1: Is er een uitruileffect tussen verschillende typen effectiviteitscriteria, in het bijzonder tussen procesindicatoren en beleidsinhoudelijke resultaten?

Een samenwerkingsverband waar alle partijen zich in gelijke mate betrokken voelen en hechten aan het proces, vertrouwen en commitment, kan tot ellenlange besluitvormingsprocessen leiden en daarmee de korte-termijndoelstellingen ondermijnen. Een samenwerkingsverband waar vanuit noodzaak – zoals een lage betrokkenheid van andere partijen – een enkele partij het voortouw neemt en veel zelfstandig uitvoert, kan evenwel heel efficiënt en productief zijn. De verwachte continuïteit van deze inspanningen kan tegelijkertijd kwetsbaarder zijn, omdat het afhankelijk is van een enkele partij. De vaak impliciet aangenomen redenering 'een goed samenwerkingsproces leidt tot betere resultaten' lijkt niet altijd op te gaan. Gezien het belang van het duurzame karakter van zowel het beleid als de samenwerking die nodig is om het beleid te continueren, maakt dit dilemma tot een belangrijke sturingsvraag. Waar stuur je op, als Rijk en als participerende partijen zelf, en wat meet je? Enerzijds stuurt het Rijk met ambities, subsidies en monitoring op het realiseren van (veelal) kwantitatieve, korte termijn doelstellingen, anderzijds verwacht zij hiermee een duurzame uitkomst te bewerkstelligen.

In dit deel maakte ik onderscheid tussen proces en inhoudelijke effectiviteit. Het volgende deel gaat dieper in op inhoudelijke effectiviteit en benadert dat vanuit een legitimiteitsperspectief.

2. Legitimiteit

“Samenwerkingsverbanden in de publieke sector zijn veelal niet aan democratische controle onderworpen en lijden daardoor aan een gebrek aan legitimiteit” (Borzel, 1998).

Legitimiteit als effectiviteitscriterium van samenwerkingsverbanden

Legitimiteit gaat over het afleggen van verantwoording, de aanwezigheid van democratische controle en transparantie naar de buitenwereld toe. Output legitimiteit, vervolgens, verwijst naar de acceptatie van de uitkomsten van beleid, door betrokkenen en buitenstaanders.²⁰ Politieke keuzen en beleid zijn legitiem als de resultaten naar behoren werken (Van Tatenhove, 2009). Dit betekent in de context van regionale samenwerkingsverbanden dat de samenwerking tot oplossingen leidt voor het centrale probleem en dat de doelen en maatregelen die het probleem dienen aan te pakken door de betrokkenen (binnen én buiten het samenwerkingsverband) geaccepteerd worden. In zijn essay over politieke legitimiteit van regionale samenwerkingverbanden past Van Tatenhove daarnaast March en Olsen's (1989)

²⁰ Andere vormen van legitimiteit zijn inputlegitimiteit (steun van burgers. Politieke keuzen zijn legitiem wanneer ze een uitdrukking zijn van de wil van het volk), proceslegitimiteit (er is zorg voor de kwaliteit van procedures en besluitvormingsprocessen; kernwaarden zijn legaliteit, transparantie, eerlijkheid en efficiëntie); en feedbacklegitimiteit (de mate waarin politici en bestuurder verantwoording afleggen aan elkaar en aan burgers) (Van Tatenhove, 2009).

onderscheid tussen logic of consequence en logic of appropriateness toe. Logica van consequentie reflecteert legitimiteit gebaseerd op de mate waarin gewenste doelen en maatregelen het probleem daadwerkelijk oplossen (“werkt het?”). Logica van passendheid baseert zich op de mate waarin besluiten politiek haalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar zijn (“kan en mag het?”). Wanneer we deze twee logica’s afzetten tegen de eerder genoemde effectiviteitscriteria van samenwerkingsverbanden, ontstaat er een tweetal vragen (zie Tabel 1 met bijbehorende risico’s).

	<i>Logica van passendheid</i>	<i>Logica van consequentie</i>
Content output / Outputlegitimiteit	1) Gebeurt er wat er moet gebeuren? <i>Risico: Er is onvoldoende resultaat.</i>	2) Is hetgeen dat gebeurt goed? <i>Risico: Er is resultaat, maar dat resultaat leidt niet tot oplossing van het probleem.</i>

Tabel 1. Effectiviteit en outputlegitimiteit

De eerste vraag is: Gebeurt er wat er moet gebeuren? Oftewel: is er voldoende resultaat? Het blijkt vaak moeilijk om besluiten, genomen in netwerkverband, ook daadwerkelijk door te vertalen naar het operationele niveau van de betrokken organisaties. Het samenwerkingsverband bestaat uit representanten van organisaties, die beïnvloed en beperkt worden door hun eigen organisatie. Dit staat bekend als het structural dilemma (Borzel, 1998): coördinatie tussen organisaties is gebaseerd op interactie tussen individuele representanten die niet compleet autonoom zijn. Deze intra-organisatie beperkingen beïnvloeden de betrouwbaarheid van toezeggingen die in het netwerkverband zijn gedaan, alsmede de snelheid van besluitvorming en de kans dat een besluit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd in de participerende organisaties.

Issue 2: Hoeveel invloed kan een interorganisationeel samenwerkingsverband uitoefenen op de staande organisaties van de betrokken partijen?

