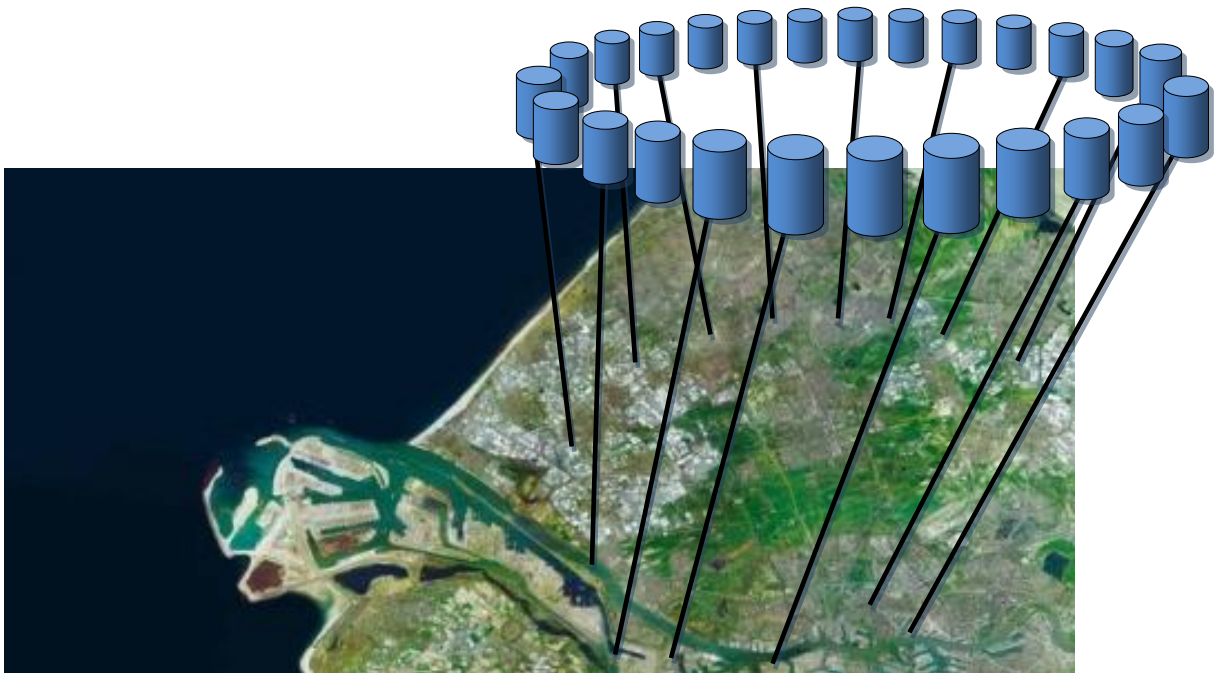


# De metropool als netwerkorganisatie



**Tom Bröring**  
**Master City Developer**

# De metropool als netwerkorganisatie

Hoe kan een metropool, door middel van coproductie  
in netwerken, haar doelstellingen bereiken met  
betrekking tot gebiedsontwikkelingsvraagstukken?

**T.H.L. Bröring (Tom)**  
**juli 2013**

**Afstudeerscriptie**  
**Scriptiebegeleider**

**Master City Developer**  
**Dr. Alexander Otgaar**



## Voorwoord

In het voorjaar 2013 zijn in de Haagse regio vijf gemeenten een samenwerkingsverband aangegaan voor het in de markt zetten van zes bedrijventerreinen. Een nieuwbakken collega die door de crisis een carrièreswitch heeft gemaakt van ontwikkelaar naar ambtenaar, werd hier deelgenoot van. Het verbaasde hem heel erg dat het ruim anderhalf jaar geduurd heeft om deze, toch ogenschijnlijk logische, samenwerking te bereiken. Een verantwoordelijke wethouder zag dat anders en bij de feestelijke start van deze samenwerking meldde hij dat dit toch wel een belangrijke mijlpaal is gezien het feit dat slechts een paar jaar geleden nog de wethouders elkaar met getrokken pistolen achterna renden door de regio. Zo 'snel' kan het gaan!

Regionale samenwerking tussen gemeenten is daarom een niet te onderschatten opgave. Ten behoeve van dit onderzoek heb ik diverse interviews in twee buitenlandse metropolen gehouden die een mooie inkijk geven in de keuken van de regionale samenwerking bij de 'buren'. Een leerzame ervaring over trajecten die al geruime tijd gaande zijn, waarbij successen zijn behaald en veranderingen in gang zijn gezet. Toch is er meer voor nodig om een samenwerking tot stand te brengen waarbij kennis en kunde uit de markt gekoppeld wordt aan die van de overheid. Regionale samenwerking in een metropolitane netwerk blijkt echter nog moeilijk te zijn.

Het glas is half vol of half leeg. Aan het begin van de opleiding was mijn glas half vol en de MCD opleiding was voor mij een manier om het glas verder bij te vullen. En dat is gelukt, getuige het onderzoek dat voor u ligt. Ik heb de opleiding met zeer veel plezier gedaan, een hoop geleerd, leuke en interessante mensen ontmoet en er veel energie van gekregen.

Natuurlijk is er ook heel veel energie in gestopt, en niet alleen door mij maar ook door al die mensen die je af en toe nodig hebt om verder te komen door hun fantastische hulp en steun. In het bijzonder dank ik mijn scriptiebegeleider, Alexander Otgaar, die mij met veel geduld geholpen heeft om van heel veel gegevens, informatie te maken. Verder bedank ik mijn lieve vrouw en kinderen voor al hun geduld, opoffering en steun die ik de afgelopen twee jaar af en toe hard nodig had. Mijn kinderen zullen op zaterdag niet meer hoeven te zeggen dat hun vader in het KB is (Koninklijke Bibliotheek in Den Haag) en ik zal nooit meer de vraag te horen krijgen: 'Moet jij niet naar je hok?' waarop ik maar weer naar de studeerkamer ging. Maar wel met plezier.

Tom Bröring  
Nootdorp, juli 2013

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Introductie en probleemstelling</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding en achtergrond	5
1.2	Maatschappelijke achtergrond	5
1.3	Wetenschappelijke achtergrond	6
1.4	Probleemstelling en doelstelling	6
1.5	Onderzoeksvraag en afbakening	7
1.6	Onderzoeksmethode	7
1.7	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Literatuuronderzoek</b>	<b>9</b>
2.1	Metropolen	9
2.1.1	Wat zijn metropolen?	9
2.1.2	Metropolitane regio's	9
2.1.3	De grootte van metropolen	11
2.1.4	Metropolitane bestuurlijke samenwerking	12
2.1.5	Kanttekeningen bij bestuurlijke samenwerking	12
2.1.6	Deelconclusies	14
2.2	Netwerk(organisaties)	14
2.2.1	Samenleving en netwerken	15
2.2.2	De veranderende rol van de overheid	16
2.2.3	Kenmerken van netwerken	16
2.2.4	Sturen in netwerken	19
2.2.5	Sturing door de overheid in netwerken	20
2.2.6	Besluitvorming in netwerken	21
2.2.7	Belangrijke invloedsfactoren van netwerken	22
2.2.8	Componenten van coproductie	23
2.2.9	Deelconclusies	25
2.3	Gebiedsontwikkeling ten aanzien van wonen en werken	25
2.3.1	Gebiedsontwikkeling	26
2.3.2	Beleidszaken	27
2.3.3	Uitvoeringsaspecten	28
2.3.4	Netwerken en coproductie	29
2.3.5	Deelconclusies	30
<b>H3</b>	<b>Analysekader</b>	<b>31</b>
3.1	Inleiding	31
3.2	Twee sturingsmodellen	31
3.3	Veranderende verhoudingen	32
3.4	Conceptueel model	33
3.5	Het empirische onderzoek	35
3.6	Operationalisering	36
3.7	Methode van onderzoek	38

<b>H4 Casus Metropole Ruhr en Linköping -Norrköping.....</b>	<b>39</b>
4.1 Casus Metropole Ruhr .....	39
4.2 Casus Metropool Linköping - Norrköping.....	47
4.3 Crossanalyse .....	53
<b>H5 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>56</b>
5.1 Inleiding .....	56
5.2 Conclusie.....	57
5.3 Aanbevelingen voor metropolitane samenwerking.....	58
5.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	59
<b>Samenvatting .....</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografie:.....</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 1: Vragenlijst.....</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden .....</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 3: Verstreckte informatie ten behoeve van interviews.....</b>	<b>67</b>

# 1 Introductie en probleemstelling

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

“In de Zuidvleugel bevindt zich het kloppende hart van de Nederlandse economie, met een rijke historie als wereldspeler op belangrijke sectoren.” (Berger, 2011) Dit is de eerste zin uit het rapport dat beschrijft dat dit kloppende hart een hartversterkertje nodig heeft.

De regio Rotterdam Den Haag heeft een solide basis met een sterk draaiende wereldhaven en bijbehorend industriegebied, met Den Haag als de tweede stad in de wereld met de meeste internationale instellingen, het politiek/bestuurlijke centrum van Nederland en nog veel meer. Echter de productiviteit en het concurrentievermogen blijven achter bij andere regio's in Europa én Nederland (Berger, 2011). Er moet ingegrepen worden, en dat wil men doen door middel van regionale samenwerking in de metropool Rotterdam Den Haag (MRDH, 2012). Hetzelfde doen ruim honderd andere metropolitane regio's in Europa (Meyers, 2012; Read, 2004). Rotterdam, Den Haag en 22 andere gemeenten zitten nu in het proces om tot samenwerking te komen in een metropool, opgezet als een netwerkorganisatie (MRDH, 2012). Daar waar netwerkorganisaties in het bedrijfsleven al enkele decennia toegepast worden (Gilsing, 2003), is dat in het kader van het besturen van een regio nog niet gebruikelijk.

Vanuit de wetenschappelijke hoek wordt door aanhangers van de complexiteitserkende aanpak (Teisman, 1992; Koppenjan 2004) de netwerkorganisatie als dé samenwerkingsvorm gezien om tegemoet te kunnen komen aan het complexe karakter van de op te lossen maatschappelijke problemen en issues. Werken in netwerken houdt een vorm van coproductie in waarbij beleid, en de uitvoering daarvan, tot stand komen door samenwerking tussen gouvernementele en non gouvernementele organisaties. Sturing van deze ‘horizontale’ vorm van samenwerken levert echter knelpunten op voor de overheid die traditioneel hiërarchisch en vertikaal georiënteerd is.

Dit spanningsveld maakt het interessant om te zien hoe de beoogde netwerkorganisatie van de metropool Rotterdam Den Haag wordt opgezet maar nog meer naar hoe bestaande metropolen sturing geven aan de metropool en het oplossen van de metropolitane uitdagingen.

## 1.2 Maatschappelijke achtergrond

Daar waar het woon-, werk- en leefgedrag van mensen de laatste 100 jaar sterk is veranderd heeft de bestuurlijke indeling in Nederland relatief weinig verandering ondergaan. Diverse gemeenten zijn samengevoegd en een aantal samenwerkingsstructuren zijn er tussen ‘gehangen’ maar de aansturing is hetzelfde gebleven. De omgeving waarin we leven en de manier waarop we samenleven is echter drastisch veranderd. Onze dagelijkse activiteiten spelen zich af over steeds groter wordende afstanden en bestrijken daardoor niet meer alleen de steden maar hele stedelijke regio's (Castells, 2000). Door het uitdijen en toenemen van de functies over de regio neemt de strijd toe van functies om de beschikbare, maar schaarser wordende ruimte. De vraagstukken hebben mede daardoor een bovenlokale schaal gekregen en om deze ruimtelijke dynamiek aan te kunnen pakken vindt steeds vaker samenwerking en regionale afstemming van beleid plaats (Steen, 2010; Vromraad, 2008; Geelhoed et al, 2002).

In de samenleving kan de overheid niet meer alleen bepalen wat het probleem en de bijbehorende oplossing is. De overheid heeft steeds vaker andere partijen nodig om hiervoor draagvlak te verkrijgen en oplossingen te kunnen genereren en uitvoeren. Dit komt doordat het aantal mondige partijen toeneemt evenals de hoeveelheid belangen van personen, bedrijven, instanties,

(kennis)instellingen en overheden die steeds meer met elkaar verbonden zijn (Tordoir, 2005). De complexiteit is toegenomen en we hebben elkaar nodig om iets te kunnen bereiken. Er is niet één partij meer die alleen in staat is dergelijke problemen op te lossen en dat geldt ook voor de overheid (Steen, 2010). Deze maatschappelijke problemen kunnen aangepakt worden door in netwerken te gaan samenwerken en beleid en projecten door middel van coproductie tot stand te laten komen (Teisman, 2005; Koppenjan, 2004; Bruijn, 1999). Deze samenwerking tussen overheid, burgers en diverse instellingen verloopt echter moeilijk. Dat samenwerking wel mogelijk is laat het in juli 2013 bereikte Nederlandse Energieakkoord zien dat tot stand gekomen is tussen werkgevers, werknemers, milieuorganisaties en de rijksoverheid.

De financiële crisis van 2008 en de daarop volgende economische crises hebben voor diverse sectoren grote gevolgen gehad. Als het gaat om het ruimtelijke aspect zit de woningmarkt op slot, is er een grote en structurele leegstand en dus overaanbod van kantoorpanden, zal het winkelaanbod structureel veranderen en komen nieuwe projecten maar zeer moeizaam van de grond. Diverse problemen lijken structureel van aard te zijn. Mede gezien de omvang van de problematiek lijken ingrijpende en vernieuwende maatregelen noodzakelijk om de (her)ontwikkeling van bestaande en nieuwe gebieden aan te kunnen pakken (Zeeuw, 2011).

De vraagstukken van bovenlokale schaal en de complexiteit en aard van de problemen vergroten de noodzaak van regionale samenwerking.

### **1.3 Wetenschappelijke achtergrond**

Netwerken zijn niet nieuw en door de wetenschap al uitgebreid onderzocht. Ook het begrip 'netwerksamenleving' (Castells, 2000) is bestuurskundig en bestuurlijk volledig geaccepteerd (Steen, 2010). Echter het sturing geven aan netwerken en daarmee het oplossen van maatschappelijke problemen is erg lastig. De wetenschappelijke aandacht voor overheidssturing in netwerken is relatief jong (Peeters, 2011) en geeft de relatieve onmacht aan van de overheid om op de juiste manier om te gaan met de samenwerkingsvorm van netwerken en het bereiken van coproductie.

Koppenjan en Klijn (2004) geven in hun 'Managing Uncertainties in Networks' aan dat er veel onzekerheden zijn bij de netwerkaanpak op wezenlijke aspecten van samenwerking zoals sturing, regels en besluitvorming. Metropolitane samenwerking levert voordelen op maar relatief onbekend is in hoeverre netwerken echt bijdragen aan beleidsvorming en -uitvoering. Dat governance en consultatie worden toegepast is bekend maar de toepassing van echte netwerken niet. Dit onderzoek geeft iets meer inzicht over hoe in metropolen omgegaan wordt met netwerken en het oplossen van maatschappelijke problemen.

### **1.4 Probleemstelling en doelstelling**

Mede door de Europese Unie gestimuleerd, zoeken steden en regio's naar mogelijkheden om de maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk aan te pakken en hun economie verder te versterken door verregaande samenwerkingen. Deze metropolitane samenwerkingen opereren op basis van een vrijwillige samenwerking al dan niet met een wettelijke basis.

Om meer in netwerkverband te kunnen opereren proberen de overheden de omschakeling te maken van haar traditionele en hiërarchische rolinvulling naar een positie ...' waarin zij een speler is geworden tussen anderen.' (Teisman, 2006). Kan een metropool ook als netwerk opereren zoals in het bedrijfsleven dat al wordt toegepast? Volgens de theorie niet dus daarmee zit de overheid, qua sturing, ergens in, tussen de haar bekende verticale sturing en de horizontale netwerksturing.

Doelstelling van dit onderzoek is daarom om te bestuderen hoe een netwerkorganisatie op metropolitaan niveau sturing kan geven aan haar strategische doelen door beleid op te stellen en invulling hieraan te geven door het realiseren van concrete gebiedsontwikkelingsprojecten.

### **1.5 Onderzoeksvraag en afbakening**

Op basis van de probleem- en doelstelling wordt in dit onderzoek antwoord gegeven op de vraag:

***Hoe kan een metropool, door middel van coproductie in netwerken, haar doelstellingen bereiken met betrekking tot gebiedsontwikkelingsvraagstukken?***

Deze centrale vraagstelling bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste de metropool en haar doelstellingen. Centraal staan vragen als wat een metropool is, waarom deze regionale samenwerking wordt nagestreefd en hoe ze omgaan met beleid en dus hun doelstellingen. Dit laatste houdt in dat, ten behoeve van dit onderzoek, in de metropool al een bepaalde mate van samenwerking tot stand moet zijn gekomen om gezamenlijk beleid op te stellen en uit te voeren.

Ten tweede de coproductie in netwerken. Centraal staat wat netwerken zijn, welke kenmerken te onderscheiden zijn, hoe hierin wordt gestuurd en hoe een vorm van coproductie kan worden bereikt tussen alle relevante actoren.

Ten derde de gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling heeft zowel uitgangspunten op beleidsniveau als concrete uitvoeringsaspecten en daarmee alle facetten van coproductie in zich. Er zijn meerdere sectoren waar gebiedsontwikkelingsvraagstukken aan de orde zijn bij de stedelijke inrichting. In dit onderzoek zijn de sectoren wonen en bedrijventerreinen (economie) centraal gesteld. Beide sectoren zijn interessant voor gemeenten omdat nieuwbouw en extra bedrijven inkomsten genereren en werkgelegenheid opleveren voor de gemeenten en daarmee door gemeenten gewilde sectoren zijn. 'Wonen' heeft daarnaast een sterk lokaal karakter terwijl bedrijventerreinen juist meer regionaal georiënteerd zijn en de onderlinge concurrentie tussen de gemeenten hier groter zal zijn. Door deze twee sectoren te behandelen kan nagegaan worden hoe coproductie zowel op strategisch niveau (beleid) als op operationeel niveau (feitelijke realisatie) wordt bereikt. Beide sectoren kunnen voor het overgrote deel los worden gezien van invloeden tot buiten de metropolitane grenzen waardoor bij het onderzoek de invloeden van buiten de regio uitgesloten worden en gefocust kan worden op de aspecten die voor de metropool van belang zijn.

Samenvattend leidt dit tot de volgende concrete deelvragen:

1. Wat zijn metropolen, wat is hun doel en hoe worden ze bestuurd?
2. Wat zijn netwerken en hoe kunnen regionale samenwerkingen sturen in coproducties?
3. Wat is gebiedsontwikkeling en welke ontwikkelingen in gebiedsontwikkelingsvraagstukken in de sectoren wonen en werken zijn relevant voor metropolitane samenwerking?

### **1.6 Onderzoeksmethode**

De beantwoording van de centrale vraag zal door middel van een kwalitatief onderzoek worden vormgegeven. De analysefase brengt de onderdelen van de literatuurstudie bij elkaar wat de basis vormt voor het empirische deel van het onderzoek. In dit tweede deel zijn interviews gehouden om te toetsen hoe men netwerken gebruikt en coproductie toepast in de metropool. De interviews zijn afgenomen bij medewerkers tijdens een bezoek aan de Metropole Ruhr in Duitsland en telefonisch bij de Zweedse metropool Linköping - Norrköping.



Op basis van de bevindingen van het literatuur- en het empirische onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan voor bestuurders en ambtenaren die zich bezig houden met metropolitane samenwerkingsverbanden.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, deskresearch en semi gestructureerde interviews.

## **1.7 Leeswijzer**

Hoofdstuk één vormt de inleiding van deze scriptie waarin de doel- en probleemstelling centraal staan met de bijbehorende aanleiding, relevantie en procesmatige uitwerking.

Het theoretisch kader in hoofdstuk twee wordt bepaald door de onderdelen metropool, netwerken en gebiedsontwikkeling. Eerst wordt ingegaan op het aspect metropool en de regionale samenwerking die men hierin nastreeft. Daarna wordt ingegaan op het samenwerken in netwerken en het bereiken van coproductie. Vanuit de complexiteitstheorie wordt de link gelegd met de aard van de problematiek en de mogelijkheid om hiermee om te gaan door te werken in netwerken. Het derde onderdeel betreft de gebiedsontwikkelingsaspecten van wonen en bedrijventerreinen in een metropolitane omgeving.

In hoofdstuk drie wordt het analysekader opgesteld door de bevindingen van de drie delen van het literatuuronderzoek van hoofdstuk twee aan elkaar te relateren. Dit vormt de basis voor het empirische gedeelte van hoofdstuk vier waarin twee metropolen zijn onderzocht ten aanzien van het werken in netwerken en de tot standkoming en uitvoering van hun beleid door coproductie. Beide metropolen komen eerst afzonderlijk aan bod waarna in de laatste paragraaf de crossanalyse is opgenomen. Dit gebeurt zowel door middel van deskresearch als het interviewen van relevante actoren binnen de metropolen.

In hoofdstuk vijf worden op basis van de resultaten van het literatuur- en empirische onderzoek conclusies opgesteld en aanbevelingen gedaan.

## **2 Literatuuronderzoek**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de drie in hoofdstuk één benoemde onderdelen: metropolen (2.1), netwerken (2.2) en gebiedsontwikkeling (2.3).

### **2.1 Metropolen**

Daar waar sommige regio's al twee decennia lang intensief samenwerken zonder de aanduiding van metropool regio, zoals de regio Eindhoven, is de samenwerking in de regio Rotterdam Den Haag nog geen feit maar wordt deze al wel een metropool genoemd. De minister van economische zaken, de heer Kamp deed deze uitspraak nog op het tweede Metropool Congres van de Metropool Rotterdam Den Haag van 27 maart 2013. What's in a name? Wat metropolen zijn en wat metropolitane samenwerking betekent voor de bestuurders wordt in deze paragraaf nader aangegeven.

#### **2.1.1 Wat zijn metropolen?**

Vormen van metropolitane samenwerkingen zijn in de loop van de tijd op verschillende manieren aan de orde gesteld zoals 'netwerksteden', Global City Regions, 'mega-regions (Batten, 1995; Scott, 2001; Florida et al, 2008 in Meyers, 2012) en 'polycentric mega-city-regions (Hall and Pain, 2006) De huidige grotere regionale samenwerkingen in Europa worden tegenwoordig als metropool aangeduid (Read, 2004).

In de literatuur zijn meerdere definities te vinden. Hall en Pain (2006) omschrijven metropolen als een serie van 10 tot 50 steden die fysiek gescheiden maar functioneel door middel van netwerken verbonden zijn en die geclusterd liggen rondom één of meerdere centraal gelegen steden, en die een enorme economische kracht vormen door een nieuwe functionele scheiding van arbeidskracht. Een andere definitie is gegeven door Meyers (2012): polycentrische metropolitane gebieden zijn verzamelingen van historisch gegroeide en ook administratief en politiek onafhankelijke steden die dicht bij elkaar liggen en een goede infrastructurele verbinding hebben. In deze definities wordt aangegeven dat het gaat om steden die dicht bij elkaar liggen, samenwerken en die economisch gezien een bepaalde samenhang vertonen en daardoor één geheel vormen of die deze potentie hebben. Voorwaarden hierbij is dan wel dat er goede verbindingen zijn tussen de steden hetzij fysiek danwel via netwerken (Meyers, 2012). Hall en Pain voegen hier nog aan toe de functionele scheiding van arbeidskracht waar arbeid de stad uittrekt en zich herverdeelt tussen de steden en de tussenliggende gebieden.

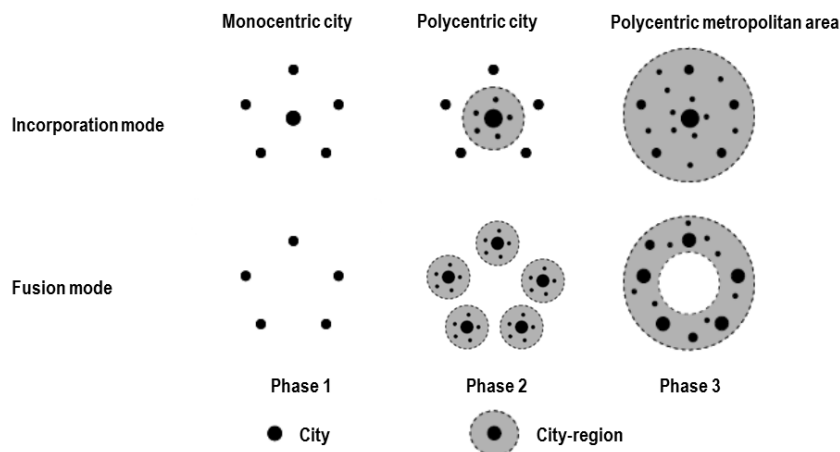
Er lijkt nog geen algemeen geaccepteerde definitie van metropolitane gebieden te zijn (Eurocities, 2011) maar verre gaande regionale samenwerking is sterk in opkomst. Hall en Pain (3, 2006) constateren dan ook: 'It is no exaggeration to say that this is the emerging urban form at the start of the 21st century.'

#### **2.1.2 Metropolitane regio's**

Vanaf de suburbanisatie, in Noord-West Europa rond 1960, zijn de stad en haar omgeving steeds meer in elkaar gaan overlopen door de komst van suburbane stedelijke centra en satellietsteden als gevolg van het wegtrekken van mensen, dienstverlening en economische activiteiten naar de gebieden buiten de stadskernen (Berg, 2007). Het onderscheid tussen stad en buitengebied werd minder scherp als gevolg van goede onderlinge verbindingen door infrastructuur en door stromen van goederen, mensen en informatie over deze gebieden (Berg, 2004; Meyers, 2012). Dit karakteriseert de ruimtelijke invulling van steden die de omschakeling maken van industrieel naar post-industrieel. De samenleving veranderde mee en door de toegenomen mobiliteit en welvaart

kon men het zich veroorloven om de betere gebieden buiten de stad op te zoeken om te wonen. Door de voortgaande economische groei werden goede bedrijfsomstandigheden belangrijker om zich te kunnen onderscheiden, specialiseren en aantrekkelijk te zijn voor personeel. De kwalitatieve omgevingsfactoren zoals betere en prettigere woonmilieus, innovatieve omgeving, hoogwaardig personeel en dito opleidingsinstituten en goede vestigingscondities namen in belang toe (Castells, 2000). Gemeenten wilden zich steeds meer gaan onderscheiden van haar buurgemeenten met als doel om bedrijven en bewoners aan te trekken. Gemeenten gingen meer ondernemerschap tonen en ruimtelijk-economische vraagstukken vertalen naar marktsegmenten en locaties waardoor betere bedrijfsfaciliteiten werden geboden. Door deze pro-actieve houding en sectorale benadering kwamen stedelijke ontwikkelingen steeds meer in dienst te staan van de economie en waren meer gericht op nationale belangen (Franzen, 2011). Beleid werd meer gefocust op regionaal en landelijk niveau. Gemeenten en stedelijke regio's werden daardoor steeds meer concurrenten van elkaar. Als gevolg hiervan lopen gemeenten op een gegeven moment tegen hun 'grenzen' aan waardoor de groei stagneert. Vanaf dat moment ging de afstemming van sociaal-culturele en ruimtelijk-economische aspecten de lokale en sectorale belangen overstijgen. Het gevolg hiervan is dat men de noodzaak tot samenwerking is gaan voelen (Toonen, 2005). Dit werd verder versterkt door de toenemende governanceaanpak waardoor het bedrijfsleven, belangenverenigingen, burgers, e.d. meer werden betrokken en er een sterkere focus van overheden op de markt kwam te liggen.

Het samengaan van stad en omgeving ontstaat door incorporatie van steden of door fusie. Bij incorporatie breidt één grote stad zijn invloedssfeer steeds verder uit waardoor kleine steden als het ware opgeslokt worden. Voorbeelden hiervan zijn Londen, Parijs en Madrid (monocentrisch). De 'fusie' variant houdt in dat diverse polycentrische steden op een meer gebalanceerde manier samen groeien. Voorbeelden hiervan zijn de Randstad en de steden in de Vlaamse Ruit in België. De grote centrale steden worden vaak centrumsteden genoemd.



Figuur 2.1: polycentrische metropolen (bron (Meyers, 2012) based on Champion, 2001; adopted from Lambregts, 2009)

De ontwikkeling gaat echter verder. Onder Europese metropolen neemt de competitie toe als gevolg van fundamentele veranderingen in de maatschappij. Het betreft onder andere de verdere opkomst van de informatiemaatschappij, globalisatie van de economie, Europese integratie, nieuwe productie en distributie concepten, de opkomst van hoogwaardige verkeers- en communicatienetwerken en de toenemende mobiliteit van mensen en bedrijven (Berg, 2004). Als gevolg hiervan neemt de druk toe op regio's om meer te gaan samenwerken.

Bovenstaande geeft een verklaring waarom steden en hun directe omgeving samen meer een economisch geheel zijn gaan vormen maar zegt nog niets over de omvang van het gebied dat als metropolitane regio gaat samenwerken. Hierover volgt meer in de volgende paragraaf.

### **2.1.3 De grootte van metropolen**

Voor de keuze van de bestuurlijke vorm van aansturing van de regionale samenwerking kan de grootte van het gebied mede bepalend zijn. In de literatuur blijken meerdere overwegingen te bestaan voor het bepalen van de grootte van de metropool.

Er zijn onderzoeken uitgevoerd waarbij uitspraken zijn gedaan over de grootte op basis van niet geheel eenduidige omschrijvingen of op basis van bewonersaantallen. Zo is in 2011 door het Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, een onderzoek uitgevoerd naar Europese Metropolen op basis van het uitgangspunt van 'substantiële aanwezigheid van metropolitane functies op het gebied van politiek, economie, wetenschap, transport en cultuur' én een bevolkingsgrootte van meer dan aan half miljoen inwoners (Metrex, 2005). Op basis hiervan zijn in Europa 94 monocentrische en 31 polycentrische metropolen benoemd. Echter het GEMACA (Group for Metropolitan Areas Comparative Analysis) stelt dat een metropool een Functional Urban Region is met meer dan één miljoen inwoners (Hoog, 2012). Elders wordt ook gerefereerd aan kleinere metropolen zoals Lille en Eindhoven.

Andere onderzoekers kijken naar de morfologie van een gebied als bepalende factor voor de omvang van de metropool. Hierbij wordt gekeken naar de grootte en ruimtelijke spreiding van de stedelijke centra (Espon, 2013; Meyers, 2012).

Weer anderen gaan uit van functionele relaties tussen de steden en dorpen zoals bij het daily urban system. Het daily urban system gaat uit van een bepaalde stad waarin de meeste voorzieningen en werkgelegenheid zijn gelegen met daaromheen een ring waar de mensen wonen die grotendeels afhankelijk zijn van deze voorzieningen en werkgelegenheid (Berg, 1982). Andere onderzoekers zoals Dieleman en Faludi (1998) geven aan dat het voor polycentrische metropolitane gebieden juist beter is te kijken naar 'wekelijkse' of zelfs 'maandelijkse' urban systems omdat het niet alleen gaat om de commuters maar om een veel bredere groep van stromen van handel, kapitaal, goederen, kennis, etc. (Meyers, 2012). Het Duitse onderzoeksbureau BBSR (Bundesinstitut für Baustadt- und Raumforschung) gaat uit van het functioneren van de stedelijke regio's in een niet-dagelijks ritme (Hoog, 2012).

Voor de grootte van een metropool, en daarmee de bestuurlijke instelling, kan uitgegaan worden van het PUSH gebied (Potential Urban Strategic Horizon). Dat is het gebied dat bereikt kan worden vanuit een centrum van het daily urban system door middel van transport per auto in 45 minuten. Als het PUSH gebied groter is dan het daily urban system kan, door verbetering van de bereikbaarheid, het daily urban system worden vergroot en daarmee het gebruik van de kritieke massa van het gebied (Meyers, 2012). De keuze voor de benadering van een regio (daily, weekly, functioneren stedelijke regio's) bepaald de grootte van het gebied. Hieraan impliciet verbonden is de omvang en reikwijdte van de problematiek in dat bepaalde gebied.

Door verbetering van de bereikbaarheid kunnen mensen gemakkelijker gebruik maken van voorzieningen die verder weg liggen. Zo kan één stad te klein zijn voor een groot theater maar steden die op een acceptabele reisafstand van elkaar liggen zouden samen één groot theater wel rendabel kunnen exploiteren. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen. Door verbeterde bereikbaarheid kan in een regio mogelijk volstaan worden met één centraal gelegen, goed ontsloten, duurzaam en kwalitatief goed terrein in plaats van meerdere kleine die op den

duur minder duurzaam zijn. De reisafstanden voor personeel en de transportkosten voor ondernemers zijn daarmee beperkt en dat ene terrein kan dan optimaal worden gebruikt en duurzaam ingericht. De naburige gemeente hoeft dan niet zelf ook een bedrijventerrein in te richten en kan misschien beter functioneren door in te zetten op kwalitatieve woonwijken. Door samenwerking vermindert de onderlinge concurrentie tussen gemeenten ..... 'and hence allowing to reap the benefits of agglomeration by jointly borrowing size from each other.' (Meyers, 2012).

Wetenschappelijk gezien is er geen overeenstemming over de basis waarop de grootte van metropolen moet worden bepaald of welke classificering wordt aangehouden. Wel wordt bestuurlijk de noodzaak gevoeld om regionaal te gaan samenwerken. Wetenschappelijk zijn voordelen van samenwerking ook aangetoond (Meyers, 2012; Hall, 2006; van den Berg, 2004; OECD, 2007).

#### **2.1.4 Metropolitane bestuurlijke samenwerking**

Om samenwerking in de regio te bereiken en de regio te kunnen besturen zullen afspraken gemaakt moeten worden over de bestuurlijke entiteit. De vormen van bestuurlijke samenwerking op metropolitaan niveau kunnen volgens Read (2004) in drie categorieën worden ingedeeld:

1. Gekozen autoriteiten met uitgebreide wettelijk macht die meestal een breed gebied bestrijkt van sociale, economische, infrastructurele en ruimtelijke planning ten behoeve van het plannen en uitvoeren van geïntegreerde strategieën.
2. Gekozen of aangewezen autoriteiten met specifieke beleidsvelden ten behoeve van het plannen en uitvoeren van specifieke issues.
3. Vrijwillige samenwerkingsverbanden met strategische planningsverantwoordelijkheden en adviserende implementatie mogelijkheden.

De 'gekozen autoriteiten' is bestuurlijk gezien de meest verregaande samenwerking omdat deze autoriteiten meer macht hebben dan de gemeenten of zelfs in de plaats kunnen treden van gemeenten. Aangegeven wordt dat deze vorm voor sommige problemen wel de meest effectieve aanpak mogelijk maakt omdat de gekozen autoriteit meer macht en door wetgeving meer sturingsmogelijkheden heeft binnen een gebied dat voorheen opgedeeld was in meerdere bestuurlijke eenheden. De tweede vorm van aansturing is een effectieve toepassing voor als de kernproblemen van een metropolitaan gebied vrij specifiek van aard zijn. Meestal gaat het dan om ruimtelijke ordening, transport, economie en milieu ten behoeve van stedelijke vernieuwing of uitbreiding. De derde vorm van samenwerking is relatief goed haalbaar indien er al regionale strategieën aanwezig zijn die het draagvlak hebben van de sleutelfiguren in de regio. Er is dan een solide basis om op basis van vrijwilligheid een vrij stabiele samenwerking te bereiken.

Genoemde indeling betreft hoofdgroepen waar in de praktijk hybride tussenvormen voorkomen in metropolitane samenwerkingen (Read, 2004).

#### **2.1.5 Kanttekeningen bij bestuurlijke samenwerking**

Alhoewel verregaande regionale samenwerking in metropolitaan verband voordelen heeft stelt het bestuurders voor moeilijke opgaven als het gaat om de complexiteit van de inhoudelijke maatschappelijke problemen enerzijds en de bestuurlijke samenwerking anderzijds. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

##### **Beperkingen van bestuurlijke grenzen**

Maatschappelijke problemen zijn divers qua onderwerp, ruimtelijke impact, reikwijdte en veranderlijkheid en sluiten in beginsel nooit aan bij bestaande administratief bestuurlijke grenzen

(Van den Berg, 2004, Geelhoed, 2002, Salet 2003). Salet (2003) constateert hierbij dat er eigenlijk geen juiste bestuurlijke schaal is als totaaloplossing voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Maatschappelijke problemen snijden namelijk door alle (bestuurlijke) niveaus heen en kunnen zowel lokaal, regionaal, landelijk als wereldwijd benoemd worden (Bruijn, 1999; Koppenjan, 2004). Zo zullen infrastructurele aspecten bezien moeten worden op Europees niveau om bij een steeds verdere vertakking, afstemming te zoeken op landelijk, regionaal en lokaal niveau. En bijvoorbeeld bij de realisering van groengebieden zien we steeds meer een regionale samenwerking om over gemeentegrenzen heen volwaardige en verantwoorde groenstructuren en ecologische verbindingen te maken.

Door de commissie Geelhoed (2002) werd geconstateerd: 'Maatschappelijke vraagstukken doen zich op steeds ruimere schaal voor'. In diezelfde rapportage wordt aangegeven dat het aansluiten bij het juiste schaalniveau bijzonder lastig is en dat sinds de jaren 60 al veelvuldig gesproken is over bestuurlijke aanpassingen maar dat dit, in tegenstelling tot de ons omringende landen, nog niet is gelukt. Zeer recent is in 'Bestuur in samenhang'(2013) ingegaan op de plannen van het kabinet om een bestuurlijke omgeving te creëren die beter past bij de problemen en kansen van de regio's. Ook bestuurlijk is de zoektocht naar een betere aansluiting nog heel actueel en volgens Van den Berg (2004) is '...administration at the right level more than ever before becoming an important condition to strive for.'

### **Spanning en macht tussen centrumsteden onderling én met perifere gebieden**

Bij samenwerking wordt het beoogde gemeenschappelijke doel geconfronteerd met de belangen en behoeften van de individuele actoren. Soms vallen deze samen en soms botsen eigenbelang en algemene belang. Salet (2003) en Teisman (2005) geven aan dat bestuurders moeten laveren tussen samenwerking en strijd. In het proces van samenwerking zullen keuzes gemaakt moeten worden bij het verdelen van de lusten en de lasten, wat spanning oplevert tussen bestuurders en gemeenschappen. Het gaat hierbij zowel om fysiek-ruimtelijke verschillen (open buitenruimten versus de dichte en relatief volle stad) als sociaal-culturele verschillen (dorpse en stadse mentaliteit, cultuur) (Bruijn, 1999; Koppenjan, 2004; Teisman, 2005). Denk hierbij aan de druk van de stad die bedrijven moet uitplaatsen naar de randgemeenten om zelf uit te kunnen breiden of stedelijke vernieuwing door te kunnen voeren, of aan gemeenten die elkaar beconcurreren met vergelijkbare bedrijventerreinen en waar nu keuzes gemaakt moeten worden in differentiatie van functies.

Bij verdergaande samenwerking komen de onderlinge verschillen op meerdere niveaus in beeld. Tegenstrijdige belangen leiden vaak tot uitstel van besluiten, vertraging of tot suboptimale besluitvorming. De verdeling van de lusten en de lasten speelt hierbij over meerdere sectoren en goede coördinatie is noodzakelijk om voor iedereen tot een acceptabele verdeling te komen.

Ondanks de verschillen tussen actoren en belangen gaat men steeds meer inzien dat samenwerking noodzakelijk is om maatschappelijke problemen aan te pakken en om de regio aantrekkelijker, en daarmee economisch sterker te maken ten opzichte van andere regio's. Belangrijk hierbij is ook dat men steeds vaker inziet dat een zwakke stad slecht is voor de regio en een zwakke regio slecht is voor een stad (Berg, 2004).

Twee andere aspecten die hierbij genoemd moet worden zijn macht en middelen. Centrumsteden hebben veel macht en gezag en relatief veel middelen (Geelhoed, 2002). De regio ervaart dit vaak als een bedreiging en stelt zich daardoor defensief op. Ook in de relationele sfeer zijn de contacten in steden met de rijksoverheid vaak goed. Dit komt mede door bijvoorbeeld de burgemeesters die vaak uit de politiek afkomstig zijn of de wethouders die potentiële ministers en staatsecretarissen

zijn en dus uitstekende partij-politieke contacten hebben. Door de kortere bestuurslijnen en de mogelijkheden van de grote steden levert dit spanningen op met de omliggende gemeenten.

### **Bestuurlijke drukte**

In dit kader wordt ook vaak verwezen naar de aanwezigheid van 'bestuurlijke drukte'. Dit houdt in dat onderwerpen door te veel bestuurders in te veel bestuurslagen worden besproken. Er zouden daardoor te veel personen en instanties betrokken zijn wat belemmerend werkt voor de besluitvorming en dus de voortgang (OECD, 2007; Salet, 2003). Bij regionale samenwerking neemt het aantal actoren en belangen toe waardoor het ervaren van bestuurlijke drukte ook kan toenemen.

#### **2.1.6 Deelconclusies**

Op basis van het literatuuronderzoek zijn aandachtspunten aangehaald waarvan een aantal belangrijk zijn voor het vervolg van dit onderzoek.

Metropolitane samenwerking is een relatief jonge aanduiding voor regionale samenwerking. De opkomst van metropolitane samenwerking en de verdergaande tendens van regionale competitie leidt tot meer aandacht voor het oplossen van de knelpunten van bestuurlijke samenwerking in relatie tot de maatschappelijke problematiek.

De erkenning van de noodzaak om in verdergaande mate te gaan samenwerken neemt toe. En daar waar erkenning aanwezig is kan gewerkt worden aan het verbeteren van deze samenwerking en het wegnemen van praktische bezwaren zoals beperkingen van bestuurlijke grenzen, spanning en macht tussen centrumsteden en periferie en bestuurlijke drukte. Deze erkenning is een belangrijk uitgangspunt om bestuurlijke samenwerking na te streven.

Er is in de literatuur veel te vinden over uitgangspunten voor het bepalen van de omvang van de metropool echter wetenschappelijk is er geen eenduidige standpunt op dit onderwerp. Toch worden overal in Europa metropolitane gebieden samengesteld wat aangeeft dat er politieke motieven zijn om dit tot stand te brengen.

De grootte van de metropool heeft een relatie met de bestuurlijke schaal. Er is algemene erkenning dat de bestuurlijke schaal eigenlijk nooit optimaal aansluit bij de schaal van de problematiek maar dat het wel goed is daarnaar te streven. Dit punt zal later terugkomen bij het werken in netwerken.

## **2.2 Netwerk(organisaties)**

Het begrip 'netwerk' is een breed toegepast woord. De bedoelde inhoud verschilt sterk. Zo kan het gaan om bijvoorbeeld computernetwerken, satellietnetwerken of sociale netwerken. Ook bestuurlijk zijn er diverse soorten netwerken zoals 'Cittaslow', ter verbetering van de kwaliteit van het leven en behoud van authenticiteit, MECINE voor samenwerkende middelgrote steden of de EGTS ter bevordering van territoriale samenwerking in grensoverschrijdende gebieden.

Centraal in deze paragraaf staat het begrip netwerk in de context van bestuurlijke samenwerking. Van belang bij metropolitane samenwerking is het om kunnen gaan met netwerken en het kunnen sturen van netwerken om oplossingen te bereiken voor maatschappelijke problemen. Als eerste wordt ingegaan op de samenleving en de rol van de overheid in netwerken waarna de kenmerken van netwerken en coproductie worden behandeld.

### 2.2.1 Samenleving en netwerken

De manier waarop wij samenleven wordt gekenmerkt door het steeds meer verknoopt raken van mensen, middelen en organisaties (Castells, 1997). De problemen waar de maatschappij mee wordt geconfronteerd zijn door deze verre gaande verknoping steeds meer verworpen tot zogenoemde netwerkproblemen. Dit soort problemen kenmerkt zich door het feit dat er veel actoren bij betrokken zijn die elk hun eigen waarden, visies en belangen hebben en waarbij de benodigde middelen en verantwoordelijkheden om het probleem op te lossen over meerdere actoren verspreid zijn (Steen, 2010). Dit houdt dus in dat er niet één actor is die zelfstandig een oplossing kan bereiken. Het vaststellen van het probleem evenals het bepalen van de juiste oplossing kan alleen tot stand komen met inbreng van meerdere actoren zoals maatschappelijke- en overheidsinstellingen, burgers en bedrijfsleven. Koppenjan (2004) spreekt in dit verband ook over 'wicked problems'. In dit onderzoek zal verder de term 'netwerkprobleem' worden toegepast.

Belangrijk in onze maatschappij is de toename van de wederzijdse afhankelijkheid, oftewel de mate waarin we elkaar nodig hebben om iets te kunnen bereiken (Bruijn, 1999). Dit geldt voor de overheid die aan beleidsrealisatie werkt maar ook voor een bedrijf dat een nieuw product wil ontwikkelen. Dat bedrijf moet bijvoorbeeld andere technici, marketeers en financiers inschakelen om samen dat ene specifieke product te kunnen maken en verkopen. Zij vormen dan een netwerk van een aantal actoren met verschillende belangen die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (Bruijn, 1999). De technici verkopen hun kennis en de financier wil rendement behalen door geld ter beschikking te stellen. Door samen te werken kan elke actor haar eigen doelen bereiken.

Er zijn diverse ontwikkelingen die bijdragen aan de opkomst van netwerken (Bruijn, 1999; Tordoir, 2005; Teisman, 2005; Koppenjan, 2004). De professionalisering neemt verder toe in alle geledingen van de maatschappij en leidt daarmee tot grotere afhankelijkheden. Dit leidt eveneens tot specialisaties waardoor mensen veel van één onderwerp weten maar voor de overige onderdelen afhankelijk zijn geworden van anderen. Kennis raakt dus meer gefragmenteerd. Daarnaast neemt het aantal actoren fors toe bij de besluitvorming door de emancipatie van de midden- en lagere overheden, bedrijven, instellingen en burgers. Verder leidt professionalisering tot mondigheid en daarmee tot acceptatieproblemen van interventies als deze uitgevoerd worden door actoren die niet beschikken over de relevante expertise. Dit acceptatieprobleem werd verder versterkt door de individualisering van na de tweede wereldoorlog. De verzuiling kalfde af waarmee de verhoudingen tussen de belangrijkste sociale groepen minder scherp werden en de gedeelde waarden en normen minder vanzelfsprekend. Bovendien volgde elk individu veel meer dan voorheen zijn eigen inschattingen. Een tweede factor is de toenemende globalisering. De activiteiten van bedrijven en overheden zijn steeds minder aan geografische grenzen gebonden omdat bedrijven steeds meer wereldwijd opereren en overheden beïnvloed worden door bijvoorbeeld de samenwerking in de Europese Unie. De laatste twee decennia wordt ook onderkend dat het tevens leidt tot regionalisering omdat concentratie van branches een aantrekkelijke economische omgeving creëert. De derde factor is de toenemende vervlechting van overheid en non gouvernementele organisaties door de verschuiving van de onderlinge grenzen. Door privatisering van bijvoorbeeld de nutsbedrijven zijn de verhoudingen anders komen te liggen en is de overheid niet meer de aanbieder maar toezichthouder geworden. Dit creëert nieuwe afhankelijkheden en 'Waar interdependenties toenemen, ontstaan netwerken (Bruijn, 1999, 21). De vierde reden is de opkomende informatie- en communicatietechnologie als gevolg waarvan veel nieuwe producten en diensten ontstaan. Ook deze leiden tot nieuwe interdependenties en netwerken.



### **2.2.2 De veranderende rol van de overheid**

Met het veranderen van de samenleving moest ook de overheid meebewegen in de aansturing van de samenleving en het omgaan met de maatschappelijke problemen. In deze paragraaf wordt deze beweging kort omschreven.

Het veranderen van de samenleving heeft de nodige consequenties voor de overheid en haar beleidsrealisatie. Tot de jaren 80 van de vorige eeuw vond sturing plaats door de overheid waarbij de overheid bepaalde wat er moest gebeuren en op welke manier. Dit gebeurde op basis van rationele keuzes en boven- en onderschikking. De actoren die participeren hebben vaak dezelfde belangen of doelen en eenduidige relaties tussen de actoren die vaak in één richting lopen. Het proces is open te noemen en kent een bepaalde mate van stabiliteit in het proces. Deze staat beter bekend als de klassieke, hiërarchische of verticale sturingsmethode (Steen, 2010; Koppenjan, 2004).

De traditionele werkwijze van de overheid biedt steeds minder vaak een passende oplossing voor de dynamiek en complexiteit van problemen waarvoor zij deels verantwoordelijk wordt gehouden en geacht wordt deze op te lossen. De methode van directe interventies zoals 'verbieden' missen steeds vaker hun uitwerking. Om maatregelen tot uitvoering te brengen doet de overheid traditioneel aan uitbesteding van opdrachten. Bij continu veranderende probleempercepties en – oplossingen wordt dat lastiger en zal de interventie steeds vaker niet tot het gewenste effect leiden. Ook zijn de (financiële) middelen van de overheid beperkter geworden om door middel van bijvoorbeeld subsidies, beleid tot stand te kunnen brengen. Het onvermogen om de doelen te bereiken betreffen zowel een tekort aan beleidsrealisatie als ook het niet gebruiken van maatschappelijk probleemoplossend vermogen doordat maatschappelijke- en burgerinitiatieven te weinig ruimte krijgen om bij te dragen aan de oplossing. De overheid beseft nu ook dat het noodzakelijk is om zowel de support als ook de daadwerkelijke inzet van derden hierin te verkrijgen (Steen, 2010).

Het werken in partnerschappen of netwerken lijkt daarmee een passendere vorm. De veranderende rol van de overheid wordt goed getypeerd door de omschrijving van government naar governance. Governance hanteert een breder perspectief op de overheid omdat ze ook andere actoren dan overheidsinstellingen (non gouvernementele actoren) betreft bij haar beleidsrealisatie. Dit leidt tot een vroegtijdige integratie van marktkennis en kennis over voorkeuren in het proces waardoor de input aan informatie in het proces verbeterd wordt. Deze acties zijn dus gericht op het verbeteren van de inter-organisatorische samenwerking en integrale karakter van besluitvorming (Koppenjan, 2004). In dit verband wordt ook vaak gesproken over interactieve beleidsvorming, coproductie en horizontale sturing.

Vanuit het publieke domein is de aandacht voor interorganisatorische ketens en netwerken van recentere data dan de netwerkbenadering (Steen, 2010). Hieruit blijkt dat de overheid nog niet de juiste manier van werken heeft gevonden of zich er nog onvoldoende op heeft ingesteld.

### **2.2.3 Kenmerken van netwerken**

Koppenjan en Klijn (2004, 69) geven als omschrijving voor netwerken: 'more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed, maintained and changed through a series of games.' Hierin zijn een aantal kenmerken opgenomen die ook elders in de literatuur worden genoemd. Voor een beter begrip van netwerken worden in deze paragraaf de kenmerken van netwerken aangegeven zoals ze in de literatuur zijn benoemd door De Bruijn (1999), Teisman (2005), Deleuze en Guattari (1998) en Koppenjan (2004): pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid voor hiërarchische signalen, dynamiek, fundamenteel schaalloos, fundamenteel onbegrensd,

zonder kern en centrale eenheid, zijn niet te ordenen en fundamenteel schaalloos. Hierbij zijn dubbelingen niet overgenomen.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Wederzijdse afhankelijkheid is dé drijfveer voor actoren om samenwerking op te zoeken met andere actoren. Teisman (2005) spreekt in dat verband over 'wederzijdse meerwaarde; 'het geheel is meer dan de som der delen terwijl bij de huidige gefragmenteerde setting het geheel minder is dan de afzonderlijke delen. Dit laatste wordt veroorzaakt door de schaarsheid van middelen.' Kort gezegd een win-win situatie (Koppenjan, 2004; Teisman, 2004). Teisman verwijst ook naar diverse literatuurstudies waarin de toenemende wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring is voor netwerkvorming en de noodzaak om tot vormen van netwerkmanagement te komen (Kickert et al. 1997, Mandell 1998, Koppenjan & Klijn 2003. Uit Teisman, 2005). Teisman gebruikt in dit verband ook de term 'interdependenties'. Belangrijk hierbij is de belangrijkheid van de actor en de mate waarin deze vervangbaar is (Koppenjan, 2004). De aard van het voordeel maakt niet zo veel uit en kan betrekking hebben op financieel gewin, versnelling van doorlooptijden, het bereiken van een oplossing of zelfs het beperken van schade.

Deze wederzijdse afhankelijkheid leidt er ook toe dat een netwerk geen centrale aansturing heeft. Elk van de actoren heeft namelijk een stukje van de sleutel in handen en daarmee een positie in het netwerk. Aangezien partijen zelf kunnen beslissen om deel te nemen aan of juist uit te stappen uit een netwerk geeft het hen een deel van de macht en zeggenschap. Hoe de afhankelijkheden tussen de relaties precies in elkaar zitten is vaak moeilijk om te doorgronden vanwege de grote hoeveelheid actoren met hun eigen percepties van het probleem (Koppenjan, 2004). Voor de samenwerking in netwerken in metropolitane regio's is het goed om te beseffen dat er meerdere soorten relaties zijn waarbij het niet altijd een kwestie is van gelijk oversteken (Bruijn, 1999).

### **Pluriformiteit**

Een netwerk heeft een pluriform karakter waarmee bedoeld wordt dat in een netwerk zeer veel verschillende actoren, belangen en perspectieven kunnen voorkomen. Met actoren worden hier zowel organisaties als individuen bedoeld. Hoe groter en meer divers het aantal actoren is hoe kleiner het bereik en de effectiviteit van een interventie naar verwachting zal zijn (Bruijn, 1999). Elke actor zal namelijk op een net weer andere manier reageren op een interventie. Dat maakt sturing lastig. Bij een hoge mate van pluriformiteit neemt de kans toe dat de interventie door partijen vervormd of geherinterpreteerd wordt. De kracht van de interventie neemt daardoor af. Zo kunnen grote bedrijven misschien gemakkelijker aan een bepaalde interventie voldoen dan kleine bedrijven en zullen bedrijven die al veel inspanningen op milieugebied hebben gepleegd misschien meer moeite hebben om extra inspanningen te plegen dan bedrijven die nog niets hieraan hebben gedaan. Voordeel van een hoge mate van pluriformiteit is dat de kans van een 'fit' tussen interventie en actor ook groter is (Bruijn, 1999).

### **Geslotenheid**

De onderlinge afhankelijkheden zorgen ervoor dat de actoren in een netwerk sterk op elkaar gefocust zijn. Ze hebben een gezamenlijk doel. Elke exogene factor kan een voordeel zijn maar ook een bedreiging voor het netwerk. Deze gemeenschappelijke exogene wereld zorgt ervoor dat het netwerk minder gevoelig is voor hiërarchische ingrepen die als ordescheppende interventie worden opgelegd (Teisman, 2005). Een wet die als interventie wordt opgelegd zal men moeten accepteren maar kan men wel ter discussie stellen. Is de interventie niet in het belang van de samenwerking dan zal men eerder geneigd zijn deze te negeren of zich er tegen te verzetten door deze een andere interpretatie te geven. Actoren kunnen er zelfs voor kiezen uit het netwerk te stappen om eventueel elders haar doelstellingen na te streven. De werking van de hiërarchisch gestuurde interventie wordt daardoor verzwakt of teniet gedaan. We spreken daarom van een relatieve

geslotenheid van het netwerk. Een voordeel van geslotenheid is dat als men er in slaagt om een netwerk mee te krijgen men hierin een sterke bondgenoot heeft (Bruijn, 2007).

### **Dynamiek**

Dynamiek wordt veroorzaakt door het in- en uittreden van actoren in het netwerk, wisselende posities en rollen van actoren en de veranderingen die worden veroorzaakt door wijzigende inzichten, interventies, belangenverschuivingen, etc.. Ook kunnen verschillende netwerken met elkaar in contact komen en op elkaar reageren op het moment dat men zich rond eenzelfde onderwerp organiseert. De beweging in netwerken leidt daarmee continu tot een bepaalde mate van dynamiek en daardoor een onvoorspelbaarheid van het procesverloop (Bruijn, 1999).

### **Fundamenteel schaalloos, onbegrensd, zonder kern en centrale eenheid, zijn niet te ordenen**

Door Teisman (2005) worden eveneens een paar kenmerken benoemd vanuit het perspectief van de complexiteitstheorie. Hij maakt hierbij onderscheid in een ordezoekende samenleving en een complexiteitstheorie. Het maken van dit onderscheid is van belang om te beseffen dat mensen een heel verschillende scope hebben op de wereld om hen heen en dat dit hun handelingskader bepaald. Wat voor de één een probleem is, is voor de ander niet zichtbaar omdat deze heel andere processen voor ogen heeft en daarom het eerstgenoemde probleem niet ziet of niet ziet als een probleem. Waar mensen samenwerken in een netwerk rondom een probleem is dat voor anderen mogelijk geen issue omdat deze in heel andere netwerken opereert. Dit is ook van belang als je kijkt naar de sturing in dergelijke processen en van netwerken. Om de link met netwerken te kunnen leggen ga ik eerst kort in op deze twee ideaaltypisch aanduidingen.

De ordezoekende gaat uit van de 'ingewikkelde samenleving' waarin de complexe samenleving wordt gezien als ingewikkelde varianten van eenvoudige systemen. Deze eenvoudige systemen zijn uiteen te rafelen en daarmee te duiden en te besturen. Met behulp van goede informatie en excellent leiderschap kunnen problemen opgespoord worden, meerdere oplossingen benoemd worden waarna er één gekozen en geïmplementeerd wordt. Problemen worden teruggebracht tot herkenbare oorzaak-gevolg relaties waardoor eenzijdige afhankelijkheden ontstaan. Traditionele interventies leiden meestal tot de beoogde effecten. Uniformiteit, overzichtelijkheid en stabiliteit van de organisatie zijn bijbehorende typeringen. Het primaat ligt bij de eigen organisatie, de interne logica van handelen, de eigen regelsystemen en de eigen politieke achterban. De Bruijn (1995) noemt dit de rationele benadering.

De tweede ideaaltypische aanduiding is de 'samengestelde samenleving' waarbij de complexe samenleving gezien wordt als samengestelde stelsels van organisch op elkaar ingrijpende subsystemen. In deze samenleving heeft niemand het volledige overzicht om zelfstandig en volledig effectief te kunnen interveniëren doordat er meerdere subsystemen zijn. Door interactie, interferenties en interdependenties heeft elke interventie meerdere uitwerkingen daar er meerdere leiders zijn. Teisman (2005) spreekt daarom van 'onbegrensde systemen in systemen..., ongestructureerde gehelen van vervlochten subsystemen waarin relaties ontstaan en vervluchtigen..., en dynamische behoeft Patronen: Bevrediging van de ene behoefte frustreert de andere of leidt tot nieuwe behoeften'. Afgezet tegen bovengenoemde 'ordezoekende houding' is hier sprake van wanorde en chaos. Uitgaande van complexiteit, staan de gevraagde (noodzakelijke) resultaten en de daaruit voortvloeiende logische aanpak voor het netwerk centraal. Ontwikkelingen komen tot stand door de verbindingen die gelegd worden tussen de organisaties en hun regelsystemen. Doordat de verbindingen vorm krijgen in ketens en netwerken komen de organisaties zelf, minder centraal te staan (Teisman, 2005).

Door uit te gaan van de complexiteitserkende samenleving wordt het duidelijk dat netwerken enorm uitgebreid kunnen zijn en in theorie dus fundamenteel schaalloos en onbegrensd. Ordening is in deze chaos niet mogelijk. Het laatste kenmerk van Teisman over netwerken is dat deze zonder kern en centrale eenheid zijn. De verschillende subsystemen hebben elk hun eigen leiders en door de koppeling van processen is er niet één leider die het volledige overzicht, middelen en daarmee de macht heeft om als centrale sturingseenheid op te kunnen treden. Dit heeft ook te maken met sturing in netwerken waarover meer in paragraaf 2.2.4.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat netwerken verschillen in hun opbouw, grootte, de mate van geslotenheid, de spelregels, etc. Elk netwerk is daardoor uniek van opbouw en samenstelling. Een blauwdruk van een netwerk bestaat daarom ook niet. Samengevat worden, bij een vergelijking in de literatuur tussen de traditionele hiërarchische sturing en de netwerksturing, onderstaande vier kenmerken naast elkaar gezet.

Hiërarchie	Netwerksturing
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid
Openheid	Geslotenheid
Mate van stabiliteit	Mate van dynamiek

Schema 2.1: Belangrijkste kenmerken van sturingsmethoden

#### 2.2.4 Sturen in netwerken

Besturing van netwerken vindt plaats door beïnvloeding van relaties (Teisman, 2005) en werkt dus anders dan de traditionele aanpak van de overheid. Voor een metropool als netwerkorganisatie dus een belangrijke issue. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op soorten sturing in het algemeen waarna in paragraaf 2.2.5 specifiek sturing door de overheid aan bod komt.

Door de relatieve geslotenheid van netwerken en de veelvoud van gekoppelde processen wordt richting verkregen door de beïnvloeding van actoren. Door deze beïnvloeding gaat men op elkaar reageren waarbij ervaring, inzichten en kennis worden uitgewisseld. Daardoor ontstaat een visie die door steeds meer actoren wordt gedeeld en uitgebouwd waardoor weer andere actoren beïnvloed worden. Steeds meer actoren kunnen zich vinden in deze zich ontwikkelende visie en gaan gezamenlijk dezelfde kant op. Dit kan alleen indien de betrokken actoren allemaal gefocust zijn op de lange termijn. In dit proces worden door meerdere actoren besluiten genomen waarbij de feitelijke procesgang niet wordt bepaald door één of enkele besluiten maar door de samenhang van kluwen van reeksen beslissingen. De effectiviteit van een besluit wordt bepaald door de werking die het krijgt in het interactieproces met andere gebeurtenissen. Teisman (2005) spreekt in dit verband over de 'bril voor veraf'.

Het effect van interventies en de waardering van het resultaat is dan ook geheel afhankelijk van de wijze waarop een actor naar het proces kijkt. De grenzen van wat de actor ziet wordt bepaald door het moment dat geen grotere samenhang meer wordt gezien. Deze perceptie en context bepalen dus mede of een actor tevreden is of niet (Teisman, 2007).

Soms zullen actoren uitstappen als het belang van het netwerk nog onvoldoende aansluit op hun eigenbelang terwijl anderen juist gaan participeren. De voortgang ontstaat door de verbindingen die gelegd worden tussen inhoud (doelvervlochten of combinaties van oplossingen), verbindingen tussen handelingen (samenwerking, afstemming) en verbindingen tussen deelprocessen (zoals die tussen bestuurlijke, professionele en maatschappelijke wilsvorming) (Teisman, 2005). Deze verbindingen ontstaan tijdens gebeurtenissen zoals vergaderingen, werkateliers en spontane ontmoetingen. Dit zijn deelprocessen waarin betekenisvolle gebeurtenissen opgepakt worden en

daarmee een vervolg krijgen in de vervolgstappen van het proces. In de grotere processen worden deze deelprocessen aan elkaar gekoppeld en verbonden op een zodanige manier dat ze hun betekenis houden en elkaar versterken. Deelresultaten worden hierdoor aan elkaar verbonden waardoor ze samen betekenis krijgen en houden en daarmee voortgang aan het proces geven.

Voorbeelden van interventies zijn het vertragen of versnellen van processen, het uitstellen van de inhoudelijke focus en zich eerst richten op het kweken van vertrouwen, probleemverbreding waardoor meer actoren worden betrokken met kans op extra middelen of veranderende gezagsrelaties, actief verbinden door een actieve rol aan te nemen, gesprekken aan te gaan of nieuwe partijen te introduceren kunnen actoren beïnvloedt worden maar ook juist in staat gesteld worden om prestaties te leveren. Indien een besluitvormingsproces 'hangt' op één onderwerp dan kunnen de actoren besluiten om een deelprobleem te ontkoppelen en daarmee, op dat moment uit te sluiten waardoor over de rest wel besluitvorming kan plaatsvinden. Er wordt dan rekening gehouden met de grilligheid van besluitvorming wat procescontingente sturing wordt genoemd (Bruijn, 1999). Indien bij de interventie rekening gehouden wordt met de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid en wederzijdse afhankelijkheid dan wordt dat structuurcontingente sturing genoemd. Een voorbeeld hiervan is als bij voldoende actoren selectieve activering wordt toegepast om bepaalde actoren 'mee' te krijgen en vervolgens met hen de overigen probeert te overtuigen om mee te doen. Geslotenheid van netwerken kan men beïnvloeden door de mindset van actoren door framing te beïnvloeden waardoor deze mogelijk gevoeliger wordt voor interventies (Bruijn, 1999).

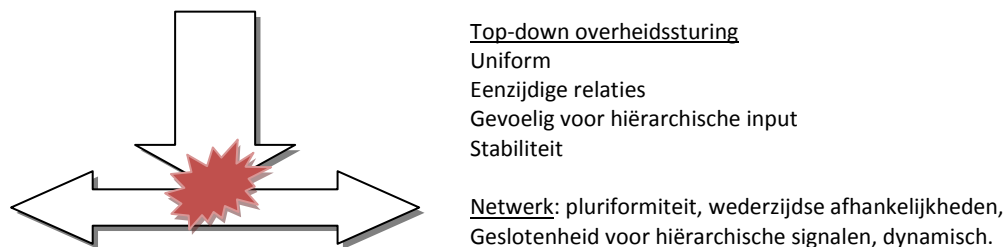
Bovenstaande geeft goed aan dat sturing in netwerken heel indirect gebeurd door middel van beïnvloeding. De uitkomsten van deze acties zijn dan ook veel minder zeker. Voor de overheid levert dat extra problemen op omdat het kunnen realiseren van beleidsdoelstellingen in netwerken een grotere mate van onzekerheid kent (Koppenjan, 2004). Zo zijn netwerken moeilijker te sturen waardoor de uitkomst van een proces meer ongewis is en om beleidsmatig meer ruimte laten voor netwerken kan ertoe leiden dat het beleid minder concreet wordt. Dit beleid kan door critici afgedaan worden als vaag, zwak en een gebrek aan keuzes, etc. (Teisman, 2005). Elke bestuurder zal dit willen voorkomen. Netwerken bieden voor bestuurders minder mogelijkheden om op de traditionele manier te sturen en daarmee om zich te profileren. De zichtbaarheid van bestuurders wordt daardoor in netwerken minder wat weerstand kan oproepen van bestuurders tegen het systeem (Koppenjan, 2004; Teisman, 2005). Tenslotte is het zo dat volksvertegenwoordigers en bestuurders nog steeds worden afgerekend op het gevoerde beleid en de bereikte resultaten. De interventies van de bestuurders en de daaraan gekoppelde resultaten moeten zoveel mogelijk zichtbaar en meetbaar zijn. Bij netwerken is het verband tussen interventie en het resultaat veelal moeilijker zichtbaar.

### **2.2.5 Sturing door de overheid in netwerken**

Teisman (2006) constateert enerzijds dat er bestuurlijke erkenning is van stedelijke netwerken maar dat aan de andere kant de benadering ervan niet losgezien wordt van de bestaande werkwijzen. Tevens is er veel weerstand omdat 'netwerkvorming op gespannen voet staat met de uitgangspunten van hun territoriaal gebonden en sectoraal opgesplitste bestuurlijke organisatie'.

Vanuit de overheid is er spanning tussen de vertikaal georiënteerde, strak gestuurde en hiërarchische georganiseerde overheidskolom en anderzijds de horizontaal werkende netwerkstructuren die 'losjes zijn samengesteld en a-structureel opereren' (Steen, 2010). Door Steen (2010) wordt geconstateerd dat om te sturen 'op' en 'met' netwerken een intermediair noodzakelijk is die, door middel van procesmanagement, de verbinding maakt tussen netwerk en overheid én hun beider taal spreekt. Deze intermediair moet dan én bevoegd én bekwaam zijn om te handelen met en tussen deze werelden.

De in paragraaf 2.2.4. genoemde sturingsmogelijkheden kunnen ook door de overheid worden toegepast. Echter een aantal van deze interventies worden in een ambtelijke organisatie als niet passend ervaren of zelfs niet geaccepteerd. De noodzakelijkheid van het toepassen ervan vanuit deze tussenfunctie wordt ambtelijk soms ervaren als 'een eigen koers varen' of buiten competenties trede (Steen, 2010). Deze legitimiteitsvraag is daarmee nog niet afdoende opgelost.



figuur 2.2: spanning tussen top-down- en netwerksturing

De overheid heeft derhalve nog niet de juiste manier gevonden om de traditionele werkwijze aan te laten sluiten op de horizontale netwerkaanpak (Koppenjan, 2007).

### 2.2.6 Besluitvorming in netwerken

Net als sturing is ook de besluitvorming in netwerken wezenlijk anders dan de hiërarchische besluitvorming. Zo is bijvoorbeeld een besluit minder 'vast' wat daarmee leidt tot grotere onzekerheden als het gaat om de vervolgstappen op basis van dat besluit. Voor een goed begrip wordt in deze paragraaf ingegaan op besluitvorming in netwerken.

De traditionele besluitvorming verloopt als een trechtermodel waar een besluit wordt voorbereid, genomen en daarna uitgevoerd. Het betreft een ordentelijk proces dat via een aantal fases loopt van probleem naar oplossing en veelal geïnitieerd door de hiërarchisch bovengeschiedte actor waarbij de overige actoren participeren met een coöperatieve instelling (Bruijn, 1999; Koppenjan, 2004).

Teisman (1997) gaat in op het chaotische karakter van besluitvormingsprocessen in netwerken. Veel actoren menen helder en ordentelijk besluiten te hebben genomen. Kijk je echter naar de samengestelde processen waar deze besluiten onderdeel van uit maken dan blijken er heel veel van dergelijke besluiten te worden genomen. Elk besluit is dan helemaal niet zo bepalend voor de richting. Ook een logische fasering van beslissingen blijkt weinig te worden aangetroffen. Veel geboekte resultaten blijken dus een gevolg te zijn van een samenloop van omstandigheden met meerdere besluiten en met een dunne scheidslijn tussen processen. Teisman (1997) spreekt van processen in processen die weer voortkomen uit processen in processen. Actoren in deze processen zien dus maar een deel van deze processen binnen hun eigen perceptie. Besluitvorming in een complexe omgeving is daarom onregelmatig te noemen zonder vaak een duidelijke opeenvolging van deelactiviteiten. Er is geen duidelijk begin- en eindpunt doordat er veelal sprake is van een asynchrone volgorde van deelactiviteiten. Tevens komt het voor dat men een probleem probeert te herformuleren om andere oplossingen mogelijk te maken of om een andere positie te verkrijgen in het netwerk. Niet iedereen zal zich dan nog herkennen in de uiteindelijke probleemdefiniëring en actoren zouden op dat moment kunnen uittreden. Processen van besluitvorming kennen daarom een grillig verloop (Bruijn, 1999).

Besluitvorming vindt plaats in diverse rondes waarbij probleem en oplossing elkaar beïnvloeden. Een besluit leidt tot een reactie die vervolgens weer aanleiding kan zijn om het eerste besluit aan te

passen of waarbij het tweede besluit indirect de eerste weer beïnvloed. Het besluit is daarmee de input voor de volgende ronde. De kenmerken van besluitvorming zijn in onderstaand overzicht weergegeven en afgezet tegen de traditionele hiërarchische sturing (Teisman, 2005; Bruijn, 1999).

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van deelactiviteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel, Actoren gedragen zich loyaal Actoren zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing	Actoren treden in en uit, Actoren gedragen zich strategisch, Bij probleem formulering zijn er vaak winnaars en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem is stabiel	Inhoud van het probleem verschuift
Probleem → oplossing	Oplossing ↔ probleem

Schema 2.2: besluitvorming bij hiërarchische- en netwerksturing (Bruijn, 1995, 45)

### 2.2.7 Belangrijke invloedsfactoren van netwerken

In de literatuur van Koppenjan (2004), Teisman (2005) en de Bruijn (1999) zijn meerdere belangrijke factoren benoemd die van invloed zijn op het functioneren van netwerken en daarmee de condities voor het mogelijk maken van coproductie in netwerken.

#### Open beleidsarena

Coproductie in netwerken vindt plaats omdat actoren elk een stukje van de sleutel hebben en alleen in samenwerking hun gezamenlijke doelstelling kunnen bereiken. Toch is het niet gemakkelijk om de juiste netwerken te arrangeren en volledig te houden. Sommige actoren zijn sleutelfiguren en daarmee feitelijk onmisbaar, anderen zijn mogelijk wel inwisselbaar en soms melden zich actoren aan die feitelijk niet onderdeel van het netwerk hoeven te zijn. Deze laatste groep kunnen echter wel zorgdragen voor hindermacht. Actoren met productiemacht kunnen noodzakelijk zijn ondanks dat ze meer interesse hebben voor hun eigen belang. Tenslotte kan het zinvol zijn om actoren met hinder- of blokkademacht te integreren om beter op hun belangen in te kunnen spelen en daarmee hun blokkademacht weg te nemen ten tijde van de besluitvorming. Actoren moeten dus kunnen uittreden of toetreden indien daar aanleiding toe is (Koppenjan, 2004; Teisman, 2005; Bruijn, 1999).

#### Sleutelfiguren

Dit zijn actoren waarvan het essentieel is dat ze betrokken worden en blijven in het netwerk. Dat kan het geval zijn als deze actor een monopoliepositie heeft. De inspanningen van het netwerk zullen dus gericht moeten zijn op het in voldoende mate tevreden houden van deze actoren. Het is daarom belangrijk om de sleutelfiguren te benoemen aan het begin van het proces zodat met eventuele strategieën hiermee rekening gehouden kan worden (Koppenjan, 2004; Bruijn, 1999).

#### Relativeren van hiërarchie / gelijkwaardige verhoudingen

Bij coproductie hebben actoren elkaar nodig om een doel te bereiken. Deze gemeenschappelijke basis verdraagt geen actoren die hun machtspositie gebruiken. Voor de overheid betekent dit ook een gematigde houding in de hiërarchische lijn (Teisman, 2004). Formele machtsverschillen zullen vaak in netwerken aanwezig zijn maar mogen niet uitgespeeld of vertoond worden om het commitment van actoren niet te verliezen (Koppenjan, 2004; Bruijn, 1999).

### **Procesbegeleiding**

Gezien de vaak grote hoeveelheden actoren, belangen en relaties is de aanwezigheid van procesbegeleiders belangrijk om verbindingen te leggen, knelpunten op te lossen, nieuwe relaties te leggen, perceptiemanagement, betrokken houden van sleutelfiguren, actoren aan te trekken en om de onderlinge interactie te verbeteren. Deze intermediair moet gezag hebben binnen het netwerk, relatief onafhankelijk en vertrouwenwekkend zijn. Door op de juiste momenten verbindingen te maken, relaties en verhoudingen aan te voelen en daarop te reageren wordt meerwaarde bereikt voor de actoren in de samenwerking (Peeters, 2010).

### **Spelregels in het proces**

Voor elke goede samenwerking zijn spelregels nodig. Coproductie is niet vrijblijvend en dus willen actoren enige grip op het proces om hun belangen zeker te stellen. Door de spelregels worden afspraken gemaakt over de wijze van toe- en uittreden, besluitvormingsproces, conflicthantering, informatieuitwisseling, prestatieverwachtingen en –inspanningen en mogelijk een soort van agenda. Actoren weten hierdoor hoe ze met elkaar omgaan, wanneer ze inbreng kunnen hebben in het proces en hoe besluiten worden genomen. Dit geeft enige vertrouwen en daarmee een terughoudende inzet van eventuele hindermacht (Koppenjan, 2004; Teisman, 2005; Bruijn, 1999).

### **Openheid**

Een open klimaat stimuleert een goede uitwisseling van informatie en goede inhoudelijke discussies. Het gaat hierbij zowel om de formele contacten op de geëigende momenten maar ook om de informele momenten zoals ontmoetingen buiten de vergaderzalen om en recepties. Het gaat om de kwaliteit van discussies, elkaar aanspreken op verwachtingen, percepties en eventuele vooroordelen. Door een open houding en sfeer wordt dit gedrag uitgelokt, leert men elkaar beter kennen en voelt men zich betrokken en serieus genomen. Naar de overheid toe levert dit meer goodwill op en meer vertrouwen op het moment dat er tegenslagen komen (Koppenjan, 2004; Teisman, 2005; Bruijn, 1999).

### **Flexibiliteit ten aanzien van onverwachte gebeurtenissen**

Elk proces krijgt te maken met exogene factoren die positief en negatief kunnen uitpakken. Voor een netwerk is het belangrijk om zodanig te kunnen handelen dat toevallende kansen ook worden gepakt en dat bedreigingen adequaat worden afgehandeld. Dit lijkt logisch maar voor actoren die met hun eigen bedrijf bezig zijn is het soms moeilijk om in netwerkverband tijdig bedreigingen te signaleren. Kansen en policy windows kunnen bepalend zijn voor het halen van doelstellingen. Flexibiliteit is van belang om tijdig en accuraat te kunnen reageren (Koppenjan, 2004).

Niet alle genoemde factoren hoeven noodzakelijk aanwezig te zijn voor goed functionerende netwerken maar aangezien het functioneren er wel door beïnvloed wordt is het belangrijk voor de actoren in netwerken om hierin te voorzien.

## **2.2.8 Componenten van coproductie**

In de vorige paragraaf zijn de factoren benoemd die het welslagen en functioneren van netwerken beïnvloeden. Daarmee is echter nog geen coproductie tot stand gebracht. Coproductie wordt door Bekkers (1996) omschreven als 'een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren'. Dit proces leidt uiteindelijk tot het bereiken van het gemeenschappelijke doel van de samenwerking en daarmee het bevredigen van de individuele belangen van de actoren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de drie componenten van coproductie.



### **Wederzijdse afhankelijkheid**

De coproducenten kunnen zijn burgers, commerciële of private partijen, (semi) publieke organisaties en overheidsafdelingen. De inhoudelijke uitwerking is al in paragraaf 2.2.3 opgenomen.

### **Gemeenschappelijke beeldvorming**

De actoren in netwerken hebben elk hun eigen achtergrond met normen, waarden en context en daarmee hun eigen beeld en perceptie van het onderhavige probleem (Koppenjan, 2004). Gemeenschappelijke beeldvorming is een traject waarin actoren hun percepties en inzichten delen om uiteindelijk toe te werken naar dezelfde interpretatie en uitleg van het probleem en om na te gaan wat de relaties zijn tussen de actoren en daarmee ook zicht te krijgen op welke wijze men precies van elkaar afhankelijk is. Tenslotte leidt dit ook tot een gemeenschappelijk beeld van mogelijke oplossingsrichtingen (Tops, 1999).

Dit gemeenschappelijke beeld van probleemstelling en oplossingsrichtingen is noodzakelijk omdat bij verschillende percepties van de actoren de samenwerking een stuk minder effectief zal zijn en er mogelijk verschillende oplossingsrichtingen gaan ontstaan die niet voor alle actoren gewenst zijn. Dit frustrert het proces en de samenwerking. Het bereiken van deze gemeenschappelijke beeldvorming vereist dat actoren in het begin hun eigen inzichten bespreekbaar moeten kunnen maken zonder dat die van de ene belangrijker zijn dan de andere (Koppenjan, 2004).

Dit proces houdt vaak in dat er onderhandeld moeten worden en dat er compromissen gesloten worden. Op basis van deze open informatie kan een gemeenschappelijke probleemdefiniëring volgen. De uitdaging is dan ook om gezamenlijk research te doen en informatie te vergaren die ten dienste staat van alle actoren en niet alleen in het voordeel is van een van de actoren (Koppenjan, 2004). Deze aanpak hoeft er niet toe te leiden dat iedereen het volledig met elkaar eens is. Actoren zullen zelf hun afwegingen moeten maken ten aanzien van de tot stand gekomen probleemdefiniëring en de mogelijk opbrengsten die zij op basis hiervan en de coproductie in het netwerk verwachten.

### **Gemeenschappelijke beleidsbepaling**

Op basis van dit voortraject worden acties ondernomen om concrete doelstellingen te benoemen ter uitvoering van het gezamenlijk overeengekomen beleid. De actoren in het netwerk maken dan gezamenlijk afspraken over de te nemen acties en vervolgstappen en taken van de actoren. Door deze stap gezamenlijk uit te voeren kan elke actor ervoor zorgdragen dat in voldoende mate invulling wordt gegeven aan de gemeenschappelijke belangen en daarmee ook haar eigen belangen.

Door deze handelingswijze wordt het voor actoren ook moeilijker om dwars te gaan liggen door hun veto uit te spreken of om uit te stappen. Door gezamenlijk op te trekken in het proces van probleemdefinitie en oplossing ontstaat een bepaalde mate van binding, betrokkenheid en commitment. Het is dan niet redelijk van actoren om toch dwars te gaan liggen later in het proces (Koppenjan, 2004).

### **Wederzijds voordeel**

Actoren zijn alleen genegen om samen te werken indien men haar belangen kan bevredigen en daarmee voordeel kan behalen. Elke samenwerking kost investeringen ten aanzien van tijd en middelen (Koppenjan, 2004). Deze investeringen zijn alleen verantwoord indien ze leiden tot opbrengsten. Actoren moeten daarom vanaf het allereerste begin, bij de gemeenschappelijke beeldvorming en de gemeenschappelijke beleidspraktijk er van overtuigd zijn dat het voor hen voldoende voordeel oplevert. Is dit voordeel niet meer te behalen dan zal de actor mogelijk

uittreden. Dit heeft vervolgens weer negatieve effecten voor het netwerk die op zoek moet naar een andere actor. In verband hiermee is het eveneens belangrijk dat afgesproken wordt wanneer winst wordt behaald om te voorkomen dat actoren uitstappen op het moment dat voor hen de winst binnen is en voor anderen nog niet (Bruijn, 1999). Op het moment dat er toch verliezers dreigen te ontstaan moet bepaald worden of en hoe het netwerk deze compenseert.

Interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerking worden ook als vormen van coproductie gezien (Koppenjan, 2004). In de praktijk gaat het bij interactieve beleidsvorming vaak meer om participatie ten behoeve van het verkrijgen van draagvlak terwijl het bij coproductie gaat om het bereiken van een gezamenlijk inhoudelijke aanpak (Bekkers, 2002).

### **2.2.9 Deelconclusies**

Mensen, middelen en organisaties zijn steeds meer met elkaar vervlochten en verknoopt. De maatschappelijke problemen die aangepakt moeten worden kunnen niet meer alleen door de overheid of welke andere organisatie dan ook worden opgelost. Het probleemoplossend vermogen is verspreid over meerdere organisaties en personen met elk hun eigen waarden en belangen maar ook kennis, ervaring en middelen. Dit geldt zowel voor het definiëren van het probleem als voor het vinden van algemeen geaccepteerde oplossingen.

De verticale, hiërarchische sturingsmethode van de overheid, die werkt op basis van verbieden, gebieden en stimulering door financiële incentives, werkt minder goed om maatschappelijke problemen aan te pakken en op te lossen. Deze netwerkproblemen kunnen beter aangepakt worden via coproductie in netwerken. In netwerken werken actoren vrijwillig samen die elkaar nodig hebben om een probleem op te kunnen lossen of een product te kunnen ontwikkelen. Alléén zouden ze daartoe niet in staat zijn. Omdat men elkaar nodig heeft is iedereen in het netwerk belangrijk.

Het voordeel van netwerksturing is dat de overheid samenwerkt met actoren uit de markt (coproductie) om zowel de probleemdefinitie als de oplossing gezamenlijk te bepalen en vast te leggen. De kwaliteit van de oplossingen neemt toe door het combineren van expertise, ervaring en middelen van zowel de overheid als de markt. Het draagvlak van de gekozen oplossingen wordt hiermee eveneens vergroot.

Het lastige van netwerksturing is dat de vertrouwde incentives van de overheid niet goed functioneren bij netwerken. Richting geven aan netwerken vindt plaats door beïnvloeding van de relaties tussen actoren in het netwerk. Deze vorm van sturing is geen nieuw fenomeen maar leidt op bestuurlijk vlak nog tot de nodige problemen doordat de oude bekende werkwijze van de overheid nog onvoldoende aansluit op het werken in netwerken.

In hoofdstuk twee zijn de belangrijkste kenmerken van netwerken, de wijze van sturing en besluitvorming behandeld evenals coproductie.

## **2.3 Gebiedsontwikkeling ten aanzien van wonen en werken**

Ten aanzien van het realiseren van woon- en werklocaties in een metropolitane omgeving kan onderscheidt gemaakt worden in het opstellen van beleid en het maken van beleidskeuzes enerzijds en anderzijds de concrete uitvoering van projecten. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de complexe omgeving waarin projecten tot stand moeten komen.

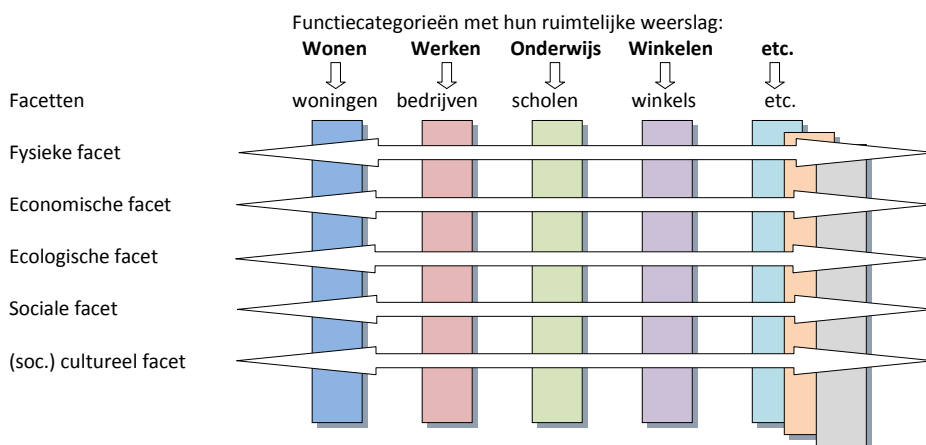
Gebiedsontwikkeling kent vele facetten en wordt als begrip gehanteerd voor projecten op zowel landelijk, provinciaal als lokaal niveau. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan waarbij een

onderscheid gemaakt wordt naar voor de regio belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen als uitvoeringstechnische onderdelen.

### 2.3.1 Gebiedsontwikkeling

Volgens Daamen (2010, 3) kan gebiedsontwikkeling omschreven worden als ‘een manier van ruimtelijke planning activiteiten en ruimtelijke investeringen bereiken die uiteindelijk resulteren in de implementatie van ruimtelijke projecten.’ Dit is een ruime omschrijving van feitelijk alle activiteiten en investeringen die leiden tot de realisatie van concrete projecten. Het begrip gebiedsontwikkeling wordt dan ook voor diverse soorten projecten en op verschillende schaalniveaus gebruikt. Over het algemeen worden hiermee de ‘grotere’ fysieke ingrepen bedoeld. Door de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) wordt aangegeven dat ‘gebiedsontwikkeling is in te zetten voor het formuleren van antwoorden op complexe opgaven, ook in financiële zin, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden.’ Door anderen wordt de samenwerking door publieke en private partijen benadrukt (Reiswijzer, 2011; Verlaat, 2003; Franzen, 2011) waarbij het van belang is om de slagvaardigheid te vergroten door het synchroniseren van belangen, het koppelen van onderwerpen en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen. Bakker (2005) benadrukt dat het vooral een manier van denken en samenwerken is waarbij vanuit een gedeelde urgentie samen aan de slag gegaan moet worden op een ontwikkelingsgerichte wijze.

Van 't Verlaat (2003, 6) gebruikt in dit verband de term ‘stedelijke gebiedsontwikkeling’. Dit houdt in, het actief ingrijpen door de overheid en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Ook hij benadrukt de samenwerking tussen actoren. Daarnaast legt hij een duidelijke relatie tussen de ruimtelijke component van ontwikkelingen én de sociale, economische en culturele aspecten van de stad om ook in de toekomst een attractieve stad te kunnen blijven. Hiermee gaat hij eveneens in op het complexe karakter van de stedelijke opgaven. Ook Heurkens (2012) geeft aan dat stedelijke ontwikkeling tegenwoordig in toenemende mate complexer wordt. Om met deze complexiteit om te kunnen gaan voldoet de standaard aanpak niet meer en is een flexibele aanpak noodzakelijk. In dit kader wordt door Van den Berg (1997) gesproken over organiserend vermogen waarbij het resultaat bepaald wordt door de interactie van de elementen visie, strategische netwerken, leiderschap, politieke en maatschappelijke steun en communicatie.



Figuur: 2.3 sectoren en facetten, uit Verlaat (2003)

### Schaalniveaus

Gebiedsontwikkelingsvraagstukken spelen op verschillende schaalniveaus. Bakker (2005) onderkent opgaven die plaatsvinden op drie niveaus: gemeente, provincie en rijksoverheid. Voor het rijk betreft dit de grote complexe projecten die van nationaal belang zijn, coördinatie op landelijk niveau nodig hebben en voldoende urgent zijn. Denk hierbij aan zaken als energiezekerheid, Schiphol en veiligheidsaspecten zoals bescherming tegen overstromingen. De provinciale

vraagstukken betreffen de regionale problemen die gemeentegrenzen overschrijden. Bijvoorbeeld provinciale wegen of groencorridors. De vraagstukken waar alleen regie door de gemeente plaatsvindt, zijn de zeer lokale opgaven binnen de gemeentegrenzen waarvan de belangen niet over de gemeentegrens heen reiken of gevoeld worden. Er zijn relatief weinig projecten waarvoor dit geldt. De meeste ontwikkelingen gaan over meerdere bestuurlijke grenzen heen. Een andere indeling die redelijk aansluit op bovenstaande is het onderscheid dat gemaakt wordt in Reiswijzer (2011) in drie soorten gebiedsontwikkeling. De eerste zijn de binnenstedelijke vraagstukken die sterk lokaal en context gebonden zijn en daarmee minder bepalend voor de regio. De overige twee soorten 'nieuwe ontwikkelingen in uitleggebieden' en 'integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal' zijn wel vraagstukken waar regionale belangen sterk voelbaar zullen zijn.

Bedrijventerreinen komen overal voor. Van versnipperde en verspreid liggende bedrijvenlocaties tot en met grote industrieterreinen en kantoorlocaties. Zodra gesproken wordt over bedrijventerreinen heeft de locatiekeuze hiervan vrijwel altijd een regionale impact omdat met de keuze voor een wat grotere locatie de mogelijkheden voor andere nieuwe locaties in de omgeving ervan kleiner worden. Bij regionale samenwerking is dit een belangrijk punt als het gaat om de verdeling van lusten (opbrengsten, werkgelegenheid, etc.) en lasten (vervuiling, verkeer, etc.).

Woningen staan overal en elke dorp of stad ontkomt er niet aan. Op lokaal niveau zijn woningen eigenlijk altijd betrokken in gebiedsontwikkelingen. Elke dorp en elke stad heeft in principe elke soort en grootte wel binnen de gemeentegrens te bieden aan haar inwoners. Bij regionale samenwerking is een groot deel van de woningbouwsector, zeker daar waar het om vervanging gaat, minder interessant. Nieuwbouw daarentegen levert geld op en nieuwe mogelijkheden. Regionale vraagstukken ten aanzien van de woningmarkt zullen op een hoger abstractieniveau kijken naar de verdeling van woningen en woonmilieus en naar wat de regio in de toekomst nodig heeft om een aantrekkelijke regio te kunnen zijn voor haar inwoners (Marlet, 2009). Het zal hierbij meestal gaan om bijzondere woonmilieus waarin niet of nog maar weinig in is voorzien in de regio.

### **Fasering**

Een veel gebruikte fasering van gebiedsontwikkeling zijn de fases initiatief, programma, ontwerp, uitvoering en exploitatie. Vanuit verschillende disciplines wordt expertise ingebracht om de opgave en uitgangspunten te bepalen, worden fasedocumenten opgesteld en vastgesteld en wordt dit uitgewerkt in ontwerpen en technische documenten om uiteindelijk tot realisatie en ingebruikname over te kunnen gaan. Hierbij moeten alle actoren per fase nagaan of hun belangen nog in voldoende mate gewaarborgd zijn in het proces en de oplossingsrichtingen.

### **Complexiteit**

We zien daarmee dat gebiedsontwikkelingsvraagstukken zich afspelen met veel actoren over diverse facetten van verschillende sectoren en door verschillende bestuurslagen heen. De kenmerken van maatschappelijke vraagstukken zoals vervlechting en samenhang van relaties tussen vraagstukken, schaalvariëteit, verwevenheid van doelen zoals kwaliteit, veiligheid, duurzaamheid (people, profit, planet), betrokkenheid en input van kennis en middelen van actoren en de ambiguïteit en veranderlijkheid van de vraagstukken zijn daarmee ook van toepassing op gebiedsontwikkelingsvraagstukken (koppenjan, 2004; Bruijn, 1999; Heurkens, 2012).

### **2.3.2 Beleidszaken**

De rol van de nationale overheid verandert en zeggenschap over diverse sectorale vraagstukken verschuift naar provincies en gemeenten. Dat heeft tot gevolg dat regio's meer invloed hebben op de inrichting van hun gebied. In deze paragraaf wordt deze verschuiving toegelicht.

De rol van de rijksoverheid in het ruimtelijk beleid is de laatste jaren minder geworden en beperkt zich tot de nationaal belangrijke aspecten. De provincies en gemeenten hebben juist meer taken gekregen. Zo maakt de rijksoverheid niet langer meer landelijk dekkende woningbouwafspraken behalve voor de Noord- en Zuidvleugel en de Randstad. Gemeenten hebben dus meer vrijheden gekregen en kunnen daardoor hun woningbouwprogramma beter aan laten sluiten op de lokale vraag. Ten aanzien van de bedrijvenlocaties behouden de provincies de regie en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor hun bestaande bedrijventerreinen en de aanleg van nieuwe locaties. Als het gaat om beleidsmatige aansturing van wonen en werken en de concrete gebiedsontwikkelingsprojecten dan wordt dat door de rijksoverheid met name als taak gezien van de provincies, regio's en gemeenten. De rijksoverheid ondersteunt hen daarbij als er belemmeringen zijn in de regelgeving en verder richt zij zich alleen op die aspecten die van belang zijn voor heel Nederland waaronder de ruimtelijke ontwikkeling van economisch belangrijke gebieden en bereikbaarheid (rijksoverheid.nl).

Als het gaat om nationale opgaven dan heeft men in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor negen nationale opgaven doelstellingen bepaald welke per regio specifiek zijn uitgewerkt. Van belang in de samenwerking in de Zuidvleugel / Zuid-Holland is de focus op het verbeteren van de internationale concurrentiepositie. Ook in de MIRT Zuidvleugel wordt ingegaan op het versterken van de internationale concurrentiepositie waarbij vier pijlers zijn benoemd die allemaal betrekking hebben op marktsegmenten en locaties in de regio. Over wonen is in dit verband niets specifiek benoemd.

De rijksoverheid geeft nu zelf aan dat, ondanks dit soort afspraken, Rijk en regio samen met andere betrokkenen moeten zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking om de gezamenlijke ambities op regionaal niveau te kunnen realiseren. Als reden wordt aangegeven dat de context waarin overheden opereren door de economische crisis, het vastlopen van de woningmarkt, het afnemen van investeringsbudgetten en de decentralisatie van overheidstaken fundamenteel is veranderd. Rijk en regio moeten daarom, in overleg met andere betrokken partijen, gezamenlijk zoeken naar oplossingen (rijksoverheid.nl). De overheid geeft hiermee op een hele directe manier aan dat relatief recente afspraken over de ruimtelijke invulling op de toen afgesproken wijze niet meer haalbaar zijn en dat andere samenwerkingsvormen noodzakelijk zijn om gezamenlijk tot resultaat te kunnen komen.

Ten aanzien van oude bedrijventerreinen en de leegstand van kantoren is de overheid nog wel actief in het maken van afspraken en convenanten met andere overheden en marktpartijen om deze aan te pakken (Convenant Bedrijventerreinen 2010 - 2020). Ook hier zie je weer dat subsidieregelingen die aflopen niet meer worden verlengd. De financiële incentives worden steeds minder toegepast als sturingsmiddel (Steen, 2010; rijksoverheid.nl).

### **2.3.3 Uitvoeringsaspecten**

Naast bovengenoemde verschuiving in beleid van rijksoverheid naar de regio zijn er de afgelopen jaren ook de nodige verschuivingen geweest van overheid naar marktpartijen bij het nemen van initiatieven bij gebiedsontwikkelingsprojecten.

Vanaf circa 1980 en vooral vanaf 2000 zijn de veranderingen in de verhoudingen tussen de publieke en private partijen in Nederland goed zichtbaar geworden. Heurkens (2012) constateert dat bestaande en geaccepteerde organisatorische, juridische en financiële arrangementen voor stedelijke projecten steeds minder vaak goed aansloten op deze veranderende verhoudingen. 'The former hierarchical relationship between the two has shifted to a more network-oriented relationship (...) this shift involves a decreasing role of the public sector and an increasing role of

the private (and civic) sector in societal decision-making' (Heurkens, 2012, 23). Marktpartijen zijn steeds meer taken gaan overnemen en zijn zich meer gaan opstellen als initiators van stedelijke ontwikkelingen. De Zeeuw (2007) spreekt in dit verband over de voorwaartse marktintegratie van private partijen in het ontwikkelingsproces.

De verschuiving van het krachtenveld is ook te zien in de ruimtelijke planning. Deze veranderde van de bekende toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (ook bekend als communicatieve planning, interactieve planning, of consensus planning) waarin meer rekening gehouden wordt met pluriformiteit, veranderlijkheid en met meer betrokken actoren en minder vaste relaties. Ook in de samenwerkingsmodellen tussen overheid en markt zijn meer modellen toegepast waarin de marktpartijen steeds meer ruimte kregen en konden nemen voor eigen inbreng zowel op de inhoud als het proces van stedelijke ontwikkeling. Deze modellen zijn het bouwclaimmodel (overheid bepaald wat er gebouwd wordt) naar joint venture model (gezamenlijke organisatie, risicodeling en programmabepaling) naar concessie model (gemeente bepaalt context en marktpartijen vullen dit naar eigen inzicht en voor eigen risico in) (Franzen, 2011). Het concessiemodel is met name na 2000 sterk opgekomen als samenwerkingsmodel (Heurkens, 2012; de Zeeuw, 2012). Meer recent zijn ontwikkelingen door middel van zelforganisatie in opkomst gekomen waarbij burgers steeds meer zelfinitiatieven nemen om ontwikkelingen op te starten en te realiseren.

Naast de beleidsmatige verschuiving van rijksoverheid naar regio zien we dat ook bottom-up initiatieven meer mogelijk worden voor marktpartijen en burgers om ontwikkelingen zelf vorm te geven. Dat geeft mogelijk meer kansen voor een integralere aanpak van gebiedsontwikkeling in netwerken.

#### **2.3.4 Netwerken en coproductie**

We hebben in de vorige paragrafen gezien dat de wijze waarop gebiedsontwikkeling tot stand komt al een vorm van netwerken is. Ook het samenwerken in netwerken door wederzijds afhankelijke actoren aan een gezamenlijke opgave en ontwerp en vervolgens de gezamenlijke uitwerking en realisatie zijn componenten van coproductie. De huidige tendens naar meer samenwerking op zowel beleidsmatige aspecten als de uitvoering, vergroten de mogelijkheden voor coproductie in netwerken.

De huidige economische crisis heeft voor een duidelijke omslag gezorgd van een aanbieders- naar een vragers markt. Gebiedsontwikkeling kan daar volgens De Zeeuw (2011) een goede en blijvende bijdrage aan leveren mits wensen van de eindgebruikers echt centraal worden gesteld en een veel sterkere focus plaatsvindt in de plan- en ontwikkelfase op haalbaarheid, flexibiliteit en marktorientatie. Vanuit gebiedsontwikkeling 3.0 wordt aangegeven dat meer vanuit de exploitatiefase, en dus de gebruiker of klant moet worden uitgegaan om ontwikkelingen mogelijk te maken (Peek, 2012). De consequentie hiervan is dat de inbreng van marktpartijen, gebruikers en burgers in deze processen groter en belangrijker wordt om tot resultaat te komen (Zeeuw, 2011). Deze druk op verdergaande coproductie stimuleert daarmee ook de mogelijkheid om meer in netwerken te gaan werken.

Uit de literatuur blijkt dat de overheid en marktpartijen steeds meer samenwerken bij gebiedsontwikkeling (Reiswijzer, 2011; Verlaat, 2003; Franzen, 2011). Coproductie is daarmee niet meer nieuw te noemen. Echter de inbreng van niet-gouvernementele organisaties kent nog verdergaande vormen van samenwerking zoals in Engeland. Hier werkt men volgens het Anglo-saxische model. Kort gezegd betekent dit een vrije markt economie met beperkte overheidscontrole en wetgeving gebaseerd op cases waar wij in Nederland merendeels nog werken volgens het Rijnland model met een gereguleerde markteconomie met relatief veel

overheidscontrole (Heurkens, 2012). In Engeland is er meer vrijheid voor ontwikkelende partijen om met eigen initiatieven te komen. Regional Planning Bodies bestaan voor 70% uit lokaal gekozen politici en 30% uit andere sectoren uit de maatschappij zoals bedrijfsleven, onderwijs of gezondheidszorg. Initiatiefnemers moeten met hen voorbespreken wat hun plannen zijn en of de RPB daarmee akkoord gaat. De invloeden van niet gouvernementele actoren is daar dus groter en de mogelijkheden dus in beginsel ruimer (Hobma, 2008). Dit geldt zowel op het vlak van de beleidsbepaling als de uitvoering.

Er zijn dus nog mogelijkheden in Nederland om verdergaande vormen van coproductie te bereiken. Heurkens (2012) constateert dat in Nederland steeds meer elementen van de Engelse aanpak terug te zien zijn.

### **2.3.5 Deelconclusies**

Gebiedsontwikkelingsvraagstukken gaan over ruimtelijke planningsactiviteiten en het bereiken van ruimtelijke investeringen die uiteindelijk leiden tot de implementatie van ruimtelijke projecten. Hoe dit tot stand komt is niet omschreven, de praktijk kent namelijk vele manieren om te komen tot concrete ruimtelijke projecten.

Dergelijke vraagstukken worden zowel door de landelijke-, provinciale- als gemeentelijke overheid aangepakt. Hieruit blijkt dat gebiedsontwikkeling op verschillende schaalniveaus voorkomt. Tevens gaan dergelijke vraagstukken vaak over bestaande bestuurlijke grenzen heen.

Gebiedsontwikkelingsvraagstukken kennen een hoge mate van complexiteit doordat vele actoren facetten, sectoren en bestuurslagen betrokken zijn. Het gaat hierbij niet alleen om de ruimtelijke componenten maar ook over sociale-, economische en culturele componenten van de stad en de regio. Voor het om kunnen gaan met deze complexiteit volstaat de standaard aanpak niet meer en is een flexibele benadering van de problematiek noodzakelijk.

Als het gaat over de beleidsmatige aspecten van wonen en werken is een verschuiving gaande waarbij de rijksoverheid minder stringent stuurt op deze sectoren en de regio hierin meer zeggenschap en daarmee sturingsmogelijkheden krijgt. Ook de relatie tussen overheid en markt verandert waarbij het bedrijfsleven meer ruimte krijgt voor inbreng en eigen initiatieven zowel in de samenwerkingsmodellen als de mogelijkheden in de ontwikkelingsplanologie.

Met deze veranderingen wordt zichtbaar dat er steeds meer gewerkt wordt in vormen van coproductie en netwerken: partijen hebben elkaar steeds meer nodig om samen (wederzijdse afhankelijkheid) de opgave te bepalen (probleemdefinitie) door gezamenlijke beeldvorming (ontwerp of visie) en mogelijk te maken en te realiseren (beleidsrealisatie).

## H3 Analyse kader

### 3.1 Inleiding

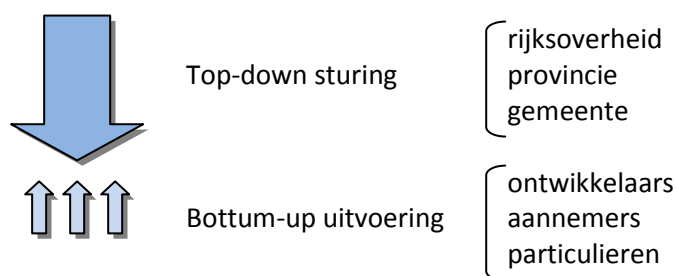
In dit analysekader wordt op basis van de in de literatuurstudie onderzochte onderdelen 'metropolen', 'netwerken' en 'gebiedsontwikkeling' een theoretisch kader gepresenteerd. Centraal hierin staat coproductie in netwerken met betrekking tot het opstellen van beleidsuitgangspunten en beleidsuitvoering door concrete projecten. Het theoretische kader is het uitgangspunt voor de opzet van het empirische gedeelte waarin interviews zijn gehouden met werknemers van twee metropolen.

### 3.2 Twee sturingsmodellen

Het werken in netwerken is voor de overheden niet nieuw meer maar het omgaan met, en werken in netwerken leidt voor de overheid tot een permanente worsteling (Steen, 2010). In hoofdstuk twee zijn twee sturingsprincipes aangegeven die gezien kunnen worden als twee uitersten op een continuüm.

#### Traditionele sturing

In de traditionele hiërarchische sturing door de overheid komen de voor gebiedsontwikkeling relevante kaders tot stand door rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid dat hiërarchisch en top-down wordt bepaald en opgelegd. Met name in de na-oorlogse periode waren de (opbouw) programma's strak en directief en het maakbaarheidsdenken alom aanwezig. Beleid en beleidsprocessen werden met name opgevat als rationele keuzeprocessen (Koppenjan, 2004). De overheid bepaalde wat het probleem was en de door de overheid beoogde ontwikkelingen, werden vastgelegd in programma's van eisen en bestekken en de markt realiseert de opdrachten na het gegund krijgen van het werk in een aanbestedingen of prijsvraag. Vaak ging dit gepaard met financiële incentives zodat het nationale beleid, bottom-up ook daadwerkelijk werd gerealiseerd. In figuur 3.1 is hiervan een schematische weergave opgenomen.



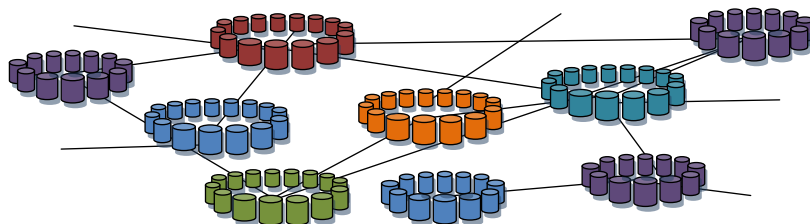
Figuur: 3.1: sterke, top-down directief opgelegd beleid



#### 'Zuivere' netwerksturing

Aan de andere kant van het continuüm staat een samenleving die gevormd wordt door zeer veel netwerken waarbij er niet meer sprake is van een bovenliggende overheid. Bötcher (1995) stelt in dat geval: 'The function of nation-states is reduced to inevitable administrative necessities.' (uit Teisman, 2005, 57). De overheid is daarmee onderdeel van diverse netwerken en beleid komt alleen nog maar tot stand door netwerken. Zij is hierin één van de actoren met haar eigen belangen die netwerken nodig heeft om beleid tot stand te kunnen brengen. Elk onderwerp of issue in de samenleving kan zo door netwerken opgepakt worden en gerealiseerd op locaties waar de actoren in de netwerken dat noodzakelijk vinden. Elk netwerk zorgt voor een bepaalde ontwikkeling waar andere netwerken weer door beïnvloed worden en al dan niet op reageren. Geen van de actoren of netwerken heeft de leiding (Bruijn, 1999).



Als een netwerk een ontwikkeling tot stand wil brengen zal ze alle relevante partijen die een stukje van de sleutel in handen hebben moeten opnemen in het netwerk. Netwerken reageren op elkaar of veranderen van samenstelling waardoor de samenleving in beweging is. Tussen de netwerken bestaan relaties doordat actoren in meerdere netwerken actief zijn. Voortgang en sturing worden bereikt door de betekenisvolle interacties in en tussen de netwerken en de verbindingen die daardoor tot stand komen (Teisman, 1992, 2005). Of het daadwerkelijk tot een dergelijke ontwikkeling komt is nog maar de vraag maar het geeft wel een situatie aan waarin coproductie met maximale marktwerking optimaal zou kunnen opereren.



Figuur 3.2: schematische afbeelding netwerkgestuurde samenleving met netwerken  en relaties .

### 3.3 Veranderende verhoudingen

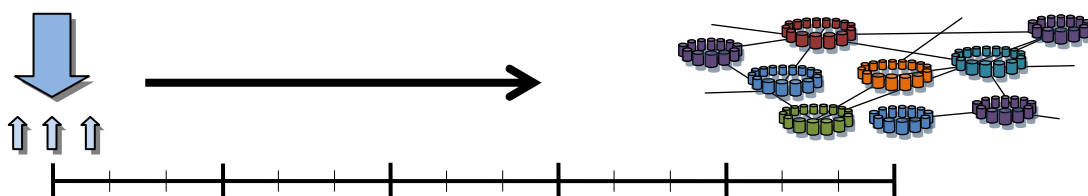
Door de veranderende verhoudingen tussen samenleving en bestuur veranderen ook de sturingsarrangementen. Zo zijn er diverse methoden die qua sturingsprincipe instaan tussen de traditionele sturing en de 'zuivere' netwerksturing.

Bij het besturen heeft een horizontalisering plaatsgevonden waarbij minder wordt uitgegaan van bovenschikking en meer van nevenschikking tussen actoren. Communicatie vindt steeds minder plaats via opgelegde interventies en steeds meer via onderhandelingen en afstemming. De participatie van actoren wordt daarmee groter waardoor zowel de probleemdefinitie als de beleidso oplossingen meer tot stand komen met de markt (Koppenjan, 2004). Het acceptatieniveau van de maatregelen neemt daardoor toe en de hindermacht af. Voorbeelden hiervan zijn publiek-private samenwerking, interactieve beleidsvorming en bewonersparticipatie (Koppenjan, 2004; Teisman, 2005; Edelenbos 2011). Het primaat van besluitvorming bij ruimtelijke ordeningstrajecten, van belang voor ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkelingsvraagstukken, is echter vrijwel onveranderd en ligt bij de overheid.

Bij metropolitane samenwerking zal vrijwel geen sprake kunnen zijn van de 'zuivere' netwerkvorm. De gemeenten zijn belangrijke grondeigenaren die als actor niet inwisselbaar zijn voor andere actoren. Bij uitstappen van één of twee gemeenten ontstaat een regio waarin het een stuk moeilijker is geworden om optimale regionaal fysieke ontwikkelingen te realiseren. Echter zolang de actoren wel bij elkaar zijn, zijn er vele sectoren en niveaus, en dus vele mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden die wel in een netwerk kunnen worden vormgegeven. Zo kan men in de sector wonen diverse onderwerpen aanpakken zoals vervangingsvraag, behoefteontwikkeling, nieuwbouwlocaties, duurzaamheid, leegstand, migrantenhuisvesting, etc. in even zo vele netwerken.

De erkenning van de complexiteitstheorie, die als uitgangspunt is opgenomen, leidt tot netwerksturing als geëigende oplossing om netwerkproblemen aan te kunnen pakken. Echter niet alle problemen waar de overheid mee heeft te maken zijn netwerkproblemen (Koppenjan, 2004). Hiërarchische sturing kan heel zinvol zijn bij problemen waarvoor standaardoplossingen voorhanden zijn of waarvoor zeer snelle interventie noodzakelijk is zoals in een crisissituatie. De

‘zuivere’ netwerkaanpak is geen ideaalbeeld maar literatuuronderzoek geeft wel aan dat coproductie (overheid met burgers, maatschappelijke organisaties, ed.) een zeer goede aanpak is voor een succesvol verloop van een beleidsproces (Tops, 1999; Teisman 2005). De Nederlandse bestuurspraktijk lijkt daarmee in te zitten tussen de traditionele sturing en de ‘zuivere’ netwerkaanpak.



Figuur 3.3: continuüm tussen top-down en netwerk

### 3.4 Conceptueel model

In het conceptueel model worden de relaties aangegeven tussen de drie onderdelen die in het literatuuronderzoek aan de orde zijn geweest op basis van de probleemstelling en de deelvragen van hoofdstuk één. Dit conceptueel model vormt de leidraad voor de opzet van het empirische deel van het onderzoek.

#### Beleidsketen

Beleed komt in Nederland tot stand op drie niveaus: rijksoverheid, provincie en gemeente. Hierbij worden voor het gemak de WGR+ regio's nu niet meegerekend. De uitvoering van het beleid komt als laatste schakel in de keten uiteindelijk tot stand door realisatie van concrete bouwprojecten al dan niet via gebiedsontwikkeling.

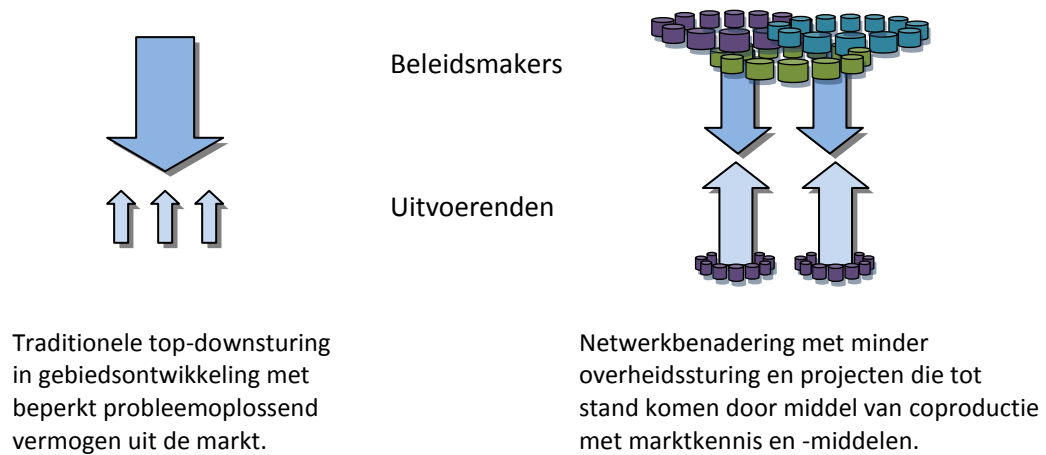
Als uitgangspunt voor dit onderzoek is voor de regionale schaal de metropool gekozen. Voor de metropool geldt dat ze moet opereren binnen het kader dat bepaald wordt door het rijk, provincie en de lokale context. De metropool als netwerk moet dan zorgdragen dat zij als actor aanwezig is in de relevante netwerken van provincie en het rijk om haar belangen op de gewenste manier opgenomen te zien in het bovenliggende beleid. Binnen die gegeven context dient zij dit vervolgens binnen de metropool weer te vertalen in haalbaar beleid en dus af te stemmen met de netwerken die hiermee belangrijke relaties hebben. Het metropolitane beleid komt dan tot stand door coproductie via governance en consultatie (Koppenjan, 2004).

Als uitgangspunt voor dit onderzoek wordt gesteld dat het primaat van besluitvorming bij de overheid ligt en blijft liggen. In deze lijn ligt ook het uitgangspunt dat de hoofdlijnen van beleidsbepaling enerzijds en uitvoering van concrete projecten anderzijds gescheiden blijven. In de ‘zuivere’ netwerkaanpak zou dit binnen één netwerk kunnen worden opgepakt. Echter de hoeveelheid betrokken actoren in netwerken wordt dan per definitie zo groot dat dit waarschijnlijk een onbestuurbaar geheel oplevert.

#### Geslotenheid en sturing

Netwerken hebben een bepaalde mate van geslotenheid (Bruijn, 1999; Koppenjan, 2004) waardoor traditionele top-down interventies zoals ‘verbieden’ en ‘opleggen’ in netwerken minder vaak tot het gewenste resultaat leiden omdat netwerken zelf bepalen of een interventie voor hen acceptabel is. Bij sterke druk of dwang, vertonen netwerken de neiging om zich daaraan te

onttrekken. Het niet accepteren van de interventie kan in het uiterste geval leiden tot het uittreden van actoren of het uiteenvallen van het netwerk waardoor het doel van de interventie niet wordt bereikt (Bruijn, 1999; Teisman, 2005). Sterke top-down sturing, zoals traditioneel door de overheid werd toegepast past daarmee dus niet in netwerksturing. Om coproductie te laten ontstaan moeten er ruimte en mogelijkheden zijn om bottom-up initiatieven te kunnen ontplooiën. De top-down beperkingen en de bottom-up mogelijkheden zijn dan meer in evenwicht. Zie hiervoor ook figuur 3.4.



Figuur: 3.4: top-down versus netwerkbenedering

### Coproductie

De netwerken voor beleid en de netwerken voor de uitvoerenden staan in een bepaalde verhouding tot elkaar om gezamenlijk, door middel van beleid en concrete projecten oplossingen tot stand te brengen voor netwerkproblemen. Beleid in netwerken komt tot stand door middel van coproductie. In hoofdstuk twee is aangegeven dat er drie wezenlijk belangrijke componenten zijn voor coproductie: wederzijdse afhankelijkheid, gezamenlijke beeldvorming en beleidspraktijk. Op basis van afstemming in het netwerk komt een gezamenlijk gedragen probleemdefinitie tot stand. Vervolgens worden op basis hiervan door hetzelfde netwerk mogelijke oplossingskaders aangegeven.

Bottom-up zullen de actoren die betrokken zijn bij een gebiedsontwikkeling, door middel van coproductie, eerst moeten nagaan wat het vraagstuk is waar ze zich op richten, welke context hierbij van toepassing is en of de actoren wel daadwerkelijk wederzijds gedeelde belangen hebben en dus terecht deelnemen in dit netwerk. De samenstelling van het netwerk zal zich op basis van deze beeldvorming ontwikkelen waarbij gewerkt wordt aan de gedeelde visie (programma van eisen) en aan een concreet plan als oplossing voor het vraagstuk.

### Relaties tussen netwerken

Voor de beleidsmakers is het van belang dat de door hen gedefinieerde beleid wordt ingevuld. Om niet zelf hiervan de probleemeigenaar te worden dienen er uitvoerende netwerken te zijn die zich willen en kunnen groeperen om deze probleemstelling. De beleidsmatig aangegeven oplossingsrichtingen dienen daarom voldoende aan te sluiten bij en ruimte te laten voor de belangen van de uitvoerende netwerken. Zij moeten hierin hun kansen zien om dit op te pakken, om haalbare concrete projecten te kunnen ontwikkelen en daarmee de belangen van hun organisatie te kunnen bevredigen. Het metropolitane beleid zou dus zodanig opgesteld moeten zijn dat de uitvoerende netwerken die op lokaal niveau opereren (grondgebied gemeente, marktpartijen, grondeigenaren, burgers en overige actoren) voldoende mogelijkheden hebben om binnen de lokale context oplossingen te vinden. De metropool kan dit doen door haar kaders ruim

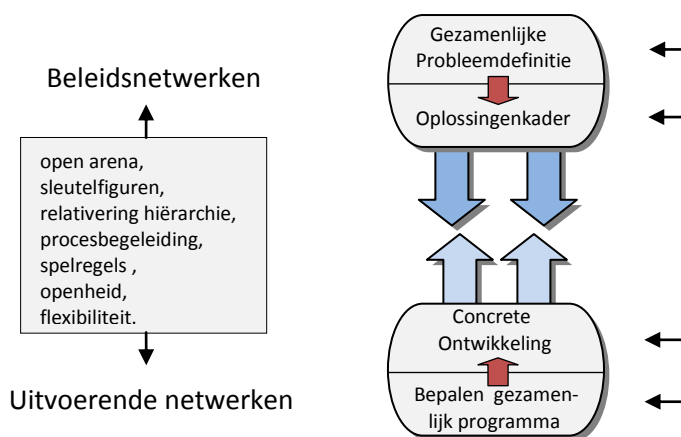
te kiezen maar de vraag is of dat voldoende sturing geeft. In hoofdstuk twee is gebleken dat bij netwerken de relaties tussen de netwerken en de beïnvloeding van relaties van belang is om een gezamenlijke richting op te kunnen gaan.

Een concreet voorbeeld hiervan is dat een beleidsafdeling een bepaalde locatie wil laten ontwikkelen als bedrijventerrein voor de logistieke sector omdat men deze daarvoor geschikt acht of omdat men hier al de nodige grond in eigendom heeft. Regionale bedrijven uit deze sector en haar belangenvereniging vinden de locatie juist ongeschikt vanwege de slechte ligging en de grote hoeveelheid woningen in de omgeving. De kans is dan relatief groot dat dit beleid niet uitgevoerd zal gaan worden omdat een ontwikkelaar geen afnemers zal vinden. Zouden de belangenvereniging en een paar grote ondernemers hebben kunnen meepraten in dit beleidsnetwerk dan was een reëler beleid opgesteld dat meer kansen heeft om gerealiseerd te worden en waarbij deze bedrijven mogelijk zelfs hun eigen netwerken gaan formeren om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Het is daarom belangrijk dat beleid door middel van coproductie tot stand komt evenals bij de uitvoering daar waar mogelijk.

### Belangrijke factoren die van belang zijn voor het werken in netwerken

In hoofdstuk twee zijn de factoren die van invloed zijn op het functioneren van netwerken en daarmee de condities voor het mogelijk maken van coproductie in netwerken opgenomen. Deze factoren zijn open arena, sleutelfiguren, relativering en hiërarchie, openheid, het belang van procesbegeleiding, spelregels in het proces, flexibiliteit ten aanzien van onverwachte gebeurtenissen.

Bovengenoemde onderwerpen, relaties en factoren zijn onderstaand in een schematische weergave opgenomen.



Figuur: 3.5: conceptueel model

### 3.5 Het empirische onderzoek

Op basis van vorenstaande kan worden gesteld dat voor het vaststellen en bereiken van metropolitane doelstellingen het noodzakelijk is dat aan een aantal bepalende factoren moet worden voldaan voor het werken in netwerken en dat voor het opstellen van beleid en de invulling daarvan door concrete projecten het noodzakelijk is dat een goede coproductie tot stand komt.

Voor het tweede deel van het onderzoek wordt het invulling geven aan en het omgaan met deze aspecten dan ook nader onderzocht met betrekking tot beleidsrealisatie in twee metropolen; Zien we deze netwerken ook daadwerkelijk in de praktijk en stuurt men op het maken van netwerken? En zo niet, welke eigenschappen daarvan zijn wel terug te vinden in de samenwerkingsverbanden

en wat kan daar uit afgeleid worden. Het zelfde geldt voor coproductie. Hoe gaat men hiermee om in de samenwerkingsverbanden en in welke mate zijn de componenten hierin te herkennen?

In het empirische onderzoek staan daarom centraal:

- Bepalende eigenschappen bij het werken in netwerken;
- Componenten van coproductie.

Het betreft een kwalitatief onderzoek waarbij alleen gebruik gemaakt wordt van gegevens van kwalitatieve aard gericht op het begrijpen en doorgronden van de problematiek. Kwalitatief onderzoek is hierbij heel geschikt om een goed beeld te krijgen van de tot standkoming en realisatie van beleid in de metropolen en de wijze waarop men samenwerkt om aan de metropolitane belangen invulling te geven. Hierbij ontstaat een goed beeld van de context waarin de medewerkers opereren. De beschrijving en interpretatie van de drie onderdelen zoals in hoofdstuk twee omschreven, worden als hulpmiddel gebruikt bij de opzet van het tweede deel van het onderzoek (Baarda, 2005). Bij de uitwerking van het empirische deel ontstaat een wisselwerking tussen de resultaten uit het theoretische deel van hoofdstuk twee en de bevindingen van het empirisch onderzoek. Door de koppeling van de theorie en de empirische gegevens in een iteratief proces wordt een scherper beeld verkregen van de karakteristieken van de theorie (Baarda, 2005; Wester, 1987).

Op basis van de bevindingen van het literatuur- en het empirische onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan voor bestuurders en ambtenaren van metropolen.

Om het empirische onderzoek uit te voeren worden interviews gehouden met een focus op de sectoren woningbouw en bedrijventerreinen. Woningbouwvraagstukken hebben namelijk een sterk lokaal karakter en daarmee een groot contrast tussen de metropolitane doelstellingen op het vlak van woningbouw en de lokale uitwerking ervan. Bedrijventerreinen hebben een meer regionale invloedssfeer en het aantal is relatief beperkt waardoor regionale invloeden hier sterker zullen zijn dan bij woningbouw. Er zijn dan ook verschillende soorten actoren op verschillende schaalniveaus betrokken op de beleidsvelden. Woningbouw en bedrijventerreinen zijn echter redelijk inhoudelijk georiënteerde sectoren. Om ook een beeld te krijgen van de bestuurlijke en de algemene beleidsmatige kanten van het werken in netwerken worden ook interviews gehouden met mensen die bestuurlijk georiënteerd zijn. Dit geeft inzicht in mogelijke relaties tussen netwerken op het bestuurlijke niveau en de aansturing daarvan en anderzijds de beleidsmatige aansturing van de sectoren wonen en bedrijventerreinen.

### 3.6 Operationalisering

Voor de operationalisering wordt gebruik gemaakt van de inzichten zoals aangegeven in hoofdstuk twee en bovenstaande paragrafen. De belangrijkste relaties tussen de onderdelen, metropool, netwerken en gebiedsontwikkeling zijn daarin aangegeven. Aan de hand van de operationalisering ontstaat een concrete vertaling naar de aspecten die de leidraad vormen voor de vragen bij de interviews. Met betrekking tot het werken in netwerken zijn een aantal eigenschappen aangegeven die als volgt geoperationaliseerd worden:

	Eigenschappen van netwerken	Operationalisatie
1	Open arena	
	Beleidsarena's moeten open staan om nieuwe actoren te kunnen laten deelnemen. Dit betreft zowel productie- als hindermacht.	Afspraken over toe- of uittreden. Zowel voor- als tegenstanders opnemen.
2	Sleutelfiguren	
	Actoren wiens rol belangrijk en cruciaal is in het	Worden sleutelfiguren benoemd?

	proces en betrokken zouden moeten blijven.	Hoe worden deze blijvend betrokken?
3	Relativering en hiërarchie	
	Het proces is gebaat bij gelijkwaardigheid van de actoren ondanks verschillen in formele machtsposities.	Stellen actoren zich gelijkwaardige op? Waar blijkt dat uit? Hoe liggen de machtsverhoudingen?
4	Het belang van procesbegeleiding	
	Een onafhankelijke en vertrouwenswaardige persoon die actoren verbindt, relaties stimuleert en het proces begeleidt.	Zijn er procesbegeleiders? Namens wie en hoe opereren zij? Welke acties ondernemen zij?
5	Spelregels in het proces	
	Een set van onderling overeengekomen gedragsregels op basis waarvan samengewerkt wordt.	Zij spelregels overeengekomen? Hoe zijn deze opgesteld? Inhoud en / of proces?
6	Openheid	
	De sfeer die uitnodigt tot contact en openheid. Actoren worden als volwaardige gesprekspartners erkend.	Hoe wordt aandacht gegeven aan sfeer bij onderlinge contacten? Hoe wordt deze verbeterd? Hoe open is het klimaat te noemen?
7	Flexibiliteit ten aanzien van onverwachte gebeurtenissen	
	Het proces moet open staan voor en ingericht zijn op het benutten van kansen en policy windows.	Hoe wordt omgegaan met kansen? Is er flexibiliteit in de processen? Waar blijkt deze flexibiliteit uit?

Schema: 3.1: eigenschappen van netwerken

Met betrekking tot de componenten van coproductie zijn een aantal relevante aspecten aangegeven die als volgt geoperationaliseerd worden:

	Componenten van coproductie	Operationalisatie
A	Wederzijdse afhankelijkheid	
	Actoren die van elkaar afhankelijk zijn om een gezamenlijk doel te kunnen bereiken. Dit wordt gezien als belangrijkste motiverende kracht bij coproductie. Hieraan gekoppeld is het feit dat men gaat samenwerken om er profijt van te hebben. Voor duurzame netwerken dienen alle actoren voordeel te kunnen behalen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijk onderkennen dat de inbreng van ontbrekende kennis, middelen en ervaring noodzakelijk is om een onderwerp of probleem aan te kunnen pakken.</li> <li>• Onderling afstemmen dat andere actoren niet noodzakelijk zijn om (bestuurlijke) drukte te voorkomen of te minimaliseren.</li> </ul>
B	Gemeenschappelijke beeldvorming	
	Door verkenning van elkaars eisen, wensen en percepties en indien nodig bijstelling ervan, komen tot gedeelde referentiekaders en gezamenlijke doelstellingen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemmen van elkaars probleembenadering door het verbinden van percepties en beelden. Elkaars taal gaan spreken.</li> <li>• Afstemmen van elkaars belangen zodat iedere actor voordeel heeft in de samenwerking.</li> <li>• Aftasten en overeenkomen van mogelijke oplossingsrichtingen.</li> <li>• Erkennen dat men niet op alle punten consensus hoeft te bereiken.</li> </ul>
C	Gemeenschappelijke beleidsbepaling	
	Het komen tot gezamenlijke acties en ontwikkelingen ten behoeve van een gezamenlijke beleidspraktijk om zodoende oplossingen mogelijk te maken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op basis van de gemeenschappelijke beeldvorming prioriteiten bepalen en ontwikkelingen starten ten behoeve van realisatie van de doelstellingen.</li> <li>• Hoe worden vervolgacties bepaald?</li> </ul>

Schema: 3.2: componenten van coproductie

### 3.7 Methode van onderzoek

Voor het vervolgonderzoek is gekozen voor het houden van semi-gestructureerde interviews omdat dit een minder gestructureerde dataverzamelmethode is die geschikt is voor kwalitatief onderzoek. Hierbij kan flexibel ingespeeld worden op de onderzoekssituatie en op de informatie die de respondenten geven (Baarda, 1996). Via internet zijn deze gegevens maar in beperkte mate beschikbaar en blijft daarbij redelijk oppervlakkig. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of men bij verwijzingen naar samenwerkingsverbanden met actoren bedoeld aan te geven of het netwerken zijn of andere vormen van governance. Het kunnen doorvragen op uitspraken van de respondenten geeft hierbij betere informatie en verdieping aan het onderwerp. Ter voorbereiding op de interviews is vooraf door middel van deskresearch de nodige informatie verzameld.

De interviews zijn gehouden in een semi-gestructureerde vorm. Om ervoor te zorgen dat alle onderwerpen in de gesprekken ook daadwerkelijk aan de orde komen is een korte vragenlijst opgesteld en gehanteerd als leidraad voor het gesprek. Hierbij was voldoende ruimte om, door middel van doorvragen, verder in te kunnen gaan op de door de geïnterviewden verstrekte informatie. Niet alle vragen zijn in elk interview expliciet gesteld omdat het betreffende onderwerp dan al op een andere manier aan de orde is geweest of voor die persoon niet relevant bleek te zijn. De vragen over de eigenschappen van netwerken en de componenten van coproductie zijn soms gebruikt om hierop in te gaan als deze daarvoor nog niet aan de orde waren gekomen. De toegepaste vragenlijst is als bijlage 1 opgenomen.

Voor de interviews heb ik twee metropolen benaderd. Metropole Ruhr functioneert al geruime tijd en heeft al diverse grootschalige projecten als metropool weten te realiseren. Verder hebben zij een uitgebreide informatievoorziening op hun site beschikbaar. Tevens maken zij veel werk van hun netwerkbeheer. De metropool Linköping – Norrköping is relatief klein met twee gelijkwaardige steden en heeft ook diverse projecten gezamenlijk tot stand gebracht. Door het EMI is in hun rapport (2012) een aantal resultaten van deze metropool als best practice opgenomen.

De geïnterviewden zijn werkzaam in de beide metropolen. De contacten met de geïnterviewden in Duitsland zijn tot stand gekomen via het relatienetwerk van de MCD en in Zweden via contacten bij de EMI (European Metropolitan network Institute) en het relatienetwerk van de gemeente Delft. De gegevens van de geïnterviewden zijn in bijlage 2 opgenomen.

Ter voorbereiding op de interviews zijn de personen twee maal kort geïnformeerd; de eerste keer in het kader van het vinden van de personen en de tweede keer ter voorbereiding op de interviews (bijlage 3). Via email of telefonisch contact is vooraf gecontroleerd of deze personen geschikt waren voor het interview.

De keuze voor de twee metropolen is gebaseerd op een aantal selectiecriteria. De metropolen moeten een bepaalde samenwerking hebben 'opgebouwd' en daarom al geruime tijd operationeel zijn. Deze metropolen hebben dan als regio ook al een trackrecord opgebouwd. In de gevallen dat ze al wat langere tijd functioneren zijn ervaringen opgedaan met samenwerken, zijn producten opgesteld en zijn er dus ook inhoudelijke resultaten behaald. Dat alles kan in de interviews aan de orde kan komen. Dit vormt een goede basis voor de interviews. Verder moeten deze regio's als metropolen of regionale samenwerkingsverbanden worden aangeduid. Ter voorbereiding op de interviews moet er, door middel van deskresearch, voldoende informatie beschikbaar zijn over beide metropolen.

## H4 Casus Metropole Ruhr en Linköping -Norrköping

In dit hoofdstuk vindt de analyse plaats van de informatie uit de interviews en hoofdstuk drie. In de paragrafen 4.1 en 4.2 komen respectievelijk Metropole Ruhr en metropool Linköping - Norrköping aan de orde. In paragraaf 4.3 is de cross-analyse van beiden opgenomen.

### 4.1 Casus Metropole Ruhr

Metropole Ruhr bestaat uit de steden: Bochum , Bottrop, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen en de Kreisen Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna en Wesel. Het grondgebied ligt geheel in Nordrhein-Westfalen, is verdeeld over drie districtsregeringen en is groter dan Hamburg of Berlijn. In totaal omvat de metropool 53 gemeenten met circa 5.1 miljoen inwoners.



Figuur: 4.1: afbeelding gemeenten en Kreisen van Metropole Ruhr

Het bestuurlijke orgaan met een wettelijke basis is de Regionalverband Ruhr (RVR) dat gevestigd is in Essen. In 1920 begon de samenwerking in de regio met het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) , die is opgericht om de herstelbetalingen van het Verdrag van Versailles af te handelen. In 1979 is deze overgegaan in de Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) en in 2004 in de huidige RVR. Bovengenoemde steden en Kreisen zijn volgens de wet deelnemer in de RVR en kunnen slechts op basis van een zeer uitgebreide procedures uittreden. De RVR heeft circa 300 medewerkers en wordt voor het grootste deel betaald uit regionale belastingopbrengsten.

Alle steden en districten in de metropool Ruhr zijn vertegenwoordigd in het Ruhrparlement van de RVR. Het bestaat uit ongeveer 70 stemgerechtigde leden, die worden afgevaardigd door de steden en districten en daarmee indirect gekozen. De opgave van de RVR is om de kwaliteit van het leven voor de mensen in het metropoolgebied verder te verbeteren. Hiertoe zijn de volgende taken wettelijk vastgelegd:

1. Opstellen en actualiseren van Masterplannen;
2. Oprichten en ontwikkelen van het Emscher Landschapspark en 'Route der Industriekultur';
3. Zeker stellen en ontwikkelen van groen, water, bos en andere openbare ruimte die van waardevolle betekenis zijn voor een evenwichtig ecosysteem (Verbandsgrünflächen)



4. Regionale en economische ontwikkeling en locatiemarketing met inbegrip van het ontwikkelen en vermarkten van bedrijfsruimte die van regionale betekenis is evenals promotie ten behoeve van het toerisme en public relations van het gebied;
5. Analyse en statistiek ten behoeve van structuurontwikkeling.

Om hieraan invulling aan te kunnen geven heeft de RVR samen met de gemeenten diverse participatiemaatschappijen of dochterondernemingen opgericht: acht recreatieparken, Kultur Ruhr GmbH, Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH, Ruhr Tourismus GmbH en ook de Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet. De eigen bedrijven RVR Route Industriekultur en RVR Ruhr Grün zijn verantwoordelijk voor de twee grootste attracties van de regio.

### **Metropole Ruhr als handelsmerk**

Het Regionalverband Ruhr is het wettelijke samenwerkingsverband van de metropool. De aanduiding van 'Metropole Ruhr' is een handelsmerk. De marketing van dit handelsmerk behoort tot de taken van de RVR. Hierbij wordt het polycentrische, dichtbevolkte industriegebied centraal geplaatst waarbij gefocust wordt op het kwalitatief aantrekkelijke woon-, werk- en leefgebied.

### **Regionale successen**

De regio is altijd goed georganiseerd geweest maar de betekenis en invloed van deze opvolgende entiteiten was sterk afhankelijk van de inzet van individuen. Sinds de oprichting van de RVR is de opzet verbreed en de regionale invloed vergroot. Er zijn diverse successen geboekt en de regio gaat sterk vooruit. Zo zijn er veel opleidingsinstituten gekomen, zijn er 16 van de 100 grootste bedrijven in Duitsland gevestigd en is de toeristenindustrie in opkomst. In 1970 werkte nog 58% van de mensen in de industrie tegen nog maar 28% in 2012. 70% van de mensen werkt nu dus in de dienstensector waarmee een duidelijke kentering is gerealiseerd van het vervuilde steenkolengebied in een aantrekkelijk gebied met een kennis economie.

Beleidsmatig zijn diverse concrete successen behaald in het opstellen van gezamenlijke regionale plannen en informatiebronnen zoals het Streekplan, RuhrAgis en Wohnungsmarkt Ruhr. Een belangrijk document is het 'Konzept Ruhr' uit 2008. Dit is een gezamenlijke strategie voor de duur van tien jaar voor duurzame stedelijke en regionale ontwikkeling in de metropool. Er zijn vijf thema's benoemd die ingaan op de ontwikkeling van de oost-west assen, de kwaliteit van stedelijke centra, de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige industrie en vastgoed, een raamwerk voor private investeringen in de ontwikkelingsgebieden en kwalitatief hoogwaardige evenementen om het regionale profiel te versterken.

#### **4.1.1 Metropolitane samenwerking**

Het Ruhrgebied heeft betekenis gekregen door de kolenmijnen en de zware industrie. Rondom deze industrie zijn de dorpen gebouwd en de steden gegroeid. Bestuurlijke grenzen ontstonden gewoon, werden niet logisch bepaald en waren doorkruist met en gescheiden door snelwegen. De noodzakelijke structurele omschakeling van kolen naar kennis in een dergelijk versnipperd gebied leidde ertoe dat de bestuurlijke entiteiten weinig tot geen functionele logische relaties hebben met de ruimtelijke problemen op het gebied van bijvoorbeeld stedenbouw, infrastructuur, energie, etc.. De huidige metropolitane samenwerking via het werken in netwerken biedt een oplossing die over gemeentegrenzen heen gaat en een gerichte probleemaanpak mogelijk maakt.

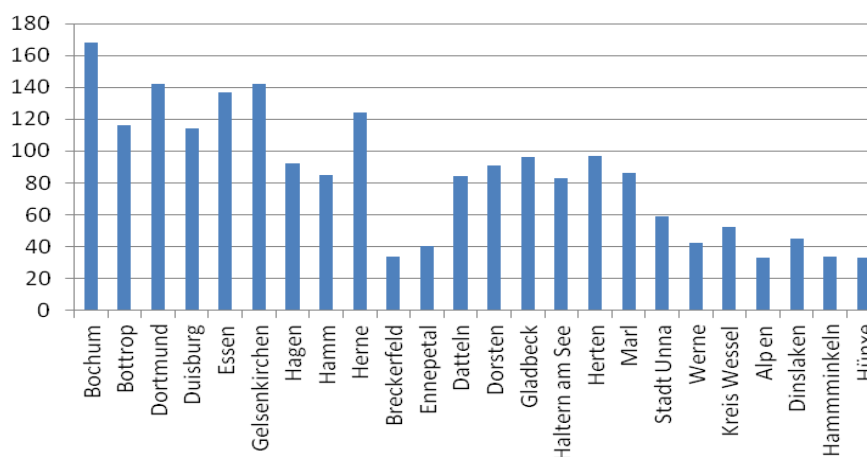
Bij een inventarisatie in 2010 heeft men ongeveer 370 netwerken benoemd in tien categorieën. Zie ook tabel 4.1. Deze zijn ook op de site terug te vinden ([metropol Ruhr.de](http://metropol Ruhr.de)). Ondanks dat veel netwerken alleen gemeenten als actoren kennen zijn er ook zeer veel met niet-gouvernementele actoren. Nadere bestudering van de netwerken in de categorieën vijf en tien leert dat de

netwerken feitelijk ingedeeld kunnen worden in drie soorten: de bestuurlijk georiënteerde netwerken met alleen maar gemeenten als actoren, netwerken die zich bezig houden met beleidsdocumenten die regionaal opgesteld worden zoals Master- en Streekplannen en netwerken die op specifieke vlakken georiënteerd zijn zoals chemie, beter wonen, oud voor nieuwbouw en de fietssnelweg. Netwerken vanuit met name bewoners, particulieren en dergelijke zijn niet benoemd. Desgevraagd wordt aangegeven dat die er ook niet zijn. In grafiek 4.1 is van een aantal steden en Kreisen aangegeven in hoeveel benoemde netwerken deze deelnemen.

	Hoofdgroepen van netwerken	Aantal netwerken	Percentage (%)
1	Arbeid, Sociale zaken, Integratie en Migratie	21	4
2	Wetenschap en Onderwijs	35	8
3	Gezondheid en Verzorging	13	3
4	Cultuur en Sport	50	11
5	<i>Stadsontwikkeling en Planning</i>	58	13
6	Toerisme en Vrije tijd	38	8
7	Energie, Klimaat en Milieu	40	9
8	Verkeer	25	5
9	Administratie, Aanbesteding, Dataverzameling en IT	99	22
10	<i>Economische zaken, Marketing en Innovatiebevordering</i>	78	17

Tabel 4.1: procentuele verdeling van hoeveelheid netwerken per groep

Een invloedrijk netwerk binnen de metropool is 'Städteregion 2030', die is ontstaan in 2003 door samenwerking van zes gemeenten. Deze is opgericht omdat men veel dezelfde en specifiek stedelijke problemen kent die de rest van de metropool in veel mindere mate heeft. Door samen te werken in een relatief klein netwerk kon men daadkrachtiger optreden. Het doel is om onder het motto "Koöperation und Eigensinn" het provincialisme (das Kirchturmdenken) van de afzonderlijke steden, te overwinnen zonder daarbij het eigen belang uit het oog te verliezen. De samenwerking is op vrijwillige basis gestart maar is later in de wet verankerd omdat dit noodzakelijk was om gezamenlijk ruimtelijke ordeningsplannen te kunnen maken.



Grafiek 4.1: aantallen netwerken per stad / Kreis van een gedeelte van de Metropool

#### 4.1.2 Beleidsnetwerken

Benadrukt wordt dat niet de metropool het beleid bepaald maar de afzonderlijke gemeenten samen. De metropool kan niets doen als de gemeenten dat niet willen. Het Ruhrparlement wordt als een bottom-up parlement aangeduid omdat de leden afgevaardigden zijn van de gemeenten en niet rechtsreeks gekozen. Deze personen handelen daarom in principe als eerste in het belang van hun gemeente en daarna pas in het belang van de metropool. De samenwerking bij problemen en

in netwerken wordt dan ook alleen gezocht als deze voor iedereen goed functioneert én nut heeft. Het moet voor iedereen voordeel opleveren. Ten aanzien van het samenwerken in netwerken wordt gesteld dat de basishouding op dit vlak sterk en de samenwerking heel goed is. Beter dan dat door velen in de regio waargenomen kan worden. De netwerken zijn actief in de regio, in delen daarvan en over de grenzen heen. Het bewustzijn van de geschiedenis en de noodzaak om samen te werken is duidelijk aanwezig maar is nog steeds een 'dun laagje vernis'; er wordt samengewerkt maar in de praktijk wordt het niet duurzaam gedragen. Men heeft telkens weer de neiging om voor zijn eigen gewin te gaan waardoor samenwerking telkens weer opnieuw moet worden bevochten. Wederzijdse afhankelijkheid moet dus schijnbaar telkens weer duidelijk gemaakt worden.

In 2008 is het Konzept Ruhr, strategie voor duurzame stedelijke en regionale ontwikkeling voor metropolitane Ruhrgebied, vastgesteld. Hierin zijn op hoofdlijnen 274 projecten benoemd. Op basis hiervan heeft men Masterplannen opgesteld. Deze zijn opgezet door gemeenten en door middel van consultatieprocedures afgestemd met maatschappelijke en commerciële organisaties en instellingen. Voor de uitvoering ervan wordt benadrukt dat regionale ontwikkelingsstrategieën in samenwerking en bottom-up tot stand moeten komen omdat dit per definitie het snelste gaat en met de best haalbare kwaliteit. Voor elk project moet nagegaan worden welke samenwerking hiervoor het beste opgebouwd kan worden. Dit gaat meestal uit van de betreffende grondgebiedgemeente.

Op het gebied van wonen is geen metropolitane woningbouwbeleid aanwezig. Er zijn perspectieven ontwikkeld in de Masterplannen maar die zijn nog niet uitgewerkt in beleid. Wel zijn nu twee Woningmarktrapportages opgesteld. Dit betreft een regiobrede inventarisatie van het woningaanbod met alle relevante gegevens daaraan gekoppeld. Ambtenaren zijn hiermee gestart in het netwerk Städteregion 2030 en hebben vervolgens bestuurlijke toestemming gekregen om dit op te pakken en gezamenlijk uit te voeren. Hierbij waren alleen ambtenaren betrokken en geen marktpartijen. Bij de tweede rapportage hebben ook de kleinere steden in de Kreisen meegedaan en kreeg het een metropolitane dekking. De geïnterviewde heeft als een soort van procesbegeleider andere gemeenten betrokken door er zelf naar toe te gaan en ze te overtuigen van nut en noodzaak tot deelname. Om de betrokkenheid en snelheid te vergroten heeft hij voorgesteld om niet centraal budget te regelen maar iedere haar eigen kosten te laten dragen. Op basis van het netwerk dat hierdoor is opgebouwd probeert men nu om een gezamenlijke woningbouwstrategie op te stellen en in te voeren. De gezamenlijke strategische benadering is kansrijk omdat er nu veel gedeelde problemen zijn in met name de steden en er een goed functionerend netwerk is. Voorlopig zijn alleen de gemeenten en de RVR als actoren in dit netwerk betrokken. Later zullen ook andere actoren uitgenodigd worden om mee te praten op basis van consultatie. Aangegeven wordt dat er weinig behoefte uit de markt is om mee te doen. Als reden wordt gemeld dat er ruim voldoende mogelijkheden voor nieuwbouw zijn waardoor er voor marktpartijen niet veel te halen valt en meepraten in netwerken kost wel tijd en geld.

Ook de afdeling economie heeft een databank aangelegd (RuhrAgis) van alle relevante gegevens van bestaande bedrijven, leegstandslocaties en uitbreidingslocaties. Dit is begonnen als een spontane actie en is uitgegroeid tot een metropolitane dekkende databank. Deze is nu ook geïnstitutionaliseerd en gemeenten doen mee op basis van betaalde abonnementen. Dit lijkt een vrij onschuldig overzicht maar is tot stand gekomen in een netwerk van 53 gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat 53 gemeenten gezamenlijk over hun bedrijvigheid zijn gaan praten, nadenken, afstemmen en kennis en ervaring hebben gedeeld. De gemeenten hebben elkaar én de regio daardoor goed leren kennen en de verschillende werkwijzen zijn nu op elkaar afgestemd. Tevens is inzicht in en begrip voor de regionale verschillen en overeenkomsten ontstaan. Hetzelfde effect heeft de samenwerking over het gebruik van bedrijventerreinen (Gewerbeflächenmanagement) dat

men regionaal optimaliseert in gebruik en verdeling. Bedrijven zijn niet rechtstreeks betrokken maar worden vertegenwoordigd door de Kamers van koophandel.

De coproductie heeft breed onder beleidsmedewerkers plaatsgevonden waarna door consultatie derden erbij betrokken zijn. Gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingen is toegepast maar in een beperkte groep waarbij marktinvoeden reactief zijn verwerkt.

#### **4.1.3 Uitvoerende netwerken**

Gevraagd naar bottum-up netwerken vanuit bewoners noemt men bewonersverenigingen ook netwerken. Deze burgerinitiatieven zijn echter vrijwel allemaal gericht tegen geplande ontwikkelingen en veelal van tijdelijke aard. Ook onderzoeken naar woonwensen worden als een netwerkbenadering aangeduid terwijl het gaat om vragenlijsten en informatieavonden en niet om bottum-up initiatieven met een productieve opzet om te komen tot gedeelde probleemopgave en -oplossingen vanuit de wijken. Het onderscheid tussen netwerk of consultatie vindt de geïnterviewde in deze niet relevant. Beiden worden als netwerkbenaderingen beschouwd. Initiatieven over concrete projecten zijn er wel maar betreffen veelal bilaterale contacten tussen ontwikkelaar of belegger en gemeente. Ook hier is geen sprake van een netwerkaanpak of uitgebreide gezamenlijke sessies over het benoemen van problemen in een wijk en de aanpak ervan.

Ook ten aanzien van bedrijventerreinen zijn er geen bottum-up initiatieven in netwerken voor andere locaties. Als reden wordt aangegeven dat de regio meer dan voldoende aanbod voor bedrijven heeft. Ook worden financiële redenen aangegeven om het niet willen mee discussiëren van non-gouvernementele instellingen te verklaren. Meepraten en input leveren kost geld en de directe voordelen zijn (te) laag. De wederzijdse afhankelijkheid is daarmee beperkt. Ook beroepsverenigingen nemen vrijwel niet deel aan netwerken. Zij houden zich alleen bezig met zittende bedrijven. Contacten met bedrijven zijn er wel veel maar meestal via bilaterale ontmoetingen, informatie- en consultatiebijeenkomsten, seminars, etc.. Desgevraagd worden geen bedrijven uit een marktsector uitgenodigd om gezamenlijk toekomstperspectieven te bespreken. Vragen hiertoe krijgt men echter ook niet. Schijnbaar is er onvoldoende afhankelijkheid om hierover in gesprek te gaan.

#### **4.1.4 Eigenschappen van werken in netwerken**

Ten aanzien van de eigenschappen van netwerken zijn de volgende constatering te maken in de praktijk van de Metropole Ruhr.

##### **Open arena**

Uittreden uit de metropool is formeel wel mogelijk maar vereist een lang en uitgebreid bestuurlijk traject. Dat is nog niet gebeurd. Wel heeft één van de steden gedurende een periode niet meer actief deelgenomen aan de metropolitane samenwerking en was daarmee een 'slapende' actor.

In de beleidsnetwerken is vrijelijk in- en uittreden mogelijk. Heel veel samenwerkingsverbanden komen tot stand doordat gemeentemedewerkers het initiatief nemen om partijen uit te nodigen rondom specifieke problemen of interessegebieden. Dit kunnen heel algemene en open uitnodigingen zijn maar ook gerichte uitnodigingen aan actoren waarvan men de betrokkenheid kent via bilaterale overleggen, seminars, e.d.. Aangegeven wordt dat het feitelijke samenwerkingsverband zich vervolgens vormt doordat actoren vanzelf afvallen en alleen de doeners overblijven. Dat zijn niet de grote of rijke actoren maar degene die echt geïnteresseerd zijn en mee willen werken. Dat is constituerend. Een voorbeeld hiervan is het woningmarktrapport dat

in klein verband is gestart in de Städteregion en daarna is uitgebreid naar de gehele regio. Aangegeven is dat bij toekomstige actualisaties zal moeten blijken wie er weer aan mee zal doen.

De RVR bouwt zelf geen arrangementen voor netwerken maar faciliteert voor problemen met betrekking tot een bepaalde thematiek. Door gesprekken aan te gaan weten ze wat er leeft en kunnen ze partijen bij elkaar brengen. Het initiatief laat men echter bij derden zodat probleem en oplossing van de initiatiefnemers is en blijft. Het product moet decentraal blijven.

### **Sleutelfiguren**

Het bewust benoemen van sleutelfiguren en hier specifieke aandacht aan geven komt wel voor maar slechts in beperkte mate. In het algemeen wordt aangegeven dat het in ieder geval mensen moeten zijn die kennis hebben, teamspelers zijn en voldoende invloed hebben. Tevens moeten ze een bepaalde mate van durf hebben om door te pakken. Vanuit beleidsniveau wordt aangegeven dat er minimaal één bestuurlijke persoon betrokken moet zijn voor bestuurlijke dekking. Binnen de metropool lijkt het netwerk Städteregion 2030 een krachtige speler te zijn die veel invloed heeft en daarom voor de anderen een sleutelfiguur is.

### **Relativeren van hiërarchie**

Dit is een zeer belangrijk punt dat continu aandacht nodig heeft. Op beleidsniveau wordt enerzijds gesteld dat de zaken die men regelt onafhankelijk zijn van hiërarchie omdat ze opgelost moeten worden daar waar ze spelen. Omdat men vanuit de vakgebieden met elkaar afstemt gaat het over de inhoud en dus de professionaliteit van collega's. Hiërarchie verdwijnt dan snel naar de achtergrond. Is de wederzijdse afhankelijkheid groot dan heeft men elkaar echt nodig en is er een gelijke machtspositie.

Grote steden zijn nog steeds arrogant maar tegelijkertijd teamspelers. Pas als ze te ver doorgaan worden ze buitengesloten of gestuurd. In de RVR kunnen ze niet uittreden maar door op elkaar in te praten en door beïnvloeding sturen ze elkaar. Bovendien zijn er veel meer netwerken die steden verbinden en deze andere netwerken kunnen gewoon blijven functioneren. Doordat de samenwerking op meerdere sectoren en meerdere niveaus plaatsvindt, is er een bepaalde robuustheid in de regio die veel kan opvangen.

### **Procesbegeleiding**

De interpretatie van procesbegeleiding is tweeledig en wordt door elkaar heen gebruikt. Het meeste wordt gerefereerd aan de taakomschrijving van een coördinerende projectleider of projectmanager die de leiding neemt en zorgt dat alles wat gedaan moet worden ook geregeld wordt. Dat is noodzakelijk vanwege transparantie en de communicatie. Niet iedereen komt namelijk opdagen bij vergaderingen en de begeleider moet iedereen blijven betrekken. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat een procesbegeleider op moet treden als een voetbaltrainer: hij moet anderen beter laten functioneren en ervoor zorgdragen dat het team afspraken maakt over de richting, voortgang, enz.. Wie de begeleider levert verschilt per netwerk. Als de RVR er zeer veel belang bij heeft en erin geïnteresseerd is dan treden zij proactief op. Benadrukt wordt dat het in stand blijven van een netwerk vaak afhangt van de persoonlijke inzet van de begeleider.

Het koppelen of ontkoppelen van problemen is een keer genoemd als onderdeel van het proces in het netwerk om gezamenlijk tot een oplossing te komen echter niet in relatie tot een taak van de procesbegeleider. Bewustzijn van een dergelijke taak is hier dus niet gesignaleerd.

## **Spelregels**

Over het algemeen worden weinig echte formele spelregels opgesteld. Er zijn wel de gewone gedragsregels van goed fatsoen en goede burens die betrekking hebben op respect, de ander niet domineren, hoffelijkheid, geen agressie, etc.. Zijn er problemen opgetreden dan gaat men in gesprek. Dit zijn standaard gedragsregels die iedereen van nature al bezit.

Op bestuurlijk niveau zijn er meer afspraken met een formeel karakter. Deze netwerken lijken ook stabiel te zijn qua samenstelling. Per functioneel bestuursniveau komt men dus regelmatig bij elkaar op basis van een gestuurde agenda.

Daar waar samenwerking tot een stabiele situatie leidt wordt ze vaak vastgelegd in convenanten of overeenkomsten. Zo hebben een aantal gemeenten besloten om de inpassing van nieuwe bedrijven gezamenlijk te bespreken en af te stemmen en elkaar hierin dus niet meer te bestrijden. De doelstelling en procedures zijn vervolgens vastgelegd in een overeenkomst. De RuhrAgis database is als een samenwerking begonnen en de spelregels zijn uiteindelijk geïnstitutionaliseerd waarbij het een bedrijfsmatige activiteit is geworden.

## **Openheid**

Men onderkent dat dit aanwezig moet zijn als basis voor vertrouwen. Zonder vertrouwen is elke samenwerkingsvorm namelijk snel afgelopen. Openheid is meestal al aanwezig maar moet ook de kans krijgen om te groeien. Openheid wordt niet bewust gecreëerd anders dan het toepassen van de managementvaardigheden van de betrokken actoren in de groep.

## **Flexibiliteit**

Daar waar het feitelijk ambtelijke netwerken zijn gebeurd alles op basis van een planning. Ze nemen kleine stapjes waardoor gemakkelijk bijgestuurd kan worden. Dat geeft actoren ook de tijd om goed aangehaakt te blijven. Voorbeelden van het gebruik maken van bijvoorbeeld policy windows werden niet genoemd. Ook flexibiliteit is een weinig bewuste eigenschap in het proces van samenwerking.

### **4.1.5 Componenten van coproductie**

Onderstaand worden de bevindingen ten aanzien van de drie componenten van coproductie beschreven zoals aangetroffen in de metropool Ruhr.

#### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Wederzijdse afhankelijkheid is absoluut noodzakelijk maar er zijn in de praktijk vele maten van 'elkaar nodig hebben'. Belangrijk hierin is de mate van belangrijkheid van de actor en de mate waarin deze vervangbaar is.

Bij het woningmarktonderzoek is men met zes actoren begonnen die het belang ervan inzagen. Voor hen hoefde niet de hele regio mee te doen om een product te maken waar zij zelf de meerwaarde van inzagen. Nu doet de hele regio mee en is het een volwaardiger product geworden. Dat is positief vanuit de metropolitane gedachte maar geen noodzakelijkheid. Voor de eerste zes zijn namelijk Kreisen aan de rand van de metropool veel minder belangrijk voor dit onderzoek omdat zij een andere problematiek kennen. Indien bij de actualisatie Kreisen afvallen dan kunnen ze niet vervangen worden maar gemist worden ze dus ook niet.

Bij het Emscher Landschapspark werken verschillende gemeenten samen om een doorlopend natuurgebied te realiseren. Dit kan men alleen samen doen en is men dus zeer afhankelijk van elkaar. Zij hebben uiteindelijk een BV opgericht om onderling meer zekerheden vast te leggen.

Daar waar men zelf spreekt van lossere samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld consultatieprocessen, is de wederzijdse afhankelijkheid vaak laag. Bedrijven worden gevraagd te reageren op visies van de gemeente of mee te praten over bepaalde ontwikkelingen. De betrokkenheid van veel bedrijven is dan laag omdat ze er geen direct belang of voordeel bij hebben. Samen praten verbetert het beleid maar de gevoelde afhankelijkheid en daarmee de inbreng van bedrijven is zeer wisselend.

### **Gemeenschappelijke beeldvorming**

Perspectieven ontstaan, worden gedeeld en groeien binnen zeer veel netwerken en op verschillende niveaus. Bijvoorbeeld in de maandelijkse bijeenkomsten van de burgemeesters die gaan ontbijten op informele locaties zoals de tennisclub. Eén week van te voren komen ambtenaren bij elkaar om 3 gespreksonderwerpen te kiezen voor de burgemeesters. Hierdoor ontstaat gezamenlijke afstemming en beeldvorming zonder dat er iets besloten wordt. Deze bijeenkomsten zijn opiniërend en zorgen er dus voor dat men langzaamaan meer op één lijn komt te zitten met hun visies. Diverse directeuren komen zeswekelijkse bij elkaar en ook de 50 tot 60 planners komen regelmatig bij elkaar om informatie uit te wisselen en gezamenlijk te werken aan projecten. Ze leren hierdoor dat wat ze lokaal bedenken ook gevolgen heeft voor de regio en omgekeerd en hun eigen handelen te reflecteren aan zowel het lokale als het regionale belang.

Een van de taken van de metropool is om zorg te dragen voor goede basisgegevens en statistieken. De geslaagde voorbeelden hiervan zijn het woningmarktonderzoek en RuhrAgis. Ook het gebruik van bedrijventerreinen (Gewerbeflächenmanagement) optimaliseert men regiobreed. De samenwerkingsverbanden die daarvoor noodzakelijk zijn dragen in grote mate bij aan een zelfde basisniveau van informatie en kennis over alle gemeenten uit de metropool. Dat is een belangrijk uitgangspunt om gedeelde perspectieven tot stand te laten komen.

Ook voor ondernemers en andere organisaties geldt dat men, door het deelnemen aan netwerken, mee te praten en te denken, ideeën uit te wisselen, etc. toegroeit naar gedeelde visies en perspectieven. Door deel te nemen kan men invloed uitoefenen en kan men voor zichzelf bepalen om daarin vervolgens mee te gaan of niet.

Perspectieven en visies mogen echter geen blauwdruk worden omdat er beweging mogelijk moet blijven. In dit proces ontstaat vervolgens een nieuwe kwaliteit. Soms worden evaluaties gehouden waardoor inzichten vergroot worden en het gezond verstand groeit.

### **Gemeenschappelijke beleidspraktijk**

Bij bovengenoemde 'Gemeenschappelijke beelden' is aangegeven dat men op verschillende niveaus en als gevolg van verschillende aanleidingen regelmatig bij elkaar komt. Hierbij worden niet alleen beelden en perspectieven besproken maar ook gezamenlijke acties vastgelegd. Bijvoorbeeld door middel van notulen of actieplannen.

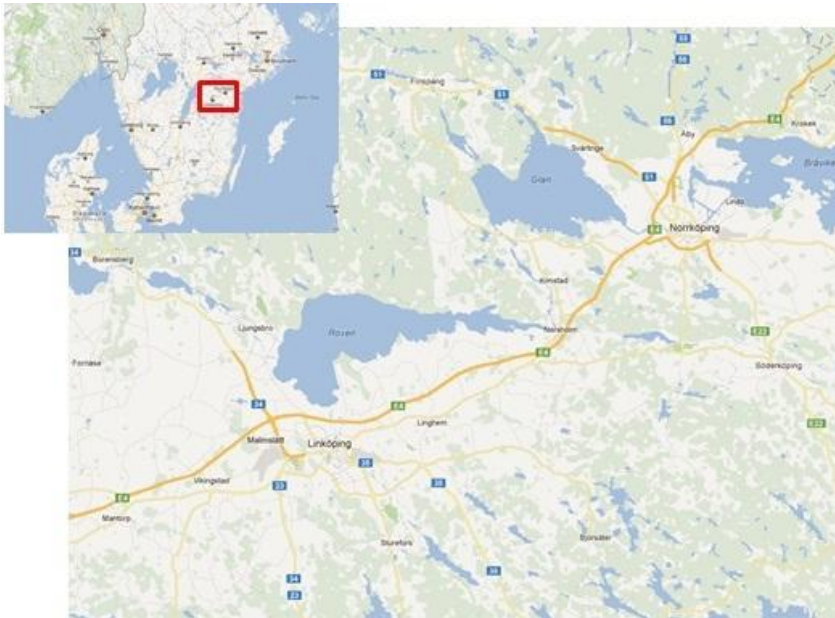
Een redelijk deel hiervan lijkt geformaliseerd te worden in een projectvorm waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt over doelen, input, financiële bijdragen etc..

Beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de sector economie wordt vrijwel geheel door de gemeente zelf opgesteld. Na het consultatieproces lijken bedrijven nauwelijks betrokken te zijn bij het bepalen van de vervolgacties.

## 4.2 Casus Metropool Linköping - Norrköping

Deze regio bestaat naast de twee naamdragers uit elf kleinere gemeenten. De regio heet Östergötland en heeft circa 430.000 inwoners en een grondoppervlak van ongeveer 10.000 km<sup>2</sup>. Linköping heeft 145.000 en Norrköping 130.000 inwoners. Norrköping ligt op 90 autominuten ten zuiden van Stockholm en Linköping ligt weer 45 autominuten ten zuiden van Norrköping.

Linköping is de snel groeiende hoofdstad van de regio. De stad heeft een zeer grote universiteit met 27.000 studenten en een grote dependance in Norrköping. Belangrijke werkgevers zijn Saab vliegtuigbouw, vliegtuigbouw gerelateerde industrie, research en development en veel gedecentraliseerde overheidsafdelingen vanuit Stockholm. Norrköping heeft veel werkgelegenheid in de industrie, transport en logistiek en de haven. Norrköping was vroeger de grootste van de twee steden en was een echte industriestad. De stad heeft veel moeite gehad met de omschakeling naar de kenniseconomie en heeft daarom ook veel last gehad van economische achteruitgang. De komst van de dependance van de universiteit van Linköping markeerde hierin een omslag en sindsdien gaat het weer beter met de stad.



Figuur: 5.1: afbeelding gebied East Sweden

Als woonomgeving vullen de twee steden elkaar goed aan. Linköping is de grootste stad en heeft de meest stedelijke uitstraling en omgeving met de hoogste woningdichtheid. Norrköping is kleinschaliger, heeft een gezellige binnenstad en de meeste culturele instellingen. Beide steden hebben een grote shopping-mall waarbij die van Linköping de op twee na grootste van Zweden is. Tevens hebben beide steden een relatief klein vliegveld. Regionale uitdagingen zijn de lage groei, tekort aan geschoolde arbeid, afgestudeerden die wegtrekken evenals belangrijke hoofdkantoren die ook wegtrekken uit de steden.

### Metropolitane successen

Op de vraag wat de metropolitane successen zijn worden vrijwel steeds dezelfde reacties gegeven:

- Gezamenlijke brandweerorganisatie;
- Gezamenlijke organisatie voor administratieve aangelegenheden tussen de gemeenten zoals de gemeenschappelijke salarisadministratie. Deze samenwerking wordt binnenkort uitgebreid.
- Gezamenlijke marketing met grote bedrijven en de universiteit,



- Ontwikkeling van de cluster Cleantech samen met bedrijven en de universiteit.
- Het flexibel kunnen veranderen van kinderdagverblijven indien men tussen de twee steden wil verhuizen of een andere baan wil nemen.
- Het gezamenlijke Masterplan.

Bovenstaande onderwerpen zijn daadwerkelijke, zichtbare resultaten. Door drie personen worden eveneens gemeld, de verregaande samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen en de gezamenlijke meningsvorming en samenwerking met de universiteit en het bedrijfsleven.

#### **4.2.1 Metropolitane samenwerking**

Opvallend is dat ten aanzien van deze samenwerking het begrip ‘metropool’ helemaal niet wordt gebruikt. Het begrip zegt diverse geïnterviewden niets. De aanduidingen van ‘The fourth city of Sweden’ of ‘Twin-Cities’ zijn de voormalige aanduidingen van de regio. De naam die wel bekend is en die op dit moment wordt gebruikt is de naam East Sweden. Deze is om marketingtechnische redenen ingesteld (eastsweden.com).

De regionale samenwerking komt tot stand in de Regional County Östsam die sinds 2002 actief is met afvaardigingen van 13 gemeenten. De grootte van het gebied komt overeen met die van East Sweden. Hierin werken alle gemeenten uit de regio samen op het gebied van de ruimtelijke ontwikkelingen, cultuur en creativiteit, ondernemerschap en werkgelegenheid en internationale relaties. Ten aanzien van de regionale ontwikkeling heeft zij een aantal overheidstaken gedelegeerd gekregen waaronder het opstellen van een regionaal ontwikkelingsplan en een openbaar vervoersplan. Voorwaarde hiervoor was dat het samenwerkingsverband een wettelijke basis zou krijgen wat dan ook is gebeurd. Tevens is er nog de County Council die verantwoordelijk is voor gezondheidszaken en medische voorzieningen. Een afvaardiging hiervan neemt ook deel in de Regional County Östsam.

De functionele regio betreft in principe wel deze dertien gemeenten maar aangegeven wordt dat belangrijke delen daar zeker ook buiten vallen. Benadrukt wordt dat de dertien steden ‘losjes’ met elkaar verbonden zijn en Linköping en Norrköping toch heel duidelijk de trekkers (powerhouses) van de regio zijn. Samenwerking vindt plaats op basis van vrijwilligheid en ze hebben dat bekrachtigd met een samenwerkingsovereenkomst. Als reden voor de samenwerking wordt aangegeven dat men individueel te klein is om betekenisvol te kunnen zijn maar dat men samen, gebruik makend van elkaars volume, wel substantieel kan groeien. Beide steden zijn sterk complementair ten aanzien van de economische sectoren. Ook voor het wonen wordt hierin onderscheid gemaakt door de verschillen in uitstraling en beleving terwijl beide steden in grootte niet veel verschillen. De aanleiding om op deze vlakken samen te werken is daarmee niet groot. In het EMI rapport (2012) is aangegeven dat men mede is gaan samenwerken vanwege dreigende annexatie door Stockholm. Dit is in de interviews niet aan de orde geweest.

#### **4.2.2 Beleidsnetwerken**

In 2008 is het gezamenlijke Development Plan opgesteld wat eigenlijk het eerste regionaal opgestelde plan was. De hierin opgenomen ontwikkelingsplannen zijn op een vrij traditionele manier opgesteld door ambtelijke werkgroepen met de betreffende verantwoordelijke directeurs met aansluitend intensieve consultatieprocedures met andere organisaties, bedrijfsleven etc.. ‘Het is een dialoog geweest met deze organisaties’. Hierbij wordt eveneens aangegeven dat alle stappen van dit proces omschreven zijn in de wet en daarmee ook de momenten van inbreng van ideeën van de marktpartijen. Het zelfde proces is doorlopen voor het gezamenlijke Masterplan van juni 2010. Dit is het eerste Masterplan in Zweden dat voor een regio is opgesteld. Hierin zijn

gezamenlijke doelen opgenomen over werkgelegenheid, ontwikkelingen, inkomensgroei, transport, commuters, etc. Zo moet in 2030 het gezamenlijke inwoneraantal van 500.000 bereikt zijn.

De te doorlopen procedures zijn wettelijk vastgelegd. Toch heeft men schijnbaar beide processen ervaren als een nieuwe insteek en werkwijze waarbij men intergemeentelijk intensief en verregaand heeft samengewerkt ten aanzien van probleemstelling en invulling. Men geeft aan dat het plan in een netwerkverband tot stand is gekomen. Ook het gezamenlijke actieplan is vervolgens gemaakt door de ambtenaren van de betreffende sectoren van de twee gemeenten. Deze wordt vijf tot zes keer per jaar besproken en indien noodzakelijk aangepast. Andere organisaties zijn hierbij niet betrokken.

Naast de formele bijeenkomsten van de Regional County Östsam komen de twee steden op verschillende niveaus regelmatig bij elkaar. De gemeenteraden ontmoeten elkaar twee maal per jaar en de directeurs circa zes keer per jaar. Daarnaast komen werkgroepen van ambtenaren met hun CEO's van beide gemeenten regelmatig bij elkaar.

Zowel op het gebied van woningbouw als economie (bedrijventerreinen) wordt aangegeven dat men vrijwel geen gezamenlijk beleid maakt. Op het gebied van woningbouw acht men de steden complementair aan elkaar door de verschillende karakters van de steden. De contacten die er zijn spelen sterker op het lokale vlak van beide grote steden met elk hun omliggende buurgemeenten. Zij hebben een wederzijds afhankelijke relatie met elkaar om de woningmarkt vorm te geven. Echte problemen zoals een tekort aan woningen door te weinig ruimte voor grootschalige woningbouw zoals in Stockholm het geval is heeft men in deze regio niet. Ook ten aanzien van bedrijventerreinen wordt geen gezamenlijk beleid gevoerd. Beide steden hebben zeer complementaire economische sectoren. Men ziet er voornamelijk geen voordeel in en ervaart dus geen noodzaak om in deze sector gezamenlijk beleid te maken. Op het gebied van marketing doen ze echter wel heel veel samen.

Het beleid dat tot stand komt wordt ambtelijk opgesteld en door middel van consultatie met derden afgestemd. Echt inhoudelijke discussies om gezamenlijk de probleemstelling te definiëren en mogelijke oplossingen te verkennen is feitelijk niet aan de orde. De gemeente geeft aan wat het probleem is met mogelijke oplossingen en daar wordt over geconsulteerd. Andere contacten met het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen zijn er wel maar merendeels op basis van bilaterale contacten.

Twee belangrijke issues waarop men elkaar nog niet gevonden heeft is de komst van de hoge snelheidslijn naar Stockholm en de toekomst van de twee vliegvelden. Het is nog onbekend of en waar treinstations komen in deze regio. Dit heeft niet geleid tot het regionaal bundelen van krachten om in ieder geval één treinstation zeker te stellen voor de regio. De nationale overheid heeft op een gegeven moment gesteld dat er geen stations komen. Linköping heeft toen eenzijdig aangegeven toch aan plannen te werken om een treinstation in te passen terwijl Norrköping geen acties ondernam. Vervolgens is men alsnog aan de slag gegaan om óók een station in te passen. Tussen de steden was op dit punt geen samenwerking vanwege verschillende handelingssnelheden. In het najaar van 2013 zal het masterplan van Norrköping worden geactualiseerd met daarin een station opgenomen. Deze actualisatie zal uitwijzen in hoeverre er nu echt samengewerkt gaat worden tussen beide steden. Voornamelijk wordt voorzien in verschillende strategieën. De komst van één treinstation is waarschijnlijk ook van belang voor de toekomst van de vliegvelden waarvan men lijkt te beseffen dat deze ooit samengevoegd moeten worden om rendabel te blijven. Evident is dat dit ook van belang is voor het woning- en economische beleid van de regio waarvoor nieuwe kansen ontstaan als gevolg van de trein en een nieuw vliegveld. Ondanks alle vooruitgang is men

nog niet zover dat men dit gezamenlijk aanpakt. Wederzijdse afhankelijkheid heeft nog niet geleid tot het inzien van wederzijds voordeel waardoor het regionale belang het hier op meerdere sectoren van het lokale belang verliest.

### **4.2.3 Uitvoerende netwerken**

Zowel bij de woningbouw als bedrijventerreinen wordt aangegeven dat er feitelijk geen sprake is van bottum-up initiatieven uit de markt in netwerken.

In de woningbouwsector gaat feitelijk elk initiatief dat uitgaat van ondernemers, over concrete woningbouwplannen voor specifieke locaties. Afstemming blijft dan grotendeels beperkt tot de inhoud van dat specifieke plan en aanpassing van de randvoorwaarden van de locatie of het plan om inpassing mogelijk te maken. Er is dan feitelijk geen sprake van het gezamenlijk komen tot een analyse en probleemstelling van een gebied om vervolgens op basis daarvan gezamenlijk te komen tot mogelijke probleemoplossingen en daarmee gebiedsontwikkeling. De houding van de gemeente ten aanzien van dergelijke vragen is wel aan het veranderen. Vroeger werd een dergelijke vraag zonder discussie afgedaan met een akkoord of geen akkoord. Tegenwoordig is er meer openheid en transparantie en wordt veel meer van gedachte gewisseld om kansen te bespreken en projecten mogelijk te maken. Er ontstaat dan een vorm van coproductie tussen ondernemer en gemeente waarbij vanzelf de locatieproblematiek aan de orde komt. Echter van een netwerkaanpak is dan nog geen sprake. Op het moment dat de gemeente bereid is om functies mogelijk te maken wordt het gebied in de markt gezet door middel van een competitie. Dit laatste punt stimuleert ontwikkelaars niet om veel tijd en geld te investeren om iets mogelijk te maken om vervolgens in competitie het project alsnog binnen te moeten halen.

Bij de afdeling economie zijn de bottum-up initiatieven voor bedrijventerreinen nihil. Goede voorbeelden kunnen ook niet worden genoemd. De kennis uit de markt wordt opgedaan door bilaterale overleggen, lunchbijeenkomsten e.d.. Bij een voorbeeld over clustervorming werd aangegeven dat hier ook niet-gouvernementele actoren aan meewerken. Dit blijkt vervolgens een adviesraad te zijn waar ondernemers zitting hebben en die reageren op het beleid en de strategie van beide steden. Ook hier wordt aangegeven dat men in netwerken werkt maar dat meer bedoeld wordt aan te geven dat men met de markt samenwerkt en gebruik probeert te maken van informatie uit die markt.

Een belangrijk netwerk dat vaker wordt aangehaald is East Sweden Business Region. Hierin werken de regio, nationale overheid, bedrijven en internationale instellingen en netwerken samen om East Sweden op de kaart te zetten en bedrijven, studenten en inwoners aan te trekken. Dit is een groot marketings- en lobbyinstituut waarin concrete afspraken (spelregels) zijn gemaakt gericht op de lange termijn ontwikkelingen.

Benadrukt wordt dat de samenwerking tussen de steden enerzijds en met de ondernemers en kennisinstellingen anderzijds nu meer intensief is dan voorheen. Er is nu minder focus op regels en veel meer wisselwerking. Het proces is belangrijker geworden. Dit heeft ertoe geleid dat er ook meer pro-actieve inbreng is door commerciële en andere organisaties. 'Ze luisteren zo goed mogelijk naar alle actoren.' Ook hierbij wordt aangegeven dat het netwerken zijn. Desgevraagd kan geen goede omschrijving geven worden van netwerken. Het gaat telkens om het samenwerken.

Ondanks dat men op dit vlak weinig gezamenlijk beleid maakt is er wel degelijk concurrentie tussen de twee steden. Echter geldt hierbij het adagium dat het in de eerste plaats belangrijk is om de private investeerder binnen de regio te krijgen en vervolgens in competitie deze te laten investeren in je eigen stad.

#### **4.2.4 Eigenschappen van werken in netwerken**

Ten aanzien van de eigenschappen van netwerken valt op dat men hier uit zichzelf heel weinig over zegt. Op beleidsniveau is er weinig herkenning in de genoemde eigenschappen. Bestuurlijk is dit veel meer aanwezig en is het bewustzijn veel groter.

##### **Open arena,**

Omdat er weinig tot niet blijkt van wordt gegeven dat netwerken bewust gebouwd worden wordt ook niet bewust ingegaan op het in- en uittreden van actoren en het deelnemen van voor- en tegenstanders. Bij woningbouw wordt aangegeven dat men eigenlijk niet echt in netwerken werkt. Als er een probleem is waar men over wil afstemmen dan nodigen ze iedereen uit waarvan zij denken dat die daaraan moeten en kunnen bijdragen. Veel samenwerkingsverbanden ontstaan op basis van open uitnodigingen tot deelname. Veelal is hier sprake van consultatie.

Recentelijk heeft men een nieuwe insteek uitgeprobeerd om het tekort aan woningbouwproductie te onderzoeken als basis voor nieuw te vormen beleid. Door de politiek is het initiatief genomen om de problematiek samen met de marktpartijen te bespreken (probleemdefinitie) en vast te stellen en mogelijke oplossingsrichtingen te bepalen. Hiertoe zijn twee politici van zowel de coalitie als de oppositie samen met hogere ambtenaren gaan praten met de grote ondernemers en kennisinstellingen om na te gaan hoe de woningbouwproductie kan worden verhoogd. Het betrof voorsnog een eenmalig project waarbij de reguliere ambtenaren niet betrokken zijn maar op basis waarvan wel nieuw beleid wordt opgesteld.

##### **Sleutelfiguren**

Bij de afdeling economie worden sleutelfiguren soms wel benoemd. Hierbij worden met name de grote bedrijven als zodanig aangemerkt omdat netwerken zonder deze bedrijven feitelijk geen zin hebben. Dit zijn de leidende bedrijven waar veel andere bedrijven van afhankelijk zijn. Met deze sleutelfiguren hebben zij meer contact dan met de andere bedrijven. Ook de politici hebben contact met deze actoren om beter te weten wat er speelt en wat de behoeften zijn van deze bedrijven. In de woningbouwsector worden de gemeentes benoemd als de belangrijkste spelers. Dat vindt men ook hun taak.

##### **Relatievering en hiërarchie**

Hier wordt steeds meer en steeds beter mee omgegaan. De grote steden zijn zich er meer van bewust dat ze goede burens moeten zijn omdat ze meer macht en mogelijkheden hebben. De kleine steden en dorpen zagen de grote steden een aantal jaren geleden nog wel min of meer als vijand. Doordat er nu geruime tijd wordt samengewerkt in de regio Östsm, door samen plannen te maken en uit te voeren is er vertrouwen gekomen. Men heeft elkaar op meerdere niveaus en in meerdere sectoren leren kennen én begrijpen waardoor men meer open staat voor samenwerking.

##### **Procesbegeleiding**

Op bestuurlijk niveau wordt aangegeven dat in elke stad één hoge ambtenaar is aangewezen die coördineert en faciliteert op bestuurlijk niveau. Verder kan in de interviews niemand benoemd worden die deze functie vervult anders dan de coördinerende rol van gemeentelijke projectleiders en of -managers. Ook niet nadat de functie duidelijk is toegelicht.

##### **Spelregels**

Deze worden meestal niet expliciet afgesproken. Wel worden soms rollen besproken. Het is geen big issue. Op bestuurlijk niveau zijn de relaties wel beter afgesproken als het gaat om rollen, taken en structuren.

### **Openheid**

Openheid komt met name aan de orde met betrekking tot de positie van de ambtenaren. Bij de afdeling woningbouw wordt hun inbreng redelijk strak bepaald en kent dus veel interne randvoorwaarden. Men wil voorkomen dat individuele ambtenaren te ver gaan in de gesprekken met andere actoren. In het kader van gezamenlijke probleemdefinitie of het zoeken naar oplossingen kan deze relatieve geslotenheid belemmerend werken ten aanzien van de openheid en inbreng van derden. De kans is groot dat zij geen aansluiting zullen voelen bij de gemeente ten aanzien van erkenning van hun problemen. Door deze zelfde ambtenaren wordt vervolgens ook aangegeven dat juist politici vaak een te ver doorgevoerde mening hebben en dus geen open houding hebben. Partijen voelen zich daardoor vaak geremd omdat zij met de probleemstelling van de politicus niet uit de voeten kunnen.

Over de ambtelijke samenwerking is men redelijk tevreden omdat er een bepaald niveau van vertrouwen is waardoor men open kan zijn naar elkaar. Men erkent dat de aanwezige, relatieve geslotenheid een hindernis is en dat men eerder in processen open discussies moet aan kunnen gaan. Zoals men aangeeft: 'Verbetering is mogelijk maar het platform is goed.'

### **Flexibiliteit**

Aangegeven wordt dat men flexibel is en rekening houdt met kansen maar inhoudelijk kan men niet aangeven hoe men dat in de samenwerking vorm geeft.

#### **4.2.5 Componenten van coproductie**

Onderstaand worden de bevindingen ten aanzien van de drie componenten van coproductie beschreven zoals aangetroffen in de metropool Linköping - Norrköping.

#### **Wederzijdse afhankelijkheid**

De afhankelijkheid van de twee grote steden wordt als sterk aangeduid. Ze focussen op de economische integratie en het gebruik maken van elkaars massa. Hierdoor behaalt men efficiencyvoordelen met betrekking tot de beide organisaties en belangrijker nog het bundelen van kracht om samen aantrekkelijker te worden voor bedrijven, inwoners en studenten. Een belangrijk speerpunt is om het arbeidspotentieel te kunnen delen. Formeel zijn dit door de nationale overheid twee gebieden en men werkt er hard aan om hier formeel één van de kunnen maken. Hierdoor kan men nog beter de mobiliteit verbeteren van de werknemers in de regio.

Terwijl dit het bestuurlijke streven is zie je dat op beleidsniveau de steden relatief onafhankelijk van elkaar opereren en veel meer met hun directe omgeving bezig zijn. De afdeling woningbouw van Norrköping geeft ook duidelijk aan dat de wederzijdse afhankelijkheid, zelfs met de directe burens laag is. In de economische sector zijn de meeste netwerken relatief losse samenwerkingsverbanden van actoren in dezelfde sectoren of clusters. De wederzijdse afhankelijkheid is daarmee laag en de samenstelling van de samenwerkingsverbanden daarmee sterk wisselend. Men stelt ook dat soms bedrijven mee willen doen die er eigenlijk niks te zoeken hebben maar die geduld worden omdat men ze in de toekomst misschien nog nodig heeft.

De wederzijdse afhankelijkheid wisselt sterk in deze regio. Daar waar deze op bestuurlijk niveau als sterk wordt aangeduid lijkt deze op beleidsniveau over het algemeen laag te zijn. Een klein gedeelte van de regionale samenwerking is overgenomen door de geïnstitutionaliseerde werkzaamheden van de East Sweden Business Region.

### **Gemeenschappelijke beeldvorming**

Hier wordt hard aan gewerkt. Feitelijk is elk contact over een onderwerp een bijdrage aan gemeenschappelijke beeldvorming. Het houden van bijeenkomsten en het aangaan van gesprekken leidt tot convergerende inzichten op basis waarvan de uiteindelijke plannen tot stand komen.

Coproductie vindt zeer vaak plaats door het verwerken van uit de markt gehaalde inzichten en het resultaat weer voor te leggen aan partijen door consultatie. Het netwerk ziet men dan ook als de basis voor 'het verkrijgen van de goede informatie over wat het bedrijfsleven van ons verlangd zodat wij de goede dingen kunnen doen'. Voorbeelden van bewuste coproductie door gezamenlijk aan tafel te gaan zitten worden niet gegeven. Men geeft letterlijk aan dat er veel tweerichting verkeer is in de seminars en bijeenkomsten maar uit de toelichting is op te maken dat het een vrij eenzijdige relatie is.

Men constateert dat er nu relatief meer contacten met bedrijven zijn dan een aantal jaar geleden. Men staat meer open voor hun inbreng en men doet ook meer met deze inzichten maar wel op basis van actie en reactie en niet een gezamenlijke probleemdefinitie en -oplossing.

### **Gemeenschappelijke beleidsbepaling**

Gemeenschappelijke beleidsbepaling vindt met name plaats in de reguliere overleggen tussen de burgemeesters, directeuren en ambtenaren, elk op hun niveau waarna beleidsmatig de prioriteiten worden bepaald en actieplannen worden opgesteld. In het gezamenlijke Development Plan zijn de acties benoemd en afspraken opgenomen voor het initiëren van gezamenlijke ontwikkelingen en strategieën. Deze worden jaarlijks geactualiseerd. Verder worden ten aanzien van promotionele activiteiten heel duidelijk gezamenlijke acties ondernomen omdat veel bedrijven daar aan deelnemen en contributies bijdragen.

## **4.3 Crossanalyse**

De voorgaande analyses van beide metropolen worden in deze paragraaf gecombineerd zodat een totaalbeeld ontstaat van coproductie in netwerken in beide metropolen.

### **4.3.1 Metropolitane samenwerking**

Beide metropolen hebben een directe aanleiding om te gaan samenwerken. Het Ruhrgebied moest de omschakeling maken van een kolen- en industriegebied naar een nieuwe economie en Linköping en Norrköping zijn beiden relatief klein om zelfstandig een economische krachtige entiteit te kunnen worden.

De grenzen van de Ruhr metropool zijn lang geleden ontstaan en hebben nu nog weinig relatie met de structuur en dynamiek van de regio en de versnipperde problematiek. In Zweden is de indeling gebaseerd op een regio die gegroepeerd is rondom de twee steden, Linköping en Norrköping.

Beide samenwerkingsvormen zijn op basis van vrijwilligheid gestart maar hebben een wettelijke basis gekregen. De deelnemende gemeenten bepalen nog steeds het beleid. Linköping en Norrköping zijn onderling binnen de regio waarin zij actief zijn, een verdere samenwerking aangegaan. De regionale samenwerkingen zijn gericht op de regio maar er zijn relatief weinig issues die werkelijk de hele regio bestrijken zoals een gezamenlijke Streekplan of Masterplan. Uit de literatuur is gebleken dat de schaal van de problematiek en de omvang van de bestuurlijke regio nooit optimaal aansluiten. Door het overzicht van de geïnventariseerde netwerken in het Ruhrgebied is goed te zien dat elk probleem of thema zijn eigen netwerk heeft in verschillende samenstellingen en in verschillende delen van de regio. De samenwerking in Linköping en Norrköping is ook regionaal van opzet maar er lijkt een tweedeling te zijn van netwerken rondom

beide steden met hun directe omgeving. De economische afdelingen werken relatief veel in netwerken die tot buiten de regio reiken.

In Linköping en Norrköping is de regionale samenwerking ook gericht op efficiëntie en kostenbesparingen door het samenvoegen van ambtelijke bedrijfsonderdelen en de brandweer.

#### **4.3.2 Beleidsnetwerken**

Op bestuurlijk niveau wordt de samenstelling van samenwerkingsverbanden bewust bepaald. Dit zijn dan meestal netwerken met alleen bestuurders, directeuren en hogere ambtenaren. De aanwezigheid van non-gouvernementele actoren in de netwerken lijken niet aanwezig. Contacten tussen bestuurders en bedrijfsleven en kennisinstituten zijn er wel maar zijn veel meer op individuele basis of overleggen in beperkte gezelschappen. Denk hierbij aan bedrijfsbezoeken van politici. Op stedelijk niveau zijn er regelmatig overleggen met non-gouvernementele partijen. Deze overleggen zijn veelal met een thematische insteek. De kracht van netwerken is juist om kennis van meerdere actoren te integreren met een open houding ten aanzien van een gezamenlijke probleemdefinitie. Door een thematische insteek te kiezen sluit je bij voorbaat actoren, en daarmee mogelijk waardevolle kennis uit.

Op het niveau van de beleidsmedewerkers vindt coproductie in netwerken in zeer beperkte mate plaats. Ten aanzien van de netwerken wordt geconstateerd dat deze vrijwel niet bewust gecreëerd worden en dus ook niet bewust gestuurd. In Linköping en Norrköping is dit heel sterk het geval. In het Ruhrgebied is men hier meer mee bezig maar krijgen veel samenwerkingsverbanden al snel een formelere aanpak. Verder valt op dat veel netwerken alleen gemeentemedewerkers als actoren hebben. Een gezamenlijke bepaling van het probleem en mogelijke oplossingen in netwerkverband is daarom in beperkte mate aan de orde.

In de metropole Ruhr lijkt men iets bewuster om te gaan met het werken in netwerken dan in Linköping en Norrköping. Ook lijkt men, voor beide metropolen, in de economische sector meer werk te maken van samenwerking met het bedrijfsleven dan in de woningbouw.

Volgens de literatuur zijn wederzijds afhankelijke actoren partijen die elk een stukje van de sleutel in handen hebben van het probleem en de oplossing. In de praktijk zien we dat hier veel soepeler mee omgegaan wordt. Van echte netwerken is weinig sprake, van samenwerken des te meer. Zowel binnen sectoren als op alle ambtelijke niveaus is sprake van samenwerking in wat je zou kunnen noemen 'eenzijdige netwerken'; netwerken met alleen ambtenaren of bestuurders van gemeenten. De keuze van actoren is veelal nog op basis van wie wil meepraten mag meepraten. Deze opzet lijkt echter wel goed aan te sluiten bij de mogelijkheden en mandaten die veel ambtenaren hebben om met bedrijven te praten over kansen en bedreigingen.

#### **4.3.3 Uitvoerende netwerken**

Bottom-up netwerken om op lokaal niveau de probleemstelling en mogelijke oplossingen helder te krijgen zijn vrijwel niet aanwezig. De initiatieven die er wel zijn betreffen eigenlijk alleen concrete projecten. Het overleg wordt dan gestuurd door het voorliggende ontwerp en vindt plaats door slechts twee actoren, ontwikkelaar en gemeente. Er is dan geen sprake van een integrale aanpak.

Gebiedsontwikkeling op dit niveau vindt natuurlijk wel plaats maar voor zover gebleken niet in netwerkverband. Het zijn veelal bilaterale contacten tussen de initiatiefnemer met de gemeente en initiatiefnemer en andere actoren. Er is geen sprake van gearrangeerde netwerken met de lokaal noodzakelijke actoren die leiden tot een gezamenlijke probleemdefinitie en -oplossing.

Een zeer belangrijke ontwikkeling die door meerdere personen specifiek is genoemd is het groeiende bewustzijn over de noodzaak tot samenwerking en daarmee de focus op een gezamenlijk doel in de regionale samenwerking. Het proces is belangrijk geworden. Tegelijkertijd heeft men elkaar leren kennen en (meer) begrip gekregen voor elkaars problematiek. Het onderlinge vertrouwen is daardoor toegenomen. Men weet elkaar daardoor sneller te vinden, ook voor kleine problemen. Ook is men bewust van het feit dat men meer in netwerken moet gaan opereren. De uitvoering daarvan is echter nog moeilijk.

#### **4.3.4 Eigenschappen van netwerken**

Kijken we naar wat er aan de orde is gekomen over de eigenschappen van netwerken dan is dat relatief weinig. Men is er meestal niet bewust mee bezig en men stuurt er dus ook niet actief op. Een onderwerp als openheid, sfeer of het betrokken houden van actoren worden gaandeweg opgepakt als onderdeel van de algemene competentie van een manager of projectleider. Het bewust en actief omgaan met het creëren van netwerken, zordragen van stabiliteit, zoeken van nieuwe actoren, spelregels afspreken, koppelen of ontkoppelen van problemen etc. lijkt op bestuurlijk niveau wel meer maar op de lagere niveaus veel minder plaats te vinden.

#### **4.3.5 Componenten van coproductie**

Kijken we naar de componenten van coproductie dan hebben we al gezien dat het kiezen van netwerkactoren op basis van wederzijdse afhankelijkheid betrekkelijk weinig plaatsvindt. Veelal selecteert dit zichzelf uit op basis van uitnodiging en vervolgens het afhaken van actoren.

Gezamenlijke beeldvorming vindt wel veel plaats op zowel formeel georganiseerde bijeenkomsten als spontane ontmoetingen. Door veel met elkaar te praten, kennis en inzichten te delen ontstaat begrip voor elkaars standpunten omdat men haar eigen belang beter kan relateren aan het belang van een ander. Er ontstaat dan ruimte om belangen bij te stellen en daardoor te komen tot gedeelde beelden over de probleemstelling en mogelijke oplossingsrichtingen. Dat dit niet plaatsvindt in een echt netwerkverband lijkt hierbij minder relevant te zijn. De samenwerking is dan veelal op basis van 'wie wil meepraten'. Dit zou dan ook uitgelegd kunnen worden als een vorm van wederzijdse afhankelijkheid.

De derde component gaat over gezamenlijke beleidsbepaling. Dit lijkt meestal een logisch vervolg te zijn van de gezamenlijke beeldvorming en vloeit in elkaar over. Wel is het zo dat de meeste vervolgacties bij de gemeenten liggen. Op uitvoerend niveau gebeurt er namelijk weinig in netwerken met het bedrijfsleven. Bestuurlijk en beleidsmatig worden altijd acties overeengekomen als vervolg op het maken van beleid. Dat dit voor de meer bestuurlijk gerichte netwerken gezamenlijk moet gebeuren is dan een min of meer logisch vervolg.



## H5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is:

***Hoe kan een metropool, door middel van coproductie in netwerken, haar doelstellingen bereiken met betrekking tot gebiedsontwikkelingsvraagstukken?***

Regionale concurrentiekracht is een onderwerp dat steeds belangrijker wordt als gevolg van fundamentele veranderingen in de maatschappij zoals onder andere de opkomst van de kenniseconomie, informatisering en globalisering. Als één of meerdere steden en hun directe omgevingen een samenwerking aangaan om de regionale concurrentiekracht te vergroten en als regio sneller en beter te kunnen groeien dan wordt dat vaak een metropool genoemd. Door betere (functionele) verbindingen kunnen werkgelegenheid en het aanbod van personeel beter op elkaar afgestemd worden en zijn voorzieningen beschikbaar voor een grotere doelgroep en daarmee beter exploitabel. De lokale vraag wordt daarmee minder belangrijk en feitelijk vervangen door de regionale behoefte omdat de totale vraag naar bijvoorbeeld woonruimte en bedrijventerreinen wordt afgestemd op de regio.

De aansturing van een metropool kan op drie manieren plaatsvinden. Voor dit onderzoek is gekeken naar metropolen die samenwerken op basis van vrijwilligheid en wel door middel van een gekozen of aangewezen autoriteit met specifieke beleidsvelden. Dit houdt in dat de gemeenten elk individueel, maar wel gezamenlijk en niet vrijblijvend verantwoordelijk zijn voor de metropolitane opgave en sturing.

Er wordt gezegd dat metropolitane sturing en probleemaanpak plaatsvindt door middel van het werken in netwerken. Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen actoren die alleen gezamenlijk in staat zijn om problemen op te lossen. Oftewel kennis, ervaring en middelen van verschillende actoren zoals bedrijven, belangenverenigingen, kennisinstellingen en soms ook burgers, die bij elkaar gebracht worden om gezamenlijk het probleem te kunnen vaststellen en oplossingen te kunnen genereren (coproductie). Het sturen van netwerken geschiedt door middel van het beïnvloeden van relaties tussen netwerken en actoren.

Om te onderzoeken of bij metropolitane samenwerking beleidsrealisatie (beleid en uitvoering) ook daadwerkelijk tot stand komt door coproductie in netwerken zijn in totaal acht interviews gehouden met mensen uit de Metropole Ruhr en de East Sweden Region met de twee steden Linköping en Norrköping. Omdat in het literatuuronderzoek al naar voren kwam dat het werken in netwerken waarschijnlijk weinig zou voorkomen is tevens gekeken naar in welke mate eigenschappen van het werken in netwerken (open arena, sleutelfiguren, relativering hiërarchie, spelregels, procesbegeleiding, openheid, flexibiliteit) en de componenten van coproductie (wederzijdse afhankelijkheid, gemeenschappelijke beeldvorming en beleidsbepaling) voorkomen en herkenbaar zijn in de dagelijkse praktijk van de medewerkers die geïnterviewd zijn.

In het onderzoek is telkens uitgegaan van vraagstukken ten aanzien van metropolitane gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkelingsvraagstukken gaan over het uitvoeren van ruimtelijke planningsactiviteiten en het bereiken van investeringen die leiden tot de implementatie van ruimtelijke projecten. Feitelijk is het al een vorm van coproductie omdat diverse actoren van verschillende disciplines noodzakelijk zijn vanaf de initiatieffase tot en met de realisatie en

ingebruikname. Er zijn in Nederland twee ontwikkelingen die goed aansluiten op het werken in netwerken. De eerste is dat er meer ruimte ontstaat voor initiatieven vanuit de markt en de tweede is de ontwikkeling waarbij de overheid meer bevoegdheden overlaat aan gemeenten en regio's om zelf te sturen ten aanzien van bedrijventerreinen en woningbouw.

In de praktijk van de metropolen zien we echter dat netwerkaanpak in brede zin vrijwel niet voorkomt. De metropolen werken op bestuurlijk vlak wel in netwerkvormen maar de actoren zijn beperkt tot bestuurders, hogere ambtenaren en directeuren. Op het beleidsvlak zien we dat er tussen de gemeenten op veel sectoren en veel niveaus wordt samengewerkt echter ook hier niet in netwerkvorm met actoren uit non-gouvernementele organisaties. Marktkennis en ervaring wordt wel geïntegreerd in het beleid en wordt verkregen via bilaterale bijeenkomsten, seminars, bedrijfsbezoeken, e.d.. Gezamenlijke probleemdefinities en oplossingen komen dus regionaal wel tot stand maar vrijwel alleen door bestuurders en ambtenaren. Gebiedsontwikkeling op dit niveau vindt wel plaats maar voor zover gebleken niet in netwerkverband. Het zijn veelal bilaterale contacten tussen de initiatiefnemer met de gemeente en initiatiefnemer met andere actoren. Er is niet sprake van gearrangeerde netwerken met de lokaal noodzakelijke actoren die werken aan een gezamenlijke probleemdefinitie en -oplossing. Veel initiatieven betreffen het inpasbaar zien te krijgen van concrete voorstellen.

De kennis over en het bewust zijn van de eigenschappen van netwerken en de componenten van coproductie zijn beperkt aanwezig bij de beleidsmedewerkers. Het toepassen van het werken in netwerken en coproductie kan gestimuleerd worden door zorg te dragen voor een betere kennis over deze onderwerpen en de bijbehorende processen. Anderzijds moeten de medewerkers ook de ruimte krijgen van hun eigen organisatie om deel te nemen in dergelijke samenwerkingsverbanden, zowel qua tijdsbesteding als qua inhoudelijke bijdrage (mandaat).

De aard van regionale probleemstellingen, de reikwijdte ervan, de vele actoren en belangen, de eigenschappen van het werken in netwerken en het bereiken van coproductie zorgen samen voor een complexiteit die niet voor iedereen snel beheersbaar is. Echter indien partijen het belang inzien van een dergelijke aanpak en zich bewust zijn van wat ervoor noodzakelijk is kan langzaam opgeschoven worden in het continuüm van de traditionele verticale aanpak van de overheid naar een netwerkaanpak.

## **5.2 Conclusie**

Op basis van alleen theoretische uitgangspunten is beleidsrealisatie in netwerken mogelijk door de beginselen van coproductie in netwerken te volgen. Echter in de praktijk van beide metropolen zijn deze niet aangetroffen. Wel is er sprake van wat ik heb genoemd eenzijdige netwerken, waarbij alleen ambtenaren en bestuurders netwerken vormen.

Toch bepalen metropolen nu ook al hun doelstellingen en worden projecten gerealiseerd. Het verschil met de theorie zit hem in het niet volwaardig gebruik maken van non-gouvernementele actoren en het toepassen van hun kennis, ervaring en middelen in coproductie. De aangetroffen methoden van samenwerking en coproductie sluiten aan bij de mogelijkheden, kennis en ruimte die beleidsmedewerkers en projectmanagers binnen hun organisatie hebben.

Hoe een metropool dan wel haar doelstellingen kan bereiken in netwerken is door op een bewuste manier te werken aan de invoering van de beginselen van het werken in netwerken, het toepassen van coproductie en zorgdragen dat medewerkers de ruimte en mogelijkheden krijgen om in netwerken te opereren.

### 5.3 Aanbevelingen voor metropolitane samenwerking

Op basis van bovenstaande bevindingen en de literatuur zijn veel aanbevelingen mogelijk die te maken hebben met coproductie en met netwerken. Koppenjan (2004) spreekt niet voor niets over vele onzekerheden als het gaat om deze werkwijze. Je kan deze niet allemaal meteen beetpakken en goed laten functioneren. Het gaat hier om een manier van samenwerken die voor vrijwel iedereen nieuw is, die geleerd en toegepast moet worden. Competenties moeten aangeleerd of op zijn minst aangescherpt worden. Taken zullen verschuiven of uitgebreid worden. Samenwerking vergt een investering die begint met het elkaar beter leren kennen. Dat kan samengaan met inhoudelijke productie maar het vergt extra tijd, moeite, kosten en gedoe. Bovendien is niet iedereen geschikt om op deze manier te werken. Tevens zijn veel leidinggevers ook niet gewend om werknemers meer ruimte te geven om te kunnen opereren in netwerken. Dit kan een afstand creëren en daarmee minder zicht van de leidinggevende op de werknemer. Ook het sturen van ontwikkelingen door coproductie in netwerken door het opstellen en laten uitvoeren van beleid is een nieuwe discipline. Bestuurders moeten zich meer open opstellen om een netwerk optimaal te laten functioneren.

Uit de ervaringen bij de onderzochte metropolen zijn een aantal punten gedistilleerd die een bepaalde mate van randvoorwaardelijke uitgangspunten lijken te zijn voor metropolitane samenwerking en die als aanbeveling worden opgenomen:

- A. Erkenning van de noodzaak tot samenwerking binnen de metropool is noodzakelijk. Gekoppeld aan deze noodzaak is het inzicht dat daarmee het eigen belang gerelateerd is aan het gezamenlijke belang. 'Concurrentie is aanwezig en is goed maar niet ten koste van alles.'
- B. De basis voor een goede samenwerking is dat personen elkaar goed kennen, waarderen en dat er onderling vertrouwen is.
- C. Accepteer dat werken in netwerken een potentieel goede manier is om problemen in de metropool aan te pakken maar dat de invulling van het werken in netwerken op vele manieren kan gebeuren. Ook vanuit de literatuur wordt nog niet voorzien in afdoende oplossingen voor het werken in netwerken door de overheid. Het is daarom beter om te spreken van verregaande samenwerking binnen de mogelijkheden van de organisatie en de complexiteit van het probleem.
- D. Zorg ervoor dat er medewerkers zijn die de competenties hebben en de vrijheid krijgen om te kunnen bewegen in en misschien ook tussen ambtelijke (metropolitane) organisaties en netwerken om de verbinding te kunnen maken tussen beide werelden.
- E. Wederzijdse afhankelijkheid is in de literatuur een belangrijke voorwaarde voor het succes van werken in netwerken. In de praktijk kent wederzijdse afhankelijkheid vele gradaties van afhankelijkheden. Ten behoeve van toepasbaarheid in de praktijk moet afhankelijkheid minder strak geïnterpreteerd worden. Dat zal niet voor alle problemen acceptabel zijn maar voor de meeste is die ruimte er wel. Het is alleen mogelijk een probleem aan te pakken met actoren die wel willen en kunnen meewerken, zelfs als daarmee maar een deel van het probleem opgelost kan worden of het een 'next best' oplossing genereert.
- F. Samenwerking en netwerkvorming op meerdere niveaus maakt de metropool meer robuust. Elk netwerk leidt tot betere uitgangspunten en maatstaven omdat deze door input van meerdere actoren en in wisselwerking met andere netwerken tot stand zijn gekomen. Elk resultaat vergroot de bestendigheid van een netwerk. Robuustheid ontstaat doordat er

meerdere netwerken zijn; als een netwerk stopt of niet functioneert dan is de kans groter dat de andere netwerken gewoon doorgaan. Hoe meer netwerken goed functioneren hoe minder erg het is als er een uitvalt.

- G. Misschien nog wel belangrijker dan de formele netwerken is het bereiken van korte lijntjes tussen de sectormedewerkers over gemeentegrenzen heen. Dat is de basis voor eigen initiatief om problemen, groot en klein, met elkaar te bespreken, ervaringen te delen en tot oplossingen te komen. Dat kan het begin zijn van een cultuurverandering waardoor de metropolitane werkwijze meer gemeengoed wordt.

#### **5.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Voor bottom-up initiatieven in netwerkverband lijkt weinig animo te zijn. Zowel niet vanuit de markt als bij de ambtenaren. Dit lijkt dan ook niet nastrevenswaardig. Waarom dat animo er niet is behoorde niet tot de scope van dit onderzoek. Verder onderzoek op dit punt kan aangeven of er een basis te vinden is om betere plannen te verkrijgen door coproductie in netwerken.

Veel netwerken hebben een eenzijdige bezetting aan actoren. Het zijn bijvoorbeeld of alleen burgemeesters, of alleen hogere ambtenaren of alleen mensen van gemeenten of alleen gemeente en kennisinstellingen. Nader onderzoek naar de opbouw van netwerken per bestuursniveau, sector, e.d. kan meer duidelijkheid verschaffen over waarom dit in de praktijk zo functioneert, wat de voor- en nadelen zijn en hoe dit aangepast zou kunnen worden.

Het spanningsveld tussen de verticale en horizontale sturingsmethoden kent nog vele te onderzoeken onderdelen om hier goed werkende procedures en randvoorwaarden voor te kunnen benoemen. In de reacties van geïnterviewden zijn heel af en toe aanwijzingen te vinden die wijzen op handelingswijzen van tussenfuncties zoals omschreven door Peeters (2010). Onderzoek naar deze functie kan meer duidelijkheid geven over welke ontwikkelingen plaatsvinden in reactie op het genoemde spanningsveld.

Binnen de sector economie (bedrijventerreinen) werkt men nog veel op basis van marktkennis die men verkrijgt door seminars en bilaterale contacten tussen de gemeente en bedrijfsleven. Gestructureerde netwerken van gemeenten, bedrijfsleven, kennisinstellingen, regionale- en landelijke overheidssectoren, belangenverenigingen, etc.. die door middel van coproductie tot gezamenlijke probleemdefinitie en -oplossingen komen, zijn er heel weinig. Juist hier lijken goede mogelijkheden te liggen voor langdurige relaties omdat bedrijven baat hebben bij middellange termijn visies met betrekking tot hun bedrijf, branche of cluster. Nader onderzoek kan aantonen hoe deze netwerken als zodanig worden gebouwd om een optimale input vanuit verschillende actoren te verkrijgen.

Het is een misverstand om te denken dat als actoren aangeven samen een netwerk te zijn dat de oplossing vanzelf wel komt. Een goed netwerk moet gebouwd, gestuurd en onderhouden worden om tot resultaten te komen. Nader onderzoek naar hoe men dit aanpakt én kan verbeteren geeft beter inzicht hoe overheden hiermee om zouden kunnen gaan. Het levert daarmee een bijdrage aan het beter samenwerken tussen overheid, maatschappelijke en commerciële partijen.

## **Samenvatting**

### **Inleiding**

Metropolitane samenwerking is een relatief nieuw begrip zowel in Nederland als in Europa. Steden en dorpen in één regio gaan verregaande samenwerkingsverbanden aan om te werken aan de groei van de regio. Samen kan men economische gezien meer bereiken door een optimalere gebruik van functies, ruimte, voorzieningen en arbeidspotentieel mogelijk te maken. De stad Amsterdam en haar omgeving werken al samen als metropool. Rotterdam, Den Haag en 22 andere gemeenten zijn nu bezig om de metropolitane samenwerking vorm te geven om 1 juli 2014 formeel van start te gaan.

Metropolen werken samen op basis van vrijwilligheid, al dan niet met een wettelijke basis. Deze vrijwilligheid wordt vormgegeven doordat men in netwerken gaat werken. In een netwerk werken partijen samen die elk een bijdrage moeten leveren aan een probleem dat alleen op te lossen is door samen te werken. De kracht ervan is dat kennis en middelen van verschillende partijen gebruikt worden om problemen op te lossen. Doordat elk probleem zijn eigen netwerk heeft kan de hoeveelheid partijen afgestemd worden op de complexiteit en locatie van het probleem. Niet iedereen in de regio hoeft dus met elk probleem bezig te houden. Dit maakt de kans op bestuurlijke drukte kleiner.

Dat bedrijven al langer samenwerken in netwerken is bekend. De overheid wordt ook geconfronteerd met netwerken en zoekt naar mogelijkheden om hiermee te werken. Het is bekend dat netwerksturing en de gebruikelijke overheidssturing nog moeilijk samengaan. Dat roept de vraag op of het werken in netwerken wel toepasbaar is op metropolitane samenwerkingsvormen. In zuivere zin gaat dat namelijk niet in verband met de regionale binding; Een regio ontwikkelen waar één of meerdere gemeenten niet meedoen is erg lastig en gaat grotendeels voorbij aan het doel. Als deze 'echte' netwerken niet mogelijk zijn is het de vraag hoe men dan wel samenwerkt en welke kenmerken van netwerken in de praktijk wel worden aangetroffen. De vraag is dan hoe een metropool als netwerk wel haar doelstellingen kan realiseren.

### **Onderzoek**

In het literatuuronderzoek is gekeken naar regionale samenwerkingsvormen en metropolitane sturing op beleid en uitvoering. Als tweede is gekeken naar de kenmerken van netwerken en de wijze waarop coproductie mogelijk is. Als laatste is gebiedsontwikkeling onderzocht en de relaties die er zijn met een metropolitane aanpak. Hierbij is gefocust op de sectoren woningbouw en bedrijventerreinen (economie). In de analysefase is een model opgesteld dat als uitgangspunt is gebruikt voor het empirische deel van het onderzoek. De basis van beleidsrealisatie (beleid maken en beleid uitvoeren) in dit model wordt gevormd door gemeenschappelijke probleemdefinitie en gemeenschappelijke probleemoplossing zowel op beleidsniveau als uitvoerend niveau. Beiden zouden door een netwerkaanpak tot stand moeten komen waarvan de kenmerken in het model zijn aangegeven. Met het literatuuronderzoek als basis zijn interviews gehouden in twee regio's: Regio East Sweden en Metropole Ruhr. Er zijn bij elke regio vier interviews gehouden met mensen die werkzaam zijn op de beleidsniveaus van wonen en bedrijventerreinen en op het bestuursniveau.

### **Bevindingen en conclusie**

De kracht van metropolitane samenwerking is dat er heel veel wordt samengewerkt. Samenwerking begint met de erkenning van de noodzaak tot samenwerking omdat daardoor het eigenbelang gekoppeld wordt aan het gezamenlijke belang. Juist bij metropolitane samenwerking op basis van

vrijwilligheid is dat belangrijk omdat de prioriteiten van de gemeentelijke ambtenaren en gekozen bestuurders primair bij de gemeente liggen en secundair bij de metropool. Het één kan echter niet meer los gezien worden van het ander.

Bestuurlijke samenwerking is redelijk goed en strak georganiseerd in de metropolen maar is niet opgezet volgens de netwerktheorie. De samenwerkingsverbanden zijn wel relatief stabiel en leiden ook tot coproductie. Op beleidsniveau wordt steeds meer gewerkt met groepen van bedrijven en instellingen maar nog steeds wordt informatie verzameld door de gemeenten via bilaterale gesprekken, seminars en consultatie. Gezamenlijke probleemdefinitie en -oplossingen komen maar zeer beperkt tot stand door coproductie. Gebiedsontwikkelingsvraagstukken spelen op vele niveaus. Beleidsmatig komen deze aan de orde als het gaat om gemeentegrens overstijgende opgaven en projecten zoals groenstructuren. Op uitvoerend niveau vindt gebiedsontwikkeling zeker plaats maar niet in netwerken.

De basis voor samenwerking is dat personen elkaar goed kennen waardoor vertrouwen ontstaat en kan groeien. Door zorg te dragen voor samenwerking op alle niveaus en tussen niveaus ontstaan dwarsverbanden tussen gemeenten en organisaties waardoor de metropool een bepaalde robuustheid krijgt. Als een paar netwerken minder goed functioneren is dat niet erg want de rest kan gewoon door. Om dit mogelijk te maken dienen medewerkers voldoende mogelijkheden te krijgen qua tijdsbesteding en handelingsruimte.

Een metropolitane samenwerking kan haar doelstellingen (nog) niet bereiken in netwerken zoals in de literatuur is omschreven. Door een veel lossere interpretatie te geven aan 'netwerken' en ze meer te beschouwen als samenwerkingsverbanden die gestuurd of spontaan op meerdere niveaus kleine en grote problemen aanpakken kan beleid tot stand komen en uitgevoerd worden. De effectiviteit van handelen kan echter wel vergroot worden door medewerkers bewuster om te laten gaan met het werken in netwerken en het creëren van netwerken. Meer kennis over de eigenschappen van netwerken (open arena, sleutelfiguren, relativering hiërarchie, procesbegeleiding, spelregels, openheid, flexibiliteit) vergroot de kans op het beter samenwerken van actoren en daarmee betere resultaten.

## Bibliografie:

Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2005). Basisboek Kwalitatief Onderzoek, Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, tweede geheel herziene druk.

Bakker, R. (2011). Ontwikkel kracht!, Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling, Ministerie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. Handboek sturing in de sociale sector, Elsevier.

Berg, L. van den, (1982) 'The urban life cycle and the role of market-oriented revitalization policy in western Europe', in: Summers, Chesthire, Senn (eds.) Urban change in the united states and western Europe, Chapter 18. Washington: The Urban Institute Press.

Berg, L. van den & Meer, J. van der (1997) The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment and Planning, Government en Policy, vol. 15.

Berg, L. van den & Van Klink, A.H. & Van der Meer, J. (2004). A survey of metropolitan government in Europe, in: Metropolitan Governance without Metropolitan Government?, Aldershot: Ashgate.

Berg, L. van den & Meer, J. van der & Otgaar, A.H.J. (2007). The attractive city: catalyst of sustainable urban development, in: P. Ache and P. Lehtovuori (2007), European Urban and Metropolitan Planning. Proceedings of the first Openings. Seminar 12th October 2007 YTK-Espoo, Centre for Urban and Regional Studies Publication C 67, p. 48-63.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1999). Management in Netwerken, tweede geheel herziene druk, 1999, Uitgeverij Lemma BV.

Castells, M. (2009). The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society, Second Edition, Blackwell Publishing.

Child, John & Faulkner, David & Tallman, Stephen (2008). Cooperative Strategy, Managing Alliances, Networks, and joint Ventures, , second edition, Oxford.

Daamen, Tom, (2010) Strategy as Force, Towards Effective Strategies for Urban Development Projects, The case of Rotterdam City Ports, IOS Press.

Hoog, M. de (2012). De Hollandse Metropool, ontwerpen aan de kwaliteit van interactiemilieus, Uitgeverij THOTH Bussum.

Dieleman, F. & Faludi, A. (1998). Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe, European Planning Studies, 6, 365-377.

Edelenbos, J. & Klijn, E.H. & Korthagen, I.H. & Meerkerk, I. van, (2011) Management en besluitvorming van complexe stedelijke projecten, Respondentenverslag Survey G4.

Franzen, A. & Hobma, F. & Jonge, H. de & Wigmans, G. (2011) Management of Urban Development Processes in the Netherlands, Governance, Design, Feasibility, Techne Press.

Meyer, E. (2012). A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas, EMI European Metropolitan network Institute.

- Geelhoed, (2002) Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw, Commissie Regionaal bestuur in Nederland, Den Haag: IPO.
- Gilting, V. (2003). Exploration, Exploitation and Co-evolution in Innovation Networks, Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hall, Peter & Pain, Kathy (2006) The Polycentric Metropolis, Learning from Mega-City regions in Europe. Earthscan.
- Heurkens, E. (2012) Private Sector-led Urban Development Projects, Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK.
- Hobma, Fred & Louw, Erik & Spaans, Marjolein & Veen, Menno, van der. (2008) Leren van de Engelse Gebiedsontwikkelingspraktijk, TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Onderzoeksinstituut OTB.
- Koppenjan, Joop & Klijn, Erik-Hans (2004). Managing Uncertainties in Networks, A network approach to problem solving and decision making, Routledge.
- Koppenjan, Joop & Kars, Mirjam & Voort, Haiko van der (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als Koppelingsarrangement, Gepubliceerd in: B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, jaargang 34, nr 4, pp.210-225.
- Marlet, G. (2009) De aantrekkelijke Stad, Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden, VOC Uitgevers.
- Peek, G.J. (2012) Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen, Den Haag.
- Peeters, R. & Schulz, M. & Twist, M. van & Steen, M. van der (2011) Beweging bestendige. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom, essay in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken & Innovatie, NSOB.
- Read, Roger (2004) The revised, Metrex practice benchmark of effective Metropolitan Spatial Planning Practice, Metropolitan governance and the development of effective Integrated Metropolitan Strategies, Discussion note.
- Salet, W. & Thornley, A. & Kreukels, A. (2003). Metropolitan Governance and Spatial Planning, comparative case studies of European city-regions, London: Spon Press.
- Steen, M. van der & Peeters, R. & Twist, M. van (2010) De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, NSOB.
- Teisman, G.R. (1992). Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.
- Teisman, G.R. (2005). Publiek management op de grens van chaos en orde - Over leiding geven en organiseren in complexiteit, Academic Service.
- Teisman, G.R. (2006). Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, G.R. Teisman, Nirov.
- Tops, P.W. (1999), Co-productie als bestuursstijl, ervaringen en vuistregels, in: Bestuurswetenschappen, nr. 3, p. 201-225.



Tordoir, P. (2005) Stad en welvaart, Beleid voor de nieuwe stedelijke economie, in druk uitgegeven door het Kenniscentrum Grote Stedenbeleid, Den Haag.

Verlaet, J. van het, (2003) Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, Master City Developer; Rotterdam.

Wester, Fred (1987) Strategieën voor kwalitatief onderzoek, Coutinho BV.

Zeeuw, W.T.C.F. de (2007) De engel uit marmer, Reflecties op gebiedsontwikkeling, Zeeuw, Delft: Praktijkleerstoel TU Delft.

Zeeuw, W.T.C.F. de (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie, F. de Zeeuw, Rooilijn 2011, Jg. 44, Nr. 6, P. 404.

Zeeuw, W.T.C.F. de (2012). Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, Wat nu te doen?, Handreikingen voor de praktijk, TU Delft Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

#### **Overige documenten:**

Eurocities (2011) Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities, background paper, Eurocities Working Group Metropolitan Areas.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag, (2012) Vernieuwend besturen in de metropoolregio Rotterdam Den Haag, Zienswijzedocument.

Reiswijzer, (2011) De Reiswijzer, Gebiedsontwikkeling 2011, Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Vromraad, (2008) Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid, Vromraad, advies 068.

#### **Geraadpleegde internetsites:**

- Metropool Rotterdam Den Haag: <http://mrdh.nl>, diverse data jan-juli 2013.
- Metropool Ruhr: <http://www.metropoleruhr.de/nl/start>, diverse data jan-juni 2013.
- RVR: <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr.html>, diverse data jan-juni 2013.
- Städteregion Ruhr 2030: <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de>, april-mei 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/ruimtelijke-ordening/rol-overheid-bij-ruimtelijk-beleid> op 11 juni 2013.
- Regio Östsam: [http://www.ostsam.se/en\\_eastsweden.asp](http://www.ostsam.se/en_eastsweden.asp), 19 juni 2013.
- Citta Slow: <http://www.cittaslow.org>, 17 mei 2013.
- MECINE: <http://www2.cm-evora.pt/mecine>, 17 mei 2013.
- EGTS: <http://nl.eurometropolis.eu>, 10 februari 2013.
- Energieakkoord: <http://www.energieakkoordser.nl>, 26 juli 2013.

## Bijlage 1: Vragenlijst

Semi gestructureerde vragenlijst welke als leidraad is toegepast om zeker te stellen dat deze onderwerpen aan de orde zouden komen. De vragen zes en zeven zijn alleen als controlevraag gesteld indien deze onderwerpen in het voorgaande gesprek nog niet aan de orde zijn gekomen.

1. Can you describe, in short, how the administrative structure of the metropole functiones?
2. How does the metropole work in networks for making policy in the fields of housing and business areas?
3. How does the metropole work in networks in achieving area developments in the field of housing and business areas?
4. Can you give a few examples results due to coproduction in networks?
5. What are the most important issues for working in networks?
6. There are several characteristics of working in networks, which, according to literature, are important for successful coproduction in networks. Can you please respond to these characteristics:
  - a. open arena,
  - b. keyfigures,
  - c. hierarchy in perspective,
  - d. process coach (process management),
  - e. game rules,
  - f. openness,
  - g. flexibility.
7. There are three components of coproduction. I will address these characteristics in the interview for your response.
  - a. Mutual dependency
  - b. Sharing reference framework / perceptions and visions / imaging
  - c. Common policy making / together initiating actions and prioritising to make solutions

## Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

De interviews met Michael Schwarze-Rodrian, Michael von der Mühlen en Stefan Thabe hebben in Duitsland plaatsgevonden. De overige zijn telefonische interviews geweest.

De contacten met de geïnterviewden in Duitsland zijn tot stand gekomen via het relatienetwerk van de MCD en in Zweden via contacten bij de EMI (European Metropolitan network Institute) en het relatienetwerk van de gemeente Delft.

### Metropole Ruhr, Duitsland

<u>Naam</u>	<u>Functie</u>	<u>Stad</u>	<u>Datum interview</u>
Michael Schwarze-Rodrian	Hoofd van de Europese en regionale Netwerk Ruhr	Essen	19 juni
Michael von der Mühlen	Gemeentesecretaris	Gelsenkirchen	20 juni
Stefan Thabe	Hoofd afdeling Wonen	Dortmund	20 juni
Jan Tiemann	PM RuhrAgis / afd. economie Metropole Ruhr GmbH	Mülheim an der Ruhr	18 juli

### East Sweden, Linköping – Norrköping, Zweden

<u>Naam</u>	<u>Functie</u>	<u>Stad</u>	<u>Datum interview</u>
Ulf Arumskog	Hoofd ontwikkeling Samenwerking Östland	Norrköping	24 juni
Mikael Johansson-Frode	Business Development Officer	Linköping	26 juni
Anna Larsson	PM of landsupply issues	Norrköping	26 juni
Tove Holmström	Strategic Development Officer	Linköping	26 juni

## Bijlage 3: Verstreckte informatie ten behoeve van interviews

Information: interview Metropole Ruhr (Germany), Metropole Linköping – Norrköping (Sweden)

### Introduction for the interview

Working in and with networks is interesting because that has a huge impact on the existing administrative decision making. Networks are groups of organizations (governmental and non-governmental, interestgroups, individuals, etc) who are mutually dependant and thus have to cooperate to reach solutions to problems. Working in networks means decision making in horizontally oriented networks which leads to tension with the existing, vertically oriented, decision making processes.

For this survey the starting-point is chosen that our society is confronted with networkproblems (societal problems where the problemdefinition and solutions need to be handled as negotiated knowledge) and that these problems can best be solved by coproduction in networks.

The number of cities who are working together as a region is growing and a lot of metropolises in Europe are established. They want to improve their economic power and make the transition to a knowledge-economy. In establishing their regional goals, a lot of metropolises govern their organization as a network or with networks.

The central question of my survey is how a metropole can reach its goals by working as a network. I want to focus this question on two areas of policy: the policy of housing and the policy which deals with business areas. I'am interested in how coproduction in networks is used in making policy and in creating the solutions by coproduction through area development.

It is therefore that I interview people:

- in the administrative department who know how the cities work together in the metropole, how policy is developed and in what way the knowledge of the market (non-governmental organizations) is used in developing policy of the metropole,
- people who are in the process of policy development of business areas, who know a lot about this sector and who know how policy in the metropole for this sector is developed and implemented,
- people who are in the process of policy development of the department of housing, who know a lot about this sector and who know how policy in the metropole for this sector is developed and implemented.

The interview is a semi-structured interview which means that I have a few subjects which I would like to address and question you about. De basic questions are:

1. Can you explain, in short, how the administrative structure is of the metropole?
2. How does the metropole work in networks for making policy in the field of housing and business areas?
3. How does the metropole work in networks in achieving area developments in the field of housing and business areas?
4. Can you give a few examples of results due to coproduction in networks?
5. What do you consider to be the most important issues for working in networks?
6. There are several characteristics of working in networks, who, according to literature, are important for successful coproduction in networks. I will address these characteristics in the interview for your response.
7. There are three components of coproduction. I will address these characteristics in the interview for your response.



**T.H.L. Bröring (Tom)**  
**Master City Developer**