

Schaken in Spaghetti

of

Hoe Amsterdam zich zou moeten opstellen om legitimiteit en daadkracht te versterken

in de dynamiek van de gemeentelijke regionale samenwerking.



P.J. (Job) van Meijeren

Zomer 2012

Schaken in Spaghetti

Scriptieonderzoek, ten behoeve van de afronding van de Master Beleid & Politiek, naar de relatie tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit binnen de regionale gemeentelijke samenwerking en de implicaties van die relatie voor de opstelling van de gemeente Amsterdam ten aanzien van de veranderingen in die regionale gemeentelijke samenwerking.

P.J. (Job) van Meijeren BSc

Zomer 2012



Bestuursdienst Gemeente Amsterdam
Stedelijke bestuursadvisering – fysiek domein
Amstel 1, 1011 PN Amsterdam
Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Stagebegeleider: Han Quast
Senior Bestuursadviseur Amsterdam

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde – Master Beleid & Politiek
Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam

Begeleider: dr. M.W. van Buuren
Tweede lezer: dr. Ir. J. Eshuis

“In life, as in chess, forethought wins”

Charles Buxton

Samenvatting

Regionale samenwerking neemt toe. In een samenleving van toenemende dynamiek en afhankelijkheden hebben overheden meer en meer de behoefte om de uitdagingen en risico's waar zij mee te maken krijgen in gezamenlijkheid te benaderen. Dat zorgt voor landelijke discussies over de structuur en vormgeving van die samenleving in een context van mondiale uitdagingen die vragen om massa, verbinding en daadkracht.

Samenwerking in de regio Amsterdam neemt ook toe. Langdurige samenwerking in de Stadsregio Amsterdam staat niet alleen. Er ontstond samenwerking op een grotere schaal via netwerkmatige verbindingen in de Metropoolregio Amsterdam. Inmiddels zijn ook contacten op de schaal van de Noordvleugel (inclusief Utrecht) aan het intensiveren, met name op het economische domein.

Samenwerken zorgt daarbij voor een hernieuwde aandacht voor de legitimiteit van de samenwerking. Kleinere partners vragen zich af of zij voldoende gehoord worden, Raden en Staten moeten misschien wel nauwer betrokken worden. Grote belangen staan op het spel, maar er zijn ook veel onzekerheden.

In die dynamiek van ontwikkelingen werpt dit onderzoek licht op de relatie tussen legitimiteit en daadkracht in de samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam. Het blijkt dat legitimiteit wordt gekenmerkt door inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit. Daadkracht blijkt vorm gegeven te worden door leiderschap en outcomes. Uit dit onderzoek blijkt dat legitimiteit en daadkracht voorwaardelijk samenhangen. Ze hebben elkaar nodig en kunnen tegelijkertijd versterkt worden. Legitimiteit en daadkracht zijn niet los verkrijgbaar.

Samen vormen legitimiteit en daadkracht een relatie die staat op een fragiel evenwicht. Dat evenwicht is fragiel door de onzekere, dynamische en afhankelijke invloed van de regionale samenwerking. De relatie tussen legitimiteit en daadkracht is daarbij een vliegwiel dat elkaar versterkend op gang kan worden gebracht door leiderschap. Leiderschap blijkt nodig om het gat van de legitimiteitsvraag op te vullen. Het blijkt dat leiderschap in combinatie met resultaten (outcomes) de daadkracht van de regionale samenwerking vormen.

Dit onderzoek doet daarom de aanbeveling, om met de kennis van de wederzijdse relatie tussen daadkracht en legitimiteit, te investeren in Metropolitains Staatsmanschap. Door integraal kwaliteit te leveren vanuit Amsterdam en door mensen te laten verantwoordelijk, te laten vertrouwen, te laten vertellen en te laten verbinden kan Amsterdam het vliegwieleffect van legitimiteit en daadkracht in beweging brengen zodat beiden elkaar versterken in een weg naar een daadkrachtig legitieme samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam. Tegelijkertijd wordt daarbij het fragiele evenwicht behouden omdat Metropolitains Staatsmanschap rekening houdt met de dynamiek, onzekerheid en afhankelijkheid die kenmerkend is voor de regionale samenwerking in de MRA.

Zegveld, 3 juli 2012

Zeer geachte lezer,

Op 2 februari 2012 zette ik in Amsterdam de eerste zinnen op papier van deze masterscriptie. Het is mij een waar genoegen om vandaag, op 3 juli 2012, de laatste zinnen neer te schrijven. Vijf intensieve maanden liggen achter mij. Vijf leerzame maanden ook. Vier maanden stage in Amsterdam en één maand scriptie schrijven, het was soms een worsteling, vaak een ontdekkingsstocht, maar met een resultaat waar ik trots op ben.

Bij wijze van grap zei ik weleens dat het werk van ambtenaar en onderzoeker niet veel van elkaar verschilt: “Alleen het uitzicht uit het raam en de kwaliteit van de koffie zijn anders”. En zo is het ook. Al het werk dat je doet, moet je doen met toewijding, zo is mijn stellige overtuiging. Ik hoop dat ik hiermee een onderzoeksresultaat heb neergezet dat wetenschappelijk solide én praktisch toepasbaar is. Dat is direct het lastige, want dit onderzoek probeert ‘twee heren te dienen’, iets dat regelmatig voor een dilemma zorgde. Ik heb ervoor gekozen om vanuit de wetenschap een onafhankelijke analyse te maken die, in de lijn van de Rotterdamse bestuurskundige traditie, toepasbaar is in de praktijk van alledag. Ik hoop daarin geslaagd te zijn.

Aan het einde van deze periode gaat mijn dank uit naar veel mensen die mij hebben bijgestaan. Allereerst naar familie, vrienden en geliefde(n). Daarnaast dank ik de gemeente Amsterdam voor de geboden kans om een ‘kijkje in de keuken’ van de Bestuursdienst te nemen. Ik dank ook alle mensen die ik mocht ontmoeten: collega’s, respondenten en medestudenten van de scriptiekring. Jullie waren onmisbaar.

Mijn bijzonder woord van dank gaat echter uit naar twee mensen die een bijzondere bijdrage leverden aan deze scriptie. In de eerste plaats Arwin van Buuren, mijn scriptiebegeleider. Voor zijn kritisch commentaar, zijn vrolijke terechthoudingen en voor het ‘aan het denken zetten’ door zoveel mogelijk overhoop te halen. Dat was leerzaam. Vaak was ’t wat knoeien, maar uiteindelijk lijkt het ergens op. Dank voor je begeleiding Arwin! Ten tweede Han Quast, mijn altijd toegewijde stagebegeleider in Amsterdam. Ze zeggen op de Bestuursdienst “in Quast we trust”; en zo heb ik dat ook ervaren. Strategisch adviseur zijn, het is een ambacht. En ik ben ontzettend blij en dankbaar dat ik van jou de kneepjes van dat vak heb mogen afkijken. Jouw expertise is zeer zeldzaam en ik voel me nog dagelijks een bofkont dat ik met jou mee mocht lopen. Hartelijk dank voor alles!

Nu, aan het einde van dit voorwoord gekomen, mag ik u los laten in dit verdere verhaal. Ik hoop dat u mag vinden wat u erin zoekt.

Wens ik u tenslotte veel leesplezier,

Job van Meijeren

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Inhoudsopgave.....	7
1 Inleiding.....	9
1.1. Aanleiding.....	9
1.2. Probleemstelling.....	12
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	14
1.4 Leeswijzer.....	15
2 Theoretisch kader.....	17
2.1 Governance in de netwerk samenleving.....	17
2.2 Legitimiteit.....	20
2.3 Daadkracht.....	23
2.4 Theoretisch conceptueel model	28
3 Operationalisatie.....	32
3.1 Legitimiteit.....	32
3.2 Daadkracht.....	32
3.3 Meetbaarheid van legitimiteit en daadkracht.....	33
3.4 Meten is weten	34
4 Methoden, technieken, verantwoording.....	36
4.1 Methoden, technieken en toepassing van onderzoek	36
4.2 Betrouwbaarheid en validiteit.....	39
4.3 Verantwoording.....	40
5 Resultaten van empirisch onderzoek.....	41
5.1 Samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam.....	42
5.2 Resultaten – kenmerken van de regionale samenwerking	48
5.3 Resultaten – beschrijving vanuit de drie domeinen	49
5.4 Resultaten – waarderingen over de inputlegitimiteit.....	51
5.5 Resultaten – waarderingen over de throughputlegitimiteit.....	53
5.6 Resultaten – waarderingen over outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit ...	56
5.7 Resultaten – waarderingen over leiderschap	58
5.8 Resultaten – beoordeling over de outcomes	61
6 Analyse.....	64
6.1 Analyse – legitimiteit	64
6.2 Analyse – daadkracht.....	72

6.3 Analyse – legitimiteit en daadkracht.....	78
6.4 Analyse – de positie van Amsterdam in de regio	82
6.5 Analyse – hoe Amsterdam de relatie legitimiteit – daadkracht benutten kan .	86
6.6 Analyse & Aanbeveling: mensen als sleutel tot draagkrachtigheid	88
7 Conclusies en aanbevelingen	92
7.1 Conclusies.....	92
7.2 Aanbevelingen	98
Epiloog -- “Schaken in Spaghetti”	102
Annex I -- Filosofische discussie omtrent legitimiteit	104
Annex II -- Sociologische legitimiteit	105
Literatuurlijst.....	107
Bijlagen	112

1 Inleiding

1.1. | Aanleiding

Tijdens zijn Amsterdamlezing aan de Universiteit van Amsterdam, op midzomerdag 2011, sprak burgemeester Eberhard van der Laan over *'een derde gouden eeuw voor Amsterdam'*. Na de gouden eeuwen in de 17^e en de 19^e eeuw zouden er kansen liggen voor nieuwe gouden tijden, mits Amsterdam de goede dingen zou doen en de kwade dingen laten (Amsterdam, 2011). Opvallend was echter niet alleen het optimisme van de burgemeester – *"it does not seem to be much use being anything else"*.¹ Opvallend is vooral dat deze 'derde gouden eeuw' filosofie was (en is) doordrenkt van de gedachte dat Amsterdam niet bij de gemeentegrenzen ophoudt, maar dat Amsterdam, in de Metropoolregio gevat, een Europese topregio is die kan concurreren op wereldschaal. Dit past vooral ook in de voortschrijdende trend waarin Amsterdam, na een *"arrogant imago en agenda van regionale herverdeling in de jaren negentig"* (Haran, 2009:169) te hebben achtergelaten, verder gaat met regionale samenwerking waarbij zelfs een visionaire filosofie om de hoek komt kijken.

Veranderende omstandigheden

Samenwerkingsvormen tussen gemeenten nemen eerder toe als af. De Amsterdamse oud-wethouder Mark van der Horst muntte daarom al in de beginjaren van deze eeuw de term *'bestuurlijke spaghetti'* voor de 'verdichting' van samenwerkingsverbanden in het openbaar bestuur. (Amsterdam, 2004). In de bestuurskunde werd, even daarvoor, de term *'governance'* ontworpen om de nieuwe omgeving van de overheid als actor in horizontale verbanden te beschrijven; een term die inmiddels niet meer is weg te denken (Kickert et al. 1997:12). Tegelijkertijd schreef de socioloog Castells zijn *magnus opum* over de consequenties van de paradoxale ontwikkeling van voortgaande fragmentatie en groeiende afhankelijkheid en concludeerde: *"we live in a network society"* (Castells, 2000).

Deze veranderingen in de omgeving van het openbaar bestuur hebben nieuw licht geworpen op een oude discussie. De vraag hoe om te gaan met deze nieuwe omstandigheden is nog steeds actueel. Allers en De Kam (2010:185) vatten het samen als: het huis van Thorbecke is in verval, er zijn twee mogelijkheden overgebleven: opnieuw indelen met een grondige verbouwing of, en dat is de tweede optie, het gebinte laten staan. De variaties hierbinnen zijn legio. Pleitte Hulst (2000:198) nog voor *"...een krachtige provincie (...) als regisseur van regionale beleidsvoering..."* inmiddels wordt er ook aan het bestaan van de provincie getwijfeld. Voormalig Minister Donner (BZK) pleitte namelijk voor het samenvoegen van drie provincies (VVD & CDA, 2010:5), teneinde te komen tot één Randstedelijke provincie met minder bestuurlijke drukte. Voorlopig houden de provincies de boot echter af, zij lijken de behandeling vooralsnog erger te vinden dan de kwaal zelf.

¹ Winston Churchill – *"For myself I am an optimist - it does not seem to be much use being anything else."*

Ondertussen is er echter wel een opschaling zichtbaar in de regionale samenwerking van gemeenten. Waren deze vroeger kleinschalig, de laatste jaren neemt de schaalgrootte en de daarmee samenhangende budgetten toe. In de toekomst is bovendien een nog nauwere samenwerking te verwachten, zeker ook met de komende decentralisaties van het Rijk naar gemeenten. Die decentralisaties brengen opnieuw een paradox met zich mee, want: hoe meer taken worden gedecentraliseerd, hoe meer nationale beleidsmakers zich gaan bemoeien met wat gemeenten doen (Allers & De Kam 2010:186). Vandaar ook dat het rijk zich actief gaat bemoeien met de invulling van de regionale samenwerking en de institutionele vorm daarvan. Als uitvloeisel van het regeerakkoord werd daarom ook een visiedocument opgesteld over *bestuur en bestuurlijke inrichting* (Rijksoverheid, 2011). Daarin stelde het kabinet dat het haar inzet is om in de komende jaren “...de gebleken knelpunten weg te nemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting te vereenvoudigen, en om een hechte basis te leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek” (2011:7). Onderkent wordt dus het probleem van het huis van Thorbecke in een nieuwe dynamiek, maar wordt dit probleem ook adequaat opgelost?

Kernpunt van de oplossing die het Rijk voorstelde is met name een institutionele: de WGR-plus zou worden afgeschaft, provincies zouden moeten opschalen en er zou een Vervoerregio moeten komen (Amsterdam, 2012:1). Daarmee wordt het huis van Thorbecke anders vormgegeven. Bovendien benadrukte het kabinet dat overheden zich moeten richten op hun kerntaken, maar daarbuiten mogen samenwerking waar nodig (Rijksoverheid, 2011:18). Deze mag echter niet institutioneel zijn, want daarmee zou teveel ‘bestuurlijke drukte’ blijven ontstaan (Rijksoverheid, 2011:19). Hoe de invulling er uit moest komen te zien was nog maar de vraag. En die vraag ligt nog steeds, ook na de val van het Kabinet, grotendeels open. Aan minister Spies schrijven drie burgemeesters, twee portefeuillehouders economische zaken en drie Commissarissen der Koningin uit de Noordvleugel dat “...complexiteit en de schaal van samenwerking extra aandacht voor de [democratische] verantwoording nodig maken” (Amsterdam-1, 2012:7). Hoe dat in de praktijk toe te passen is een open vraag, misschien wel een open zenuw.

Regionale samenwerking van Amsterdam

In de complexiteit van de hiervoor beschreven ontwikkelingen werkt Amsterdam op dit moment samen met partners in de regio. Dat gebeurt op kleinschalige onderdelen en meer op uitvoering gericht zoals binnen de Milieudienst, maar ook op grotere en formelere schaal. Op die grotere schaal, die gezien de dynamiek en complexiteit het meest interessant is, werkt Amsterdam allereerst samen binnen de Stadsregio Amsterdam (SRA). Al sinds de jaren '80 wordt op deze schaal, waarin 16 gemeenten betrokken zijn, samengewerkt. Inhoudelijk zijn op dit moment vooral de onderdelen Verkeer & Vervoer en Jeugdzorg belangrijke pijlers van deze intensieve samenwerking (Stadsregio, 2010:3). Het zijn echter deze twee pijlers die de komende tijd op de schop dreigden te gaan. Het kabinet schaft namelijk de wettelijke verplichting tot samenwerking, de WGR- plus, af en verschuift de bevoegdheden Verkeer & Vervoer naar de nieuwe Vervoerregio en de Jeugdzorg naar de gemeenten (Rijksoverheid, 2011:21). Tenminste, dat wilde ze. Want het kabinet viel en de toekomst



is van de bestuurlijke discussie nog onzeker. Dit betekent evenwel dat de Stadregio zich is gaan bezinnen op haar toekomst. Samenwerking zal wel het uitgangspunt blijven, maar de inhoudelijke invulling is vooralsnog ongewis (Amsterdam, 2011:3). Nieuwe vorm en inhoud, maar ook nieuwe partnerschappen zijn niet uitgesloten. En dat terwijl de huidige vorm het meest gestructureerd is van alle samenwerkingsverbanden: met een eigen *Regioraad* en een uitvoerend Algemeen en Dagelijks Bestuur (Stadsregio, 2010:2).

Een ander samenwerkingsverband dat meer aansluit bij de *governance*-matige manier van samenwerking is die in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). In een samenwerking op een grotere schaal, met meer betrokken bestuurslagen (provincie, gemeenten, stadsregio) wordt er hier vooral inhoudelijk samengewerkt in een aantal 'pijlers'. Belangrijkste onderwerpen zijn daarbij de samenwerking op het gebied van bestuur, bereikbaarheid en economische structuur (Schipper, 2011:75). De MRA komt voort uit de samenwerking in de voormalige Noordvleugel waarbij tijdens de zevende Noordvleugelconferentie werd besloten in te zetten op drie beleidsvelden met een aantal kerngroepen en onder een nieuwe naam: MRA. De eerste conferentie van de MRA vond plaats op 9 april 2009 in Amsterdam en toen kwam, met de toetreding van Lelystad het totaal van deelnemende gemeenten uit op 36. Het overleg is echter niet formeel, maar bestuurlijk. Hierdoor is er ook geen eigen ambtelijke organisatie, iets dat bij de Stadsregio wel het geval is.



Bron: Metropoolregio Amsterdam, 2010.

Een derde samenwerkingsverband waarin de gemeente Amsterdam participeert is de hernieuwde samenwerking met de Noordvleugel waarin ook de gemeente Utrecht en de Bestuur Regio Utrecht (BRU) participeert. Als gevolg van het regeerakkoord en het *Topsectorenbeleid* van minister Verhagen (EL&I) heeft deze samenwerking een nieuwe impuls gekregen en vinden er snelle ontwikkelingen plaats. Huidig streven is om spoedig te komen met een 'actieagenda' waarin de samenwerking meer vorm krijgt (Amsterdam, 2012:4). Dit derde samenwerkingsverband is vooralsnog 'bestuurlijk' als schrijven de bestuurders wel aan minister Spies dat het niet zo kan zijn dat deze samenwerking 'vrijblijvend' blijft (Amsterdam-1, 2012).

Dilemma's

Van de praktijk nu de theorie er weer bij pakken. Zichtbaar is dat de ontwikkelingen in de regionale samenwerking plaatsvinden in een enorme dynamiek. Een dynamiek van ontwikkelingen vanuit het Rijk, maar ook van binnen de samenwerkingsvormen zelf. Het is in die dynamiek dat er een fors aantal dilemma's ontstaat. De theorie onderschrijft dat.

Zo constateerde Hendriks al in 2002: *"...de netwerksamenleving en de representatieve politiek gaan niet goed samen. Maar ze kunnen ook niet goed zonder elkaar"* (2002:1). Daar sluit ook Teisman op aan: *"De spanning tussen deze interne logica en de logica van netwerkvorming neemt steeds meer toe en bestuurders zitten midden in dit spanningsveld tussen het behoud van het bestaande en het zoeken naar nieuwe besturingsconcepten"* (Teisman, 2003:312 in Schipper, 2011:11). Zij beiden merken een spanning op tussen de groeiende netwerkmatische manier van samenwerken en de

zoektocht van bestuurders naar daadkracht en legitimiteit. Recenter constateert Schaap et al. hetzelfde. Hij stelt: *“Zonder samenwerking komt weinig tot stand. Maar de democratische legitimatie van die samenwerking is matig, terwijl goed bestuur sterke democratie vereist”* (2010:58).

Daarmee is de spreekwoordelijke *koe* van dit onderzoek direct *bij de horens* gevat. Want, is er geen spanning tussen die twee? Zorgt meer aandacht voor de democratische legitimatie juist niet voor een vermindering van de bestuurlijke daadkracht? Of ligt er juist een versterking van die twee in het verschietsel, waar bestuurlijke daadkracht zichzelf kan legitimeren? Kortom: hoe is die relatie tussen die twee en, als die relatie inhoud heeft, wat betekent die relatie dan voor betrokken actoren?

In de lijn van deze gedachtegang heeft Hendriks al een oplossingsrichting gegeven: *“De spanning tussen de netwerksamenleving en de gegroeide representatieve democratie is fundamenteel; het is dus zinvol en noodzakelijk om na te denken over nieuwe vormen van politiek”* (2000:179). Maar, veel ruimte voor deze oplossingsrichtingen lijken er nu nog niet te bestaan in de oplossingsrichting van het kabinet. Op het gebied van bestuurlijke daadkracht constateren Allers en De Kam ook, nogal cynisch, dat enkelvoudige aandacht hiervoor geen oplossing is: *“In China is de bestuurlijke daadkracht inderdaad een stuk groter dan hier. De gevolgen zijn echter huiveringwekkend”* (2010:194). Kortom: evenwicht is nodig. Dit onderzoek zal zich richten op dat evenwicht, op de precieze relatie tussen ‘legitimiteit’ en ‘bestuurlijke daadkracht’, om te komen tot een betere kennis van de indicatoren die binnen die relatie invloed op elkaar hebben. Wat de implicaties van die bevindingen zijn voor de gemeente Amsterdam in de context van de dynamische omgevingsontwikkelingen in de regionale samenwerking zal vervolgens worden onderzocht.

1.2. | Probleemstelling

In de context van de schaalvergroting in de regionale samenwerking, zoals geschetst in de aanleiding, ligt dus het probleem dat centraal zal staan in dit onderzoek. Die ‘schaalvergroting in de regionale samenwerking’ speelt als context en dus als onafhankelijke variabele een rol. Centraal in die context staat de ‘democratische legitimiteit’ en de vraag wat de verhouding daarvan is ten opzichte van de ‘bestuurlijke daadkracht’. In het vervolg zullen beide overigens vaak als ‘legitimiteit’ en ‘daadkracht’ worden genoemd, maar bedoeld wordt in dit onderzoek dan *democratische legitimiteit* en *bestuurlijke daadkracht*.

De vooronderstelling is dat die verhouding tweeledig is. Later zal op die hypothese worden teruggekomen, maar nu is het alvast goed dit vast te stellen. Enerzijds beïnvloedt bestuurlijke daadkracht de legitimiteit van beleid, van *outcomes*. Aan de andere kant echter wordt er vaak verondersteld dat aandacht voor legitimiteit ten koste gaat van bestuurlijke daadkracht. Of dat het geval is en welke indicatoren van invloed zijn zal moeten blijken. Voor nu is het genoeg te weten dat een tweeledige vooronderstelling mogelijk is.

Doelstelling

Centraal in dit onderzoek staat het onderzoeken van de relatie tussen ‘bestuurlijke daadkracht’ en ‘legitimiteit’ binnen de regionale gemeentelijke samenwerking. Die relatie heeft vervolgens betekenis voor de *opstelling* van de Gemeente Amsterdam *ten aanzien* van ontwikkelingen binnen die gemeentelijke samenwerking in de regio. In een veld waarin ontwikkelingen plaatsvinden kan immers vanuit een opstelling worden geredeneerd. Samengevat is de doelstelling van dit onderzoek dan ook:

“Het onderzoeken van de relatie tussen bestuurlijke daadkracht en democratische legitimiteit binnen de regionale gemeentelijke samenwerking van de gemeente Amsterdam. Vervolgens: het doen van aanbevelingen hoe Amsterdam met de kennis van deze relatie om dient te gaan om beiden in evenwicht te houden.”

Met dit doel zal dit onderzoek vervolgens uit gaan komen op een tweeledig antwoord op de probleemstelling. Enerzijds analyserend en beschrijvend, anderzijds ook, waar mogelijk, adviserend.

Uit deze doelstelling komt direct één aanname naar voren. Dat het voor Amsterdam goed zou zijn om daadkracht en legitimiteit *‘in evenwicht te houden’*. Deze aanname kan hier al gesteld worden door vooronderzoek: beide dragen, als zij positief worden ingevuld, bij aan een betere positie voor Amsterdam in de regionale samenwerking. Het zijn ook uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Amsterdam. Hierom is het ook dat de onderzoeker hier al uitgaat van een evenwicht als optimale uitgangspositie voor Amsterdam. De *invulling* van dat evenwicht is natuurlijk vervolgens iets waar dit onderzoek een uitspraak over zal doen, waar dat precies ligt en wat daarvoor nodig is. *Dat* er evenwicht moet zijn spreekt voor zich: daadkracht en legitimiteit zijn beide nodig.

Vraagstelling

Uit de bovenstaande doelstelling komt de volgende probleemstelling of hoofdvraag naar voren

*“Welke relatie hebben ‘**democratische legitimiteit**’ en ‘**bestuurlijke daadkracht**’ binnen regionale gemeentelijke samenwerking;*

*en hoe dient de **gemeente Amsterdam** met de kennis van die relatie om te gaan met de ontwikkelingen in de regionale gemeentelijke samenwerking?*

Het eerste deel van deze vraagstelling legt daarbij het verband tussen de twee afhankelijke variabelen en de relatie die zij met elkaar hebben. Dit wordt toegepast in de context van de onafhankelijke variabele *‘regionale gemeentelijke samenwerking’*. In het tweede deel van de vraagstelling worden de consequenties van de bevindingen uit het eerste deel nader toegepast op de Amsterdamse situatie met het oog op de ontwikkelingen in de regionale gemeentelijke samenwerking. Hier krijgt het onderzoek een meer toegepast karakter, iets dat prima past bij de Rotterdamse insteek van toegepast (bestuurskundig) onderzoek. Een logische vraag zou zijn wat de insteek is van die aanbevelingen, wat is het uitgangspunt? Daar kiest de onderzoeker ervoor om allereerst de huidige kritieken op de positie van Amsterdam en haar rol in de regio in kaart te brengen. Daarnaast worden regionale ontwikkelingen in kaart gebracht. Die twee te samen bepalen het ijkpunt waar de aanbevelingen zich op richten. De context bepaalt zo waar Amsterdam haar houding volgens dit onderzoek zou moeten veranderen. Dat is een logische keuze aangezien het om regionale *samenwerking* gaat.

De probleemstelling valt vervolgens uiteen in een zevental deelvragen:

- 1. Welke inzichten geeft de literatuur over de factoren die bijdragen aan bestuurlijke daadkracht binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*
- 2. Welke inzichten geeft de literatuur over de factoren die bijdragen aan legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*

Deze eerste twee deelvragen zijn gericht op theoretische verdieping in de beide afhankelijke variabelen uit dit onderzoek. Beoogd wordt om daarmee allereerst theoretische grondslag en

verdieping te verkrijgen alvorens in het ‘diepe’ van de praktijk ‘te springen’. Die rijkdom uit de theorie wordt ook opgedaan bij de beantwoording van de volgende deelvraag:

3. *Welke relatie wordt er in de literatuur verondersteld tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*

Hier wordt echter al een relatie gelegd tussen de twee afhankelijke variabelen in dit onderzoek. Die relatie is theoretisch ook verantwoord te maken, zo zal blijken. Het betreft echter vooral de inhoud van deze relatie die onze aandacht trekt. Hoe is die opgebouwd, welke indicatoren zijn van belang en hoe beïnvloeden die elkaar? Als dat boven tafel is kan vervolgens, met de grondige theoretische kennis als bril, worden gekeken naar de werking van die relatie in de empirie:

4. *Welke relatie blijkt er in de praktijk te zijn tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking in de regio Amsterdam?*

Met het beantwoorden van deze vraag is het eerste deel van de probleemstelling afgerond. Vervolgens komen echter de implicaties van dit eerste deel naar voren in de, meer toegepaste, vijfde en zesde deelvraag die (mede) het ijkpunt aanbrengen voor de aanbevelingen ten aanzien van de Amsterdamse opstelling:

5. *Welke ontwikkelingen zijn er in de regionale gemeentelijke samenwerking die voor de gemeente Amsterdam relevant zijn?*
6. *Welke beoordelingen zijn er over de positie van de gemeente Amsterdam in de regionale samenwerking?*

Met de bovenstaande toepassing in het achterhoofd kan er vervolgens een praktisch advies worden gegeven met in achtneming van ontwikkelingen en randvoorwaarden:

7. *Wat betekent de relatie tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit voor de opstelling van de gemeente Amsterdam ten aanzien van ontwikkelingen in regionale gemeentelijke samenwerking?*

Focussen de vijfde en zesde deelvraag vooral op de ontwikkelingen en zijn zij daarmee nogal beschrijvend van aard, de zevende deelvraag haakt daar op in door een toegepaste invulling te beogen van het voorgaande. Met de beantwoording van die vraag kan vervolgens tot een slotconclusie worden gekomen die een antwoord kan zijn op de hoofdvraag als geheel.

1.3 | Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In het voorgaande zijn de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie al helder aan het licht gekomen. Het is echter goed om deze expliciet nogmaals te belichten. Allereerst door te kijken naar de wetenschappelijke relevantie. En hoewel de ambitie veel te hoog zou zijn om te stellen dat dit onderzoek ‘verder gaat kijken dan waar anderen konden kijken’, is het toch goed om vooraf vast te stellen dat het ‘staat op schouders van reuzen’².

Want, veel onderzoek is er al gedaan naar ‘legitimiteit’, veel onderzoek is er ook al gedaan naar ‘bestuurlijke daadkracht’, naar ‘regionale samenwerking’. Hoewel er ook al wel onderzoek is gedaan naar de relatie tussen die drie kan dit onderzoek toch een aanvulling zijn daarin. Want, ten eerste,

² Isaäc Newton – “If I have seen further than others, it is by standing upon the shoulders of giants.”

wordt de bestaande theorie getoetst aan de praktijk en, ten tweede, betreft dat een dusdanig dynamisch veld waarin ontwikkelingen elkaar in rap tempo volgen dat een actuele toetsing steeds weer nieuwe inzichten kan geven.

Met het toetsen van de theorie is de eerste wetenschappelijke relevantie aangegeven. Een theorie, zeker in de bestuurskunde, kan niet (blijven) bestaan zonder voortdurend op haar empirische betrouwbaarheid en werkelijkheid te worden getoetst. Daarnaast is de tweede relevantie dat een koppeling tussen een drietal variabelen wordt genomen die direct wordt getoetst op nieuwe ontwikkelingen in interbestuurlijke samenwerking. Op dit vlak kan dit onderzoek in elk geval de voedingsbodem zijn voor nader onderzoek, of de aanzet zijn tot nieuwe theorievorming. De mate waarin dat het geval zal zijn moet echter eerst nog blijken.

De maatschappelijke relevantie betreft met name de verbinding tussen theorie en praktijk. In die zin kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de inzichten die er in de maatschappij zijn over de veronderstelde relatie tussen ‘bestuurlijke daadkracht’ en ‘legitimiteit’. Daarnaast is één van de doelen van dit onderzoek ook om *toegepast* en *praktisch* te zijn. Dit wordt al ingevuld door te wijzen op aanbevelingen en toepassing van de uitkomsten van dit onderzoek in de beleidspraktijk van de gemeente Amsterdam. Maar ook confrontatie van de maatschappelijke praktijk met de uitkomsten van dit onderzoek kan een meerwaarde betekenen.

In een maatschappelijke context van ontwikkelingen in de samenwerking in regionale netwerken is een onderzoek naar de verankering van democratische legitimiteit en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke daadkracht sowieso een meerwaarde.

1.4 | Leeswijzer

Nu de doelstelling van dit onderzoek helder is, de vraagstelling afgebakend en zowel de wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie in kaart gebracht is het goed om alvast vooruit te blikken op het vervolg van het onderzoek.

Allereerst, in het volgende hoofdstuk, zal dat vervolgen met een uiteenzetting van theoretische inzichten, met het opstellen van een theoretische bril die de mogelijkheid moet gaan bieden om ‘scherp te kunnen zien’. Daarbij zullen de concepten uit de literatuur ook worden verbonden met de onderdelen van de vraagstelling om te kunnen komen tot een eerste hypothese op basis van de theorie.

In het derde hoofdstuk zal daarna worden gekeken naar een conceptueel model dat in staat moet worden geacht de probleemstelling te toetsen aan de praktijk. Daarbij worden de variabelen geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Vervolgens zal in hoofdstuk vier worden ingegaan op de methoden van onderzoek. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de selectie van de *cases*, maar vooral gekeken naar het in kaart brengen van invloeden die de validiteit en kwaliteit van dit onderzoek in gevaar zouden kunnen brengen.

Als de opzet dan gereed is kan vanaf het vijfde hoofdstuk de empirie in kaart worden gebracht. De resultaten van de studie van de praktijk worden dan gepresenteerd. Vervolgens worden deze resultaten geanalyseerd met de in hoofdstuk drie opgestelde theoretische bril. Tenslotte worden conclusies getrokken die hieruit voortkomen.

Afsluitend zullen vervolgens aanbevelingen worden geformuleerd voor de maatschappelijke en wetenschappelijke praktijk en aansluitend worden adviezen gegeven voor mogelijk vervolgonderzoek. In de *epiloog* zal tenslotte worden teruggeblikt op het verloop van het onderzoeksproces en worden enkele opvallendheden opgemerkt.

Om het lezen van dit onderzoek makkelijk te maken is onderstaande leeswijzer toegevoegd om snel te vinden waartoe u dit onderzoek leest.

Waarom leest u dit onderzoek?

Pagina

<i>Ik ben geïnteresseerd in de wetenschappelijke aanpak van dit onderzoek</i>	17
<i>Ik ben geïnteresseerd in de opmerkingen die verschillende respondenten hebben gemaakt.</i>	41
<i>Ik ben geïnteresseerd in de analyse van wat dit onderzoek heeft opgeleverd.</i>	64
<i>Ik ben benieuwd naar de conclusies en de aanbevelingen.</i>	92

2 Theoretisch kader

Nu de *scope* en de *focus* van dit onderzoek helder zijn is het goed om eerst terug te gaan naar een stevige basis waarop kan worden gebouwd. Als bestuurskundige ga je dan op zoek naar de 'schouders van reuzen' die bepaalde concepten al helder in kaart hebben gebracht en waar uiteraard goed gebruik van is te maken. In dit hoofdstuk worden concepten uit de 'bestuurskundige boekenkast' bijeen gezocht die meerwaarde hebben en tezamen een conceptueel model kunnen gaan vormen.

Dit theoretisch kader begint met een interessante stelling van halverwege de vorige eeuw. Een stelling die de interesse van de onderzoeker wekte. In 1961 kwamen Ostrom et al. (1961:842) tot de conclusie dat er geen sprake was van een gebrek aan een 'metropolitan framework', maar dat het kennis daarvan ontbrak. Met hun inbreng van de betiteling 'Gargantua', uit Robert Wood's *The New Metropolis*, braken zij een lans voor meer oog voor de *"formal and informal arrangements that may exist for settling area-wide problems"* (1961:842). Lefèvre grijpt in de jaren negentig terug op dit werk van Ostrom et al. om de verschillen te duiden tussen de nieuwe 'booming period' van metropolitaan bestuur (1998:11). Hij schrijft dat de uitgangspunten nog steeds hetzelfde zijn; namelijk, in navolging van Sharpe (1995), de volgende: sterke politieke legitimiteit, autonomie van overheden met financiële en menselijke capaciteit, brede jurisdictie als basis en een relevante territoriale afbakening van de functionele 'urban area'. Met de opkomst van *governance* als belangrijk instrument voor overheden in een veranderde wereld waarin globalisering centraal is komen te staan (1998:2) zijn de omstandigheden echter wel verandert zo betoogt hij. Daarmee plaatst hij een uitdaging zoals die nog steeds geldt: *"a certain type of economic and social development pushed by certain actors prevails in metropolitan governance"* (1998:22). Haus en Sweeting omschrijven (2006:282) dat min of meer gelijk en zij plaatsen dat alles in het licht van een tweetal uitdagingen: legitimiteit en local governance. Hun oplossing is leiderschap: *"urban leaders (...) have to find means to link their governance 'diplomacy' to the publicity of councils..."* (2006:282).

Deze stelling, dat leiderschap nodig is om het governance van nu, te verweven met de publieke verantwoording, is voor de onderzoeker één van de aanleidingen geweest dit onderzoek te starten. Indien juist, geeft zij namelijk een antwoord op de vraag waarom legitimiteit en daadkracht soms hand in hand gaan en soms ook niet. Om deze stelling te ontmantelen is dit theoretisch kader opgedeeld in drie onderdelen: een theoretische beschouwing van governance in de netwerksamenleving (2.1), een theoretische beschouwing van legitimiteit (2.2) en een theoretische beschouwing van daadkracht (2.3). Tenslotte volgt de hieruit voortkomende conceptualisatie (2.4).

2.1 | Governance in de netwerk samenleving

De complexiteit van problemen in de samenleving zorgt voor de opkomst van arena's en interactie. Omdat de standaardreacties op problemen niet voldoen, worden overheden, bedrijven en andere actoren *gedwongen* om samen op zoek te gaan naar nieuwe oplossingen. Die complexiteit van

problemen zoals Martin & Mayntz (1991), Thompson *et al.* (1993) en Kickert *et al.* (1997) beschrijven, staat in een bredere context van een ontwikkeling naar meer netwerkmatige samenwerkingsvormen op basis waarvan Castells concludeert: *“we live in a network society”* (2000:12). Deze ontwikkelingen worden in de bestuurskunde over het algemeen aangeduid met de term ‘governance’. De waarde van die term is echter afgenomen doordat er vele begrippen onder zijn gaan vallen, zo concludeert Rhodes (1997). Hij stelt voor om *governance* als volgt te definiëren:

“Governance refers to self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state” (1997:15)

Inhoudelijk betekent governance daarmee een trendbreuk met voorgaande, meer constitutionele oplossingsrichtingen: *“de governance theorie geeft meer aandacht aan de rol van lokale interactie en horizontale coördinatie”* (Schipper, 2011:93). Oorzaak hiervoor ligt in de problemen die traditionele inrichting van de overheid heeft ondervonden. Klijn & Skelcher concluderen: *“Feit blijft dat de schaalniveaus van vraagstukken niet meer samenvallen met bestuurlijke grenzen en dat er daarom allerlei samenwerkingsverbanden nodig zijn, zolang niet gekozen wordt voor bestuurlijke opschaling”* (2005:3).

Castells schrijft dat de ontwikkeling naar een ‘netwerksamenleving’ bepaalde processen op gang brengt. Hij stelt dat *“processes of social transformation summarized under the ideal type of the network society go beyond the sphere of social and technical relationships of production: they deeply affect culture and power as well”* (2000:476). Dat zorgt voor onzekerheid, zo stellen Koppenjan & Klijn vast. De netwerkmatige manier van samenwerking kenmerkt zich ook door *institutionele* en *strategische* onzekerheid. Behalve door onzekerheden wordt de netwerksamenleving volgens Koppenjan & Klijn ook gekarakteriseerd door *dynamiek* en *doorkruisende verbindingen* waardoor de complexiteit toeneemt. Zij concluderen dan ook dat er strategie nodig is om te leren omgaan met substantiële, strategische en institutionele onzekerheden (2004:6). In die context geven de auteurs de belangrijkste componenten weer van een netwerkperspectief:

- Actoren zijn afhankelijk van elkaar om een doel te bereiken, daartoe werken ze samen en werken met een, op basis van hun percepties, gemaakte strategie. Alleen de actoren die direct worden beïnvloed participeren (2004:10).
- Om doelen te bereiken moet worden samengewerkt. Gezien de onzekerheid moeten actoren tegelijkertijd ook leren. Door interactie ontstaan leerprocessen en gedeelde inzichten. Centraal hierin staat de netwerkmanager die moet omgaan met de onzekerheden in de complexe dynamiek van het netwerk.

Netwerken zijn volgens March & Rhodes aan de hand van een aantal kenmerken te typeren (March and Rhodes, 1992:251 *in Rhodes, 1997:44*):

- Lidmaatschap: aantal participanten en soort van belang
- Integratie: aantal interacties, continuïteit en consensus. Het is van belang dat *“all participants share basic values and accept the legitimacy of the outcome”*.
- Bronnen: verdeling van bronnen in het netwerk, verdeling van bronnen binnen de participerende organisaties.

- Macht: hoewel niet evenwichtig verdeeld, *“it must be a positive-sum game if community is to persist”*.

Op basis van deze theorieën is vast te stellen dat het onderzoeksveld zich bevindt in de sfeer van *intergouvernementele netwerken*. Rhodes (1997:38) definieert deze als:

“...the networks based on the representative organizations of local authorities. Their distinctive characteristics are: topocratic membership; an extensive constellation of interests encompassing all the services of local authorities; limited vertical interdependence because they have no service delivery responsibilities; but also extensive horizontal articulation or ability to penetrate many other networks”

Over wat al deze ontwikkelingen betekenen voor samenwerking in metropolitaanse gebieden is veel geschreven. Feiock bijvoorbeeld noemt de interventies van overheden in governance een dilemma. Toch wijst Feiock erop dat regionale beleidsproblemen, die worden gekenmerkt door strategische interactie, multiële evenwichten en analytische onzekerheden, gepromoot kunnen worden door samenwerking en governance. Belangrijke uitgangspositie is dat *“...local governments make choices ‘dependent’ on the choices of other governments”* (2004:345). Volgens hem is het proces ook te verbeteren met een tweetal mechanismen:

“Competition and cooperation are often portrayed as alternative and even incompatible mechanisms for governance. The empirical studies reported here demonstrate that elements of competition and cooperation are present in virtually all systems of local governance, and that they quite often work in a complimentary fashion” (2004:343).

De ontwikkelingen in netwerken en governance brengt een uitdaging zich mee. Deze wordt naar voren gebracht door Rhodes als hij stelt dat *“As networks multiply, so do doubts about the centre’s capacity to steer”* (1997:16). Oftewel hoe is een netwerk te managen of te beïnvloeden?

Sturing van netwerken

Vanwege de aanwezigheid van meerdere actoren met verschillende strategieën en probleempercepties is een processtrategie nodig in netwerksamenwerking. Koppenjan & Klijn noemen een aantal zaken die daarin een rol spelen: afhankelijkheden van actoren, de hulpbronnen waarover ze beschikken, belangen, percepties en strategieën die ze hanteren. Om bij elkaar te komen is het nodig dat *“...parties engage in interaction, will gain information and will positions and standpoints become clear”* (2004:65). Hiermee worden zekerheden gecreëerd waardoor er percepties samenvallen en besluiten worden genomen.

Het is Rhodes die de stelling dat overheden de samenwerking enkel moeten stimuleren tegensprekt: *“The challenge is to understand the new networks and devise ways not only of steering them, but also of holding them to account”* (1997:110) De rol van politici is wel belangrijk. Dat onderkennen ook Koppenjan & Klijn als zij visionair schrijven over de rol van politici in het complexe interactieproces *“At the start (...) politicians can play an active role as initiators or by picking up and supporting the initiative of others”* (2004:237). Hierbij kan worden gekeken naar condities en de richting waarin oplossingen kunnen worden gezocht. Er moet echter wel ruimte blijven om te leren, want het hele proces is daarop gebaseerd, dat percepties veranderen (2004:237). Politici legitimeren ook het proces. In het verloop van het proces kunnen politici actief betrokken zijn en steun verlenen. Daarbij is het wel van belang dat er tijd is voor feedback, dat er expertise wordt ingeschakeld en dat

verschillende ideeën worden geconfronteerd (2004:238). Tenslotte moeten politici de keuze maken door alternatieven te kunnen wegen of te combineren. Hiervoor moeten beleidsvoorstellen worden opgesteld en moeten meerderheden voor een optie worden verkend (2004:239).

Die spanning waarin politici dienen te handelen herkent Teisman. Hij schrijft: *“de spanning tussen de interne logica [inhoud] en de logica van netwerkvorming neemt steeds meer toe en bestuurders zitten midden in dit spanningsveld tussen het behoud van het bestaande en het zoeken naar nieuwe besturingsconcepten”* (Teisman, 2003:312 in Schipper, 2011:11). Die inhoud komt in botsing met de netwerkmatige manier van werken. Rhodes geeft al aan dat een andere manier van werken nodig is: *“we need to manage relationships between organizations, but we measure individual performance against measurable targets. Reinventing government trivializes the challenge of the new governance”* (1997:110).

Lessen uit evaluatiestudies

Uit de praktijk blijkt een andere tegenstelling. Legitimiteit is in *governance* achtergebleven. Van Hulst stelt vast dat: *“..de constatering dat het overleg op regionale schaal vooral overleg was tussen ambtenaren en niet tussen bestuurders kan niet automatisch leiden tot de conclusie dat de besluitvorming op regionaal niveau daarmee democratisch gelegitimeerd is”* (2000:183). Teisman et al. ondersteunen dat met hun conclusie uit de evaluatie van de Randstadsamenwerking: *“Door de aandacht op structuurkwesties te richten ondermijnt de Regio Randstad zijn eigen legitimiteit. De agenda verarmt, de participatie vermindert en resultaten die met gejuich ontvangen worden zijn bijna niet te verwachten”* (2005:17). En eigenlijk volgt dat uit vrijwel alle andere literatuur ook. Het was Rhodes die opmerkte dat *“There is also a democratic deficit in the multiform maze of the new governance”* (1997:197) en het Hulst stelde als gevolg van zijn onderzoek dat: *“Gebreken in de democratische legitimatie van besluitvorming over regionaal beleid liggen dus niet op het vlak van het ontbreken van mogelijkheden voor bestuurlijke participatie, maar meer in een magere of marginale rol van de politieke organen. Dat is niet alleen vanuit democratisch oogpunt problematisch, maar ook vanuit een oogpunt van effectieve regionale ordening en sturing.”* (2000:185).

Ten slotte

In een zoektocht naar democratische legitimatie in *governance* is de representatieve democratie een complicerende factor. Het