Bestuurlijk commitment is belangrijk voor het creëren van doorzettingsmacht, maar lang niet altijd niet voldoende. Niet zelfden kunnen bestuurders bij het ondertekenen van een convenant niet inschatten wat de consequenties voor het operationele niveau van de eigen organisatie zullen zijn. Besluiten stagneren vaak op het middelmanagement niveau van organisaties. De reden hiervoor is simpel: leidinggevend van het operationele niveau hebben hun eigen targets en doelen te beschermen, alsmede de werkdruk van hun medewerkers. Doelstellingen die vanuit convenanten en samenwerkingsverbanden de organisatie binnen komen, worden gezien als ‘extra’. In mijn onderzoek ben ik een aantal strategieën tegengekomen die participanten in samenwerkingsverbanden gebruiken om met deze weerstand om te gaan. Een eerste is om de bestuurlijke druk op het middelmanagement niveau op te voeren. Hiervoor is het handig als de representanten zelf dicht tegen het bestuurlijke niveau aanzitten. Een tweede is om het operationeel niveau en hun leidinggevend zelf zo direct mogelijk te betrekken, of representanten te kiezen die zo dicht mogelijk tegen dit niveau aanzitten, zodat vanuit de inhoud rekening wordt gehouden met weerstand. Een derde strategie is om met de maatregelen en besluiten zo dicht mogelijk te blijven bij wat er op dat moment al in de eigen organisatie gebeurt. Welk van deze – of andere – strategieën het meest geschikt is, hangt onder meer af van het doel van het samenwerkingsverband. Wanneer het doel bijvoorbeeld is om bestaande processen te

verbeteren, kan de derde strategie heel goed werken. Wanneer het doel echter is om nieuwe oplossingen te vinden voor een bepaald beleidsprobleem, werkt dezelfde strategie averechts.

De tweede vraag is: Is hetgeen dat gebeurt zinvol? Oftewel: leidt het beleid tot oplossing van het probleem? In het geval van beleid rondom leven lang leren, bijvoorbeeld, kan een criterium zijn of cliënten in hun verdere loopbaan ook daadwerkelijk profijt hebben van het EVC en/of duale traject dat zij hebben gevolgd. Het gaat hierbij dan niet zozeer om de outputvraag (de directe resultaten), maar om de outcome: de uitwerking van beleid voor de cliënt. Hoewel deze vraag zich buiten de scope bevindt van mijn onderzoek, waar regionale samenwerkingsverbanden als instrument centraal staan en niet het beleid, is deze wel relevant vanuit de legitimiteitsvraag voor samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met publiek beleid.

Discussie

Bij legitimiteit wordt een causale logica aangehouden: input legitimiteit beïnvloedt proceslegitimiteit; proceslegitimiteit beïnvloedt outputlegitimiteit; en outputlegitimiteit beïnvloedt feedback legitimiteit (Van Tatenhove, 2009). Bij het onderscheid proces- en inhoudelijke effectiviteit leg ik dit causale verband bewust niet. Procescriteria en inhoudelijke criteria staan als zelfstandige waarden naast elkaar, en kunnen elkaar beïnvloeden, maar niet noodzakelijkerwijs volgens het vaak impliciet aangenomen adagium: een goed proces leidt tot een goede uitkomst. Mijn veronderstelling is dat het tegendeel waar kan zijn: een samenwerkingsverband waar ‘prettig’ wordt samengewerkt, waar alle partijen in gelijke mate betrokken zijn kan langzaam op gang komen qua resultaten, vanwege de lange besluitvormingsprocessen.

Aanbevelingen en stellingen

Samenwerking

Een veelvoorkomend probleem bij samenwerkingsverbanden is dat besluiten de werkvloer van de betrokken organisaties niet bereiken en/of daar niet geborgd kunnen worden, en na de (gesubsidieerde) projectperiode weer vervliegen. Een van de oorzaken is onduidelijkheid aan het begin. Partijen kunnen uiteenlopende verwachtingen hebben van de aard van de samenwerking: Wat doe je samen en wat doe je in je eigen organisatie? In hoeverre moet je je eigen organisatie aanpassen aan de andere om een gemeenschappelijke doelstelling te realiseren? In hoeverre ben je hiertoe bereid? Het is dus belangrijk om van te voren duidelijk maken wat het doel is van de samenwerking: niet alleen inhoudelijk, maar ook qua vorm en intensiteit: is het doel elkaar te informeren, processen en diensten op elkaar af te stemmen, of in gezamenlijkheid dingen ontwikkelen en implementeren (zie ook het kader op pagina 2)?

Iets waaraan ik in deze paper voorbij ben gegaan is de complexiteit van regionale, intersectorale samenwerking. Waar intergemeentelijke samenwerking al lastig is, maakt intersectorale samenwerking het geheel alleen maar complexer, vanwege uiteenlopende institutionele waarden en wijzen waarop de organisaties worden aangestuurd, zoals landelijk (UWV), deels of vrijwel volledig autonoom (ROCs en bedrijven/werkgevers, respectievelijk). Daarbij komt nog het gegeven dat de meeste participerende organisaties grote, complexe organisaties op zich zijn. Ik noemde al eerder het probleem van de verticale doorvertaling van netwerkbesluiten in de eigen organisatie. Horizontale afstemming binnen de eigen organisatie kan echter net zo lastig zijn. De volgende stelling is gebaseerd op een uitspraak van een gemeenteambtenaar, over samenwerking met andere gemeenten en tussen (onderwijs en arbeidsmarkt)directies binnen de eigen gemeente.

Stelling 1: Het is moeilijker met andere afdelingen in eigen gemeente samen te werken dan met dezelfde afdeling in een andere gemeente.

Sturing, effectiviteit en legitimiteit

Wat voor Rijk geldt, geldt ook voor partners in het samenwerkingsverband zelf. Waar stuur je op en wat meet je als je gaat evalueren? Richt je je op korte termijn meetbare doelstellingen, of meet en stuur je ook op beleidseffecten en procesevaluatie?

Stelling 2: Een zeer sterke sturing van de Rijksoverheid en de partners zelf op resultaten, gaat ten koste van de kwaliteit en duurzaamheid van de samenwerking.

De ervaring van veel participanten in samenwerkingsverbanden is dat samenwerking die spontaan tot stand is gekomen een grotere slagingskans heeft dan top-down gestimuleerde samenwerking. Of zoals een participant het zelf verwoordde: 'Bij opgelegde vormen van samenwerking begin je altijd met een achterstand.' Dit kan betekenen dat bij vrijwillige samenwerking de samenwerking op zichzelf geen issue is en er sneller tot resultaten kan worden gekomen. Om die reden luidt de volgende stelling:

Stelling 3: Bij vrijwillige samenwerking doet de paradox tussen proces en resultaat zich niet voor en wordt per definitie sneller resultaat bereikt dan bij opgelegde samenwerkingsvormen.

Vanuit outputlegitimiteit geredeneerd zijn samenwerkingsverbanden legitiem wanneer de maatregelen haalbaar en uitvoerbaar zijn, daadwerkelijk worden uitgevoerd en een zinvolle bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem. De toekomstverwachting is dat er vanuit het Rijk minder aparte tijdelijke projecten zullen komen, en samenwerking nog meer vanuit gemeenten zelf vandaan moet komen. Wat betekent dit voor de (output)legitimiteit van samenwerkingsverbanden? Wordt deze groter, omdat er blijkbaar een intrinsieke behoefte aan samenwerking is en daardoor een grotere betrokkenheid en slagingskans? Of juist kleiner, omdat de politieke ambities op Rijksniveau al een legitimiteit op zich bieden en de externe druk (monitoring, naming and shaming) ervoor zorgt dat samenwerkende partijen zich meer inspannen om tot resultaten te komen? De bijbehorende, laatste, stelling luidt:

Stelling 4: Vrijwillige, spontane samenwerkingsverbanden hebben meer moeite om legitimiteit te waarborgen dan samenwerkingsverbanden die zijn opgelegd vanuit het Rijk.

Literatuur

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks*. Washington: Georgetown University Press.
- Borzel, T.A. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Edelenbos, J., Klijn, E.-H., & Steijn, B. (2009). *Managers in governance networks: what to do to be effective?* Paper presented at the PMRA Conference, Ohio, October, 1-3.
- Groot, M., de Velde, T., de Terwisga, H., van (2010). *De regio's in kaart! Inventarisatie van samenwerkingsverbanden op de regionale arbeidsmarkt*. Capgemini Consulting.
- Heranz, J. (2009). Network performance and coordination: A theoretical review and framework. *Public Performance and Management Review*, forthcoming.
- Kaats, E., Van Klaveren, P. & Opheij, W. (2005). *Organiseren tussen organisaties*. Scriptum, Schiedam.
- Kenis, P. & Provan, K.G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Klauster, E. Wilderom, C.P.M. & Muntslag, D.R. (2010). *Regional meta-networks in Dutch public policy implementation: an initial exploration in the field of education and employment*. Paper presented at the 14th IRSPM Conference, Berne, Switzerland, April 6-9.
- Klauster, E., Muntslag, D.R., Ehrenhart, M.L. & Hicks, J.N. (2010). *Implementing national policy At the local level: assessing the effectiveness of local implementation networks in the Netherlands*. Paper presented at the Annual Meeting of the Academy of Management, Montreal, August 6-10.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainty in networks; a network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Mandell, M.P. & Keast, R. (2008a). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Mandell, M.P. & Keast, R. (2008b). Introduction. *Public Management Review*, 10(6), 687-698.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mattessich, P.W. & Monsey, B.R. (1992). *Collaboration: what makes it work*. Amherst H. Wilder Foundation, St Paul, Minnesota.
- Meyer, M.W. (2002). *Rethinking performance measurement*. Cambridge: University Press.
- Provan, K.G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33, 479-516.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. (1992). *Policy networks in British politics*. Oxford: Clarendon press.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Sydow, J. & Windeler, A. (1998). Organizing and evaluating interfirm networks: a structurationist perspective on network processes and effectiveness. *Organization Science*, 9(3), 265-284.
- Tatenhove, J., van (2009). Politieke legitimiteit van regionale samenwerking. NIROV.

Sessie 3.1: Shared Service Centra

Hans Strikwerda – Universiteit van Amsterdam

Zie het boek van Hans Strikwerda:

“Shared Service Centers II”, pp. 142-145, 188-189 en paragraaf 5.10

Sessie 3.2: Legitimiteit van samenwerking of legitimiteit van machtsuitoefening?

Nadav Haran – Provincie Noord-Holland

Al decennia lang zoeken bestuurders en politici naar bruikbare vormen van samenwerking in regio's om samenhang in ontwikkelingen te brengen en een gecoördineerd antwoord voor nijpende opgaven te bieden. Ondanks de erkenning, de hoge verwachtingen en de verschillende stimulansen om regionale samenwerking te optimaliseren blijft in bestuurlijk Nederland een verontrustend gevoel hangen. Rapporten, commissies en regeerakkoorden komen steeds met evaluaties, aanbevelingen en nieuwe visies over hoe intergemeentelijke samenwerking effectiever, efficiënter en legitiemer kan worden. Kritiek over gebrek aan effectiviteit in de huidige praktijk hield vaak weinig rekening met gevoelige politieke condities en voorzag weinig alternatieven om coherente ontwikkelingen te bevorderen. Critici over gebrek aan legitimiteit kwamen ook zelden met operationele uitwegen die legitimiteit bevorderden en bovenlokale belangen tegelijkertijd behartigden. Discussie over legitimiteit van samenwerking is daarom pas geslaagd als deze pragmatisch wordt uitgevoerd zonder oog te verliezen voor de aanvankelijke ambitie om betekenisvolle samenwerking te creëren.

Input legitimiteit van regionale samenwerking

Het beoogde nut van intergemeentelijke samenwerking komt voort uit het feit dat meerdere ruimtelijke-economische problemen/kansen op bovenlokale geografische schaal spelen. Samenwerking is dus niet meer dan een instrument om, gezamenlijk, meer resultaten te halen dan dat wat individuele partners zelfstandig zouden kunnen bereiken. Samenwerking an sich is legitiem. Maar de manier waarop de samenwerking wordt georganiseerd en de mate waarin de politieke gemeenschap invloed heeft op de gemaakte politieke keuzes roept steeds vraagtekens over de (input) legitimiteit. In wettelijk geregelde samenwerkingsverbanden zoals de Wgr's en de Wgr+ (de zogenaamde stadsregio's) wordt de inbreng van gemeenten officieel georganiseerd. In flexibeler vormen van samenwerking kunnen verschillende wijzen gebruikt worden om de input van de partijen op te halen. Beiden vormen van samenwerking bieden bijzondere kansen voor deelnemende partijen. Beiden zijn ook doelwit voor vurig kritiek over hun gebrek aan inputlegitimiteit.

Middels de Wgr en Wgr+ _geregelde samenwerkingsverbanden bieden constante structuur en officieel instrumentarium om samenwerking te oefenen en daardoor deze enigszins te borgen. Dezelfde partijen komen regelmatig bij elkaar en praktiseren samenwerking als een routine. Flexibele, vrijwillige samenwerkingsverbanden bieden meer mogelijkheden om verbindingen te leggen met partijen die buiten de vaste administratieve samenwerkingsstructuren liggen (mochten het andere overheden, of partijen buiten de publieke sector zijn). Deze verbanden bieden de gelegenheid om maatwerk te creëren en de relevante allianties te vormen die specifieke projecten/beleidskaders verder zullen ontwikkelen tot uitvoering. Zou de combinatie van beide praktijken de lang gezochte regeling opleveren die verschillende belangen op een legitieme wijze bij elkaar brengen in de regio? Niet zo snel.

Bekend is de kritiek over de Wgr's in Nederland. Critici zien beslissingen van verlengd lokale bestuur als niet legitiem aangezien deze niet door een rechtstreeks gekozen overheid zijn

genomen. Het is inderdaad de vraag of het legitiem is om direct gekozen lokale overheden te dwingen om in een Wgr te participeren²¹ maar zodra gemeenten in Wgr constructie al zitten en de spelregels bekend zijn lijkt de vraag over legitimiteit wat slap. Natuurlijk worden bewoners van de ene gemeente beïnvloed door de standpunten van omliggende gemeenten in deze constructies. Maar waarom zou het minder legitiem zijn dan de equivalente regelingen van samenwerkingsverbanden op het (inter)nationale niveau zoals VN, NATO (en zelf de EU) waar burgers geen directe invloed hebben over de beslissingen die in deze forums van verlengde nationale bestuur worden genomen?

In zachtere en flexibele samenwerkingsverbanden zijn partijen vrij om krachten te bundelen en allianties te creëren zonder a priori officiële regelingen betreft de manier en de mate waarmee partijen invloed kunnen oefenen vast te stellen. Hier luidt vaak de kritiek dat partijen snel buitenspel kunnen gehouden worden. Deze kritiek is echter niet opgewassen tegen het primaat van samenwerking en het potentiële baat daarvan vanwege een principiele en operationele beredenering. Principieel, omdat elke gemeente/organisatie heeft het recht om samen te werken met wie ze wil binnen de wet. Operationeel, omdat de ervaring toont dat gemeenten al weten dat uitsluiting van relevante partijen zijn nadelen kent en averechts kan werken. In toenemende mate groeit het besef dat alle (ook kleine) relevante partijen betrokken moeten worden in de samenwerking als partijen een sterk regionaal signaal willen creëren of gezamenlijke ambities tot uitvoering willen brengen. Rijpere regionale samenwerkingsverbanden hebben het al ontdekt – partijen die niet betrokken zijn in eerder planningstadium kunnen obstakels leggen tijdens de implementatiefases.

Legitimiteit, belangen en macht

In zijn essay over legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking onderscheidt Tatenhove (2009) twee aanvullende handelingsoriëntaties: de ‘logica van consequentie’ die op effectieve coöperatie mikt, en ‘de logica van passendheid’ die het draagvlak en de acceptatie onder samenwerkende partijen accentueert. “In de ‘logica van consequentie’ laten actoren zich leiden door hun eigen belang en hun individuele nutsmaximalisatie” (p.6). Partijen zien de intergemeentelijke samenwerking als een middel om hun eigen belangen te bevorderen. Opportunistisch gedrag, pogingen om de samenstelling van partners en coalities te beïnvloeden en bepaalde stemmen niet te laten binnendringen in het debat horen bij de strategische houding van de ‘logica van consequentie’. “De ‘logica van passendheid’ veronderstelt een geheel andere handelingsoriëntatie, namelijk, dat actoren zich bij hun afweging laten leiden door wat politiek haalbaar en cultureel aanvaardbaar is in gegeven situaties” (idem.). De logica van passendheid toont de maatschappelijke grenzen waarin de invloed van machtigere partijen als legitiem wordt ervaart. Wanneer de logica van consequentie spoort met de logica van passendheid, ontmoeten belangen elkaar in een manier die legitiem beschouwd kan worden.

Beide logica’s onthullen de kern die merkwaardig genoeg weinig expliciete aandacht krijgt in het debat. Partijen verschillen van elkaar niet allen in hun belangen maar ook in hun machtpositie en capaciteit om coalities op te bouwen, stemmen en belangen van anderen te filteren en zelfs uit te sluiten. Deze manipulatieve praktijken van invloedrijke partijen kunnen natuurlijk op weinig legitimiteit rekenen. Invloedrijke partijen echter kunnen ook op een billijke en subtiele manier omgaan met hun macht en hun nut proberen te maximaliseren

²¹ Onlangs heeft de eerste kamer een motie ingediend waar stond dat gemeenten niet gedwongen kunnen worden om hun handhavingstaken te brengen bij regionale uitvoering diensten (wgr) zoals de tweede kamer voor oog had.

binnen acceptabele politieke-maatschappelijke normen. Dan kunnen effectiviteit en legitimiteit elkaar ontmoeten en de samenwerking versterken.

Input legitimiteit in metropoolregio Amsterdam

De Metropoolregio Amsterdam kent beide genoemde vormen van samenwerking – de wettelijke Wgr+ regeling- van de Stadsregio (16 gemeenten) en de bredere flexibele samenwerking van de Metropoolregio (meer dan 30 gemeenten, 2 provincies en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven). De metropoolregio Amsterdam vult duidelijk de Stadsregio aan door het mogelijk te maken om verschillende gemeenten (en provincies) te betrekken in het samenstellen van gezamenlijke beleidskaders. Partijen in de metropoolregio zijn in staat gebleken om de structurele grenzen van de stadsregio te overschrijden en op een geografische schaal die beter aansluit bij het Daily Urban System samen te werken. De metropoolregio bleek tevens een geschikt forum om de samenwerking breder dan intergemeentelijk te maken. De metropoolregio betreft ook provincies en in mindere mate ook vertegenwoordigers van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De flexibiliteit en de open houding van de metropoolregio Amsterdam hebben het betrekken van meerdere partijen wellicht mogelijk gemaakt maar de primaire stimulans daarvan kwam uit een andere hoek. Het besef dat er invloedrijke partijen binnen de metropoolregio (hoofdzakelijk de gemeente Amsterdam) zijn en dat eigen belangen het best bediend kunnen worden in intensieve samenspraken met partners heeft geleid tot een tactiek van betrekking en insluiting. Dominante regionale partijen beseften bijvoorbeeld dat het presenteren van een brede en solide coalitie die in één stem spreekt over gewenste ruimtelijke investeringen enorme impact heeft op extern invloedrijke partijen zoals het Rijk. Dominante regionale partijen beseften tevens dat de steun en de medewerking van minder invloedrijke partijen in de regio alleen mogelijk was als deze het gevoel kregen ('gevoel' was soms genoeg) dat ze onderdeel waren van een dynamisch proces waarin hun stem gehoord wordt. In projecten waarin dit het geval was ontstond positieve dynamiek van samenwerking die betekenisvolle ontwikkelingen wist te verenigen met brede betrekking van partijen en hun opvattingen (Haran 2010).

De praktijk van de metropoolregio liet zien dat vruchtbare samenwerking en inputlegitimiteit elkaar niet bijten. Het is dus de verantwoordelijkheid van de dominante partijen in de regio om hun belangen aan te laten sluiten bij bovenlokale, gezamenlijke doelen in open proces waarin relevante partijen betrokken worden. Pas op die manier zouden de logica van consequentie en de logica van passendheid elkaar vinden in een effectief en legitiem samenwerkingsverband.

Literatuur:

- Tatenhove J. van (2009); Politieke legitimiteit van regionale samenwerking, een essay in opdracht van NIROV, 19 juni 2009
- Haran N. (2010); The power to collaborate – How judicious use of power accelerates the strategic capacity of regions in the Netherlands, Eburon, Delft

Aandachtpunten voor discussie:

1. vormt de legitimiteitsvraag van regionale samenwerking een echt obstakel in de samenwerkingspraktijk of is het een luxe vraagstuk voor intellectuelen?
2. zijn legitimiteit en effectiviteit even belangrijk in de context van regionale samenwerking of mag het ene ‘opgeofferd worden’ voor het andere.
3. is de huidige focus op de legitimiteit van modellen en constructies van samenwerkingsverbanden (‘grondwettelijke legitimiteit’) verstandig of moeten wij ons toespitsen op de manier waarmee partijen met hun macht omgaan om hun belangen te bevorderen binnen de samenwerking (‘sociologische legitimiteit’).
4. in welke mate wordt regionale samenwerking beïnvloed door het rijk? Welke verantwoordelijkheden voor effectieve en legitieme regionale samenwerking liggen bij het rijk?

Sessie 3.3: Democratische legitimatie in netwerken: geloofwaardigheid en de logica van interdependentie

Tamara Metze – Universiteit van Tilburg

Melika Levelt – Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Regionale samenwerking vindt niet plaats in een vacuüm. Integendeel, het vindt plaats in een context waarin deelnemers, vaak gemeenten, ook altijd verantwoording af moeten leggen aan hun organisatie en kiezers. In onderzoek naar besluitvorming in regionale netwerken van gemeenten, krijgt de formele kant van de legitimiteit over het algemeen veel aandacht. Er wordt dan van een legitiem proces gesproken wanneer de besluitvorming de juiste formele procedures heeft gevolgd en door de wettelijk daartoe bevoegde organen is vastgesteld. Gemeenteraden en raadsleden worden dan gezien als een van de belangrijkste schakels in het creëren van legitimiteit van het verlengde lokaal bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008, Commissie toekomst stadsregionale samenwerking, 2009, VROM Raad, 2008). Naar ons idee doet deze formele benadering van legitimiteit echter onvoldoende recht aan de ruimere definitie van legitimiteit die “bezorgde toeschouwers” hanteren wanneer zij spreken van onvoldoende legitimatie van besluiten die gemeenten in regionaal verband met elkaar nemen. Wij stellen daarom voor om naast de formele kant van het proces van *input*, *throughput*, *output*, en *feedback* ook de inhoudelijke kant (*outcomes*) van het proces te bestuderen bij een evaluatie van de legitimiteit van het proces. Daarnaast denken we dat het nuttig is om een aanvulling te doen op de vragen die Van Tatenhove (2009) stelt over de formele vormen van legitimiteit. Hij gebruikt de logica van de consequentie en de logica van de passendheid van beleid dat in regionaal verband wordt gemaakt om vast te stellen of er aan *input*, *throughput*, *output* en *feedback* legitimiteit is voldaan. De vragen die wij toevoegen gaan over de meerwaarde van de samenwerking op het betreffende beleidsonderwerp en de manier waarop wordt samengewerkt. We noemen deze de logica van de interdependentie en legitimiteit op basis van geloofwaardigheid. Door ook zo naar de samenwerking kijken, ontstaat naar ons idee een completer beeld van hoe het gesteld is met de legitimiteit van de samenwerking.

2. Legitimiteit en de bestuurscapaciteit van netwerksamenwerking

Legitimiteit verwijst als term in zijn algemeenheid naar acceptatie van bijvoorbeeld een persoon, argument, oplossing, organisatie, of besluitvormingsstructuur. Legitieme regionale samenwerking is in de breedste zin van het woord dus geaccepteerde samenwerking.

In de bestuurskundige literatuur worden vier vormen van legitimiteit onderscheiden: *input* legitimiteit, *throughput* of proceslegitimiteit, *output* legitimiteit en *feedback* legitimiteit (Scharpf, 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; Edelenbos et.al., 2006; Van Tatenhove, 2008). Duidelijk is dat verondersteld wordt dat effectiviteit en efficiëntie (*output*) de acceptatie van de regionale samenwerking vergroten. Van Tatenhove presenteert in een essay over de politieke legitimiteit van regionale samenwerking (2009) een uitwerking van deze vier vormen van legitimiteit voor regionale samenwerking. Dit zijn meteen ook criteria op basis waarvan die legitimiteit is te toetsen:

- *Input*legitimiteit: de vertegenwoordigers in de regioraad zijn een representatieve afspiegeling van de betrokken belangen.

- Proceslegitimiteit: Er is sprake van een transparant procesverloop, duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen.
- Outputlegitimiteit: Het samenwerkingsverband biedt de oplossingen voor de problemen en de resultaten en maatregelen worden door de betrokkenen geaccepteerd.
- Feedbacklegitimiteit: De regio raad legt verantwoording af voor beleidsresultaten aan raden, staten en burgers (Tatenhove 2009, p.6)

Deze criteria maken het mogelijk om te beschrijven of de structuur van de samenwerking leidt tot acceptatie. Als aan alle criteria wordt voldaan, dan is het zeer waarschijnlijk dat in ieder geval politiek (formeel procedureel) gezien, er niks af te dingen is op de democratische legitimiteit van de samenwerking.

Echter, als de CONTEX van de samenwerking - dus de gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers en de daar al bestaande verantwoordingsstructuren – betrokken worden dan hoeven deze vier vormen van legitimatie niet voldoende overtuigend te zijn. Van Tatenhove voegt daarom twee handelingslogica's toe die hij combineert met de vier vormen van legitimatie: de logica van de consequentie (te vergelijken met *outcomes* van Scharpf) en de logica van de gepastheid (March en Olson). In de logica van de consequentie staat de individuele nutsmaximalisatie voorop en bij de logica van de passendheid de politiek-bestuurlijke haalbaarheid van de oplossingen. Met andere woorden, Van Tatenhove citeert Hemerijck: “Bij de logica van consequentie staat de oriëntatie op de gewenste doelen en regels voorop. In de logica van passendheid richt de aandacht zich juist op de politiek-maatschappelijke context die de vaststelling van deze doelen en regels kanaliseert en mede bepaalt” (Hemerijck, 2003, P. 6). Wanneer we deze logica's toepassen op regionale samenwerking komen direct al dilemma's naar voren voor die de legitimatie lastig kunnen maken. Wat in de logica van consequentie goed is voor de regio, hoeft dat niet voor iedere deelnemende gemeente te zijn en omgekeerd. Dat wat logisch is qua consequentie voor de regio, kan toch politiek bestuurlijk lastig haalbaar blijken op het niveau van individuele gemeenten. Uiteindelijk moet regionaal en lokaal dus een afweging worden gemaakt van de meerwaarde van regionale samenwerking ten opzichte van individueel handelen. In het geval van regionale samenwerking is zodoende nog een derde logica relevant: de logica van de interdependentie, van de meerwaarde van de samenwerking. In situaties van netwerksturing staan de bestaande klassiek-modernistische (Hajer, 2009, Versteeg and Hajer, 2010) “government” manieren van sturing ter discussie omdat zij niet daadkrachtig genoeg waren voor het voorliggende probleem of kans. De bestaande (bestuurs)praktijk en de daar geldende manieren om legitimiteit te verwerven wordt automatisch ook ter discussie gesteld. Dat betekent eveneens dat de al eerder – op meer hiërarchische manier – gedefinieerde doelmatigheid (effectiviteit en efficiëntie) en de manieren waarop rekenschap wordt afgelegd (de “proceswaarden”) ook ter discussie staan.

Dit betekent dat in situaties van netwerksturing, en zeker in situaties waarin netwerksturing als veranderopgave wordt gezien, vaak als vanzelf een gezamenlijke zoektocht naar efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit (productiewaarden en proceswaarden) ontstaat. In andere woorden: alle deelnemende gemeenten hebben ieder voor zich een logica van de gepastheid en de consequentie, maar als daar de logica van de interdependentie aan wordt toegevoegd, dan ontstaan er ook logica's die horen bij de samenwerking *an sich*. De logica van interdependentie richt zich dus op de meerwaarde van de gezamenlijke zoektocht. Dit is een extra logica en wil dus ook niet zeggen dat de bestaande routines, structuren en processen

overboord gaan, maar ze worden wel in de praktijk door de samenwerkende partners geëvalueerd: moeten zij veranderen, of zijn ze goed? Bij de logica van interdependentie speelt ook de vraag of wel de juiste partijen op een juiste manier samenwerken.

Natuurlijk kunnen de drie logica's samenvallen of juist erg uit elkaar lopen. Ze kunnen oplossingen of dilemma's met zich mee brengen. De logica van de meerwaarde kan samenvallen met de logica van passendheid en consequentie: immers, regionale samenwerking wordt alleen aangegaan als deze ook politiek-bestuurlijk geaccepteerd wordt in de deelnemende gemeenten. Bovendien moet het tot positieve resultaten voor de individuele gemeente leiden. Politici en bestuurders moeten zien dat de regionale samenwerking meerwaarde biedt ten opzichte van individueel handelen omdat er op dat niveau afhankelijkheid is. En er moeten ook daadwerkelijk successen geboekt worden. Het valt echter te bezien of in de logica van de interdependentie enerzijds en die van de gepastheid en consequentie daadwerkelijk steeds samenvallen. Door apart de aandacht te richten op de logica van interdependentie ontstaat ruimte voor het ter discussie stellen van de regionale samenwerking en de vorm waarin dat gebeurt. Dit is een belangrijk punt om de aandacht op te richten omdat we vermoeden dat een gebrek aan legitimiteit van de samenwerking – hoe succesvol die verder ook is in de ogen van deelnemers aan de samenwerking – vooral wordt gevoeld wanneer de legitimiteit van de samenwerking vanuit de logica van interdependentie wordt bevraagd.

Tot slot is de logica van interdependentie ook te koppelen aan een vorm van legitimiteit die voortkomt uit literatuur over deliberatieve democratie en over *joint fact finding* en *consensus building*. Daarin wordt verondersteld dat beslissingen, samenwerkingsvormen en structuren meer legitiem worden als de kwaliteit van het gesprek toeneemt. In de traditie van de deliberatieve democratietheorie is de veronderstelling dat de “oude vormen” van legitimering, bijvoorbeeld via formele autoriteit en formele representatie, niet altijd voldoende zijn en ter discussie kunnen komen te staan. Regio's worden hiermee ook geconfronteerd: hun legitimiteit wordt bevraagd ondanks het feit dat zij formeel verlengd lokaal bestuur zijn en bestaan uit indirect gekozen vertegenwoordigers en ondanks het feit dat zij verantwoording afleggen aan de gemeenteraden. Op deze discussie zijn twee antwoorden mogelijk: verder inzetten op de verbetering van die formele structuren (wat zeker een goed idee kan zijn en tegemoet kan komen aan de logica van de gepastheid) of inzetten op het zichtbaar maken en verbeteren van de maatschappelijke legitimiteit (c.q. geloofwaardigheid). De verschillende vormen van legitimiteit kunnen elkaar versterken: als deelnemers reflecteren en leren, in transparantie en op een goede manier vertegenwoordigd, dan wordt de samenwerking (in een netwerk) geloofwaardiger en maatschappelijk meer legitiem (zie het schema in de bijlage)..

	Input legitimiteit	Throughput legitimiteit ¹	Output legitimiteit	Feedback legitimiteit	Geloofwaardigheid/ deliberatieve legitimiteit ²
Logica van de consequentie	Zijn de juiste vertegenwoordigers gekozen om de problemen op te lossen?	Leidt het gekozen procesontwerp tot oplossing van de problemen?	Leiden de ontwikkelde projecten en programma's tot voor de betrokkenen ³ gewenste resultaten?	Is er overeenstemming en duidelijkheid over de politieke keuzes?	Wordt het maatschappelijke probleem opgelost (zie voetnoot)?
Logica van de passendheid	Sluit de samenwerkingsvorm aan bij de belangen, verwachtingen, waarden en normen van burgers? En hoe worden deze in het netwerk opgenomen?	Sluit het gekozen procesontwerp aan bij de institutionele regels van het spel?	Is er sprake van bestuurlijke slagvaardigheid? Is de uitkomst politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar?	Zijn er voldoende mechanismen voor het vroegtijdig betrekken van actoren en het terugkoppelen van de resultaten?	Wordt reflectieve kwaliteit bereikt in de interacties waardoor de samenwerkingsvorm door burgers, bedrijven, gemeenteraadsleden, etc. geaccepteerd ⁴ wordt?
Logica van de interdependente⁵	Wordt ter discussie gesteld wie de juiste vertegenwoordigers zijn (en volgens wie: partners in het netwerk?) Worden waarden, normen en verwachtingen van de partners in het netwerk getoetst?	Wie kiest het procesontwerp en waarom? Leveren de institutionele regels van het spel wel het gewenste resultaat en geeft het procesontwerp ruimte om deze vraag te stellen?	Zijn de resultaten die betrokkenen wensen, wel de resultaten die de samenleving nodig heeft. Is het voorstel uit te voeren door de partners in het netwerk?	Waar liggen verschillen in politieke keuzes, is dat duidelijk en hoe lost het netwerk dit op? Zijn er mechanismen die de uitvoering/ redenen voor samenwerking voorop blijven stellen en dus continue testen of samenwerking nog nodig is?	Reflecteren en leren deelnemers in het netwerk, maar ook daarbuiten over nut en noodzaak van de samenwerking en hoe deze anders of hetzelfde is als de gewone manieren van beslissingen nemen? Passen zij deze dan ook toe (enact/perform)?

¹ Dit is een meer structurele procesfactor die niet over de inhoud van het proces gaat, zoals wel de deliberatieve legitimiteit. De throughput legitimiteit geeft voorwaarden voor het bereiken van een inhoudelijk proces waarin actoren samen kunnen leren maar om tot een proces te komen dat deliberatief legitiem is, is meer nodig. Wij scheiden daarom dit structurele en inhoudelijke van wat er tussen actoren in het proces gebeurt omdat dit niet vanzelfsprekend beide wordt meegenomen. Het gaat hier dus om een analytisch onderscheid van twee aspecten van het proces.

² Dit is legitimiteit die voortvloeit uit de deelname aan het proces: ontstaat er een gedeeld debat en een gedeelde betekenis? Dit is dus de inhoudelijke kant van het proces.

³ Dit is bijna altijd op basis van een evaluatie van de door de betrokkenen opgestelde doelen en processen. Dat is iets anders dan de daadwerkelijke oplossing van het maatschappelijke probleem. Met andere woorden, normaal gesproken wordt het beleid geëvalueerd en niet de resultaten in de uitvoering. Bij deliberatieve legitimiteit wordt de output legitimiteit (effectiviteit en efficiëntie) zoals door de betrokken gedefinieerd ter discussie gesteld en worden ook outcomes getoetst (door een gezamenlijke evaluatie, en niet alleen een beleidsevaluatie).

⁴ Dit is dus een vorm van geloofwaardigheid, internalisering en acceptatie van de uitkomsten van de regionale samenwerking omdat mensen er zelf mee bezig zijn geweest.

⁵ Hierin zit het gesprek over het proces: reflectie binnen de regionale samenwerking op de bestaande routines.

3. Conclusie en hypothesen

Er spelen in regionale samenwerking dus twee vraagstukken die met deze vormen van legitimiteit te maken hebben:

Binnen de eigen samenwerking: spanning tussen samenwerking en gemeentelijke belangen (belangen van de achterban). Hier zijn dilemma's tussen consequentielogica en de logica van de passendheid op actorniveau zichtbaar (organisatiebelangen)

Verhouding tot horizontale structuren, wet en regelgeving, besluitvormingsprocedures (manieren om efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit te definiëren, te bewerkstelligen en te bewijzen). Hier is vooral een spanning tussen enerzijds de logica van de consequenties en passendheid en anderzijds de logica van de interdependentie (en daarmee samenhangend geloofwaardigheid van de samenwerking) zichtbaar.

Vervolgens is de vraag welke strategieën er zijn om met de genoemde spanningen om te gaan. Hier kan volgens ons vanuit twee invalshoeken mee worden omgegaan.

Legitimiteit van de samenwerking benadrukken door de redenen voor samenwerking centraal te stellen (in plaats van alleen de formele/procedurele legitimiteit te benadrukken).

Effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking tonen waarbij naast succes wat betreft van input, throughput en output van de samenwerking juist ook de outcomes, het maatschappelijk effect, van de samenwerking inzichtelijk worden gemaakt.

Voor een begrip van het vraagstuk van legitimiteit is het dus belangrijk spanningen en dilemma's op te sporen tussen horizontale structuren (de relaties tussen de gemeenten in de regionale samenwerking) en verticale structuren (de relaties tussen de regionale schaal en gemeenten met hun eigen organisaties, belangen, financiën en electoraat) binnen de samenwerking. Welke zijn dat, wanneer doen die zich voor, hoe worden ze nu opgelost. Op basis van dit perspectief vermoeden we dat voor het versterken van de legitimiteit vooral het zichtbaar en concreet maken van de logica van interdependentie belangrijk is. Voor effectiviteit en efficiency verwachten we dat het belangrijk zal blijken om oplossingen te vinden voor de spanningen tussen de logica van passendheid op verschillende bestuursniveaus, dus in verticale relaties.

Literatuur

COMMISSIE TOEKOMST STADSREGIONALE SAMENWERKING (2009) De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Den Haag, Vereniging Nederlandse Gemeenten.

HAJER, M. A. (2009) *Authoritative governance: policy-making in the age of mediatization*, Oxford, Oxford University Press.

HEMERIJCK, A. (2003) Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30, 13-19.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (2008) Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

VAN TATENHOVE, J. (2009) Politieke legitimiteit van regionale samenwerking. *Essay Politieke legitimiteit in opdracht van het NIROV*. Den Haag.

VERSTEEG, W. & HAJER, M. (2010) Van ondergraving naar ondervraging. Over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld. IN DIJSTELBLOEM, H., DEN HOED, P., HOLTSLAG, J. W. & SCHOUTEN, S. (Eds.) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

VROM RAAD (2008) Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid. Den Haag, VROM-raad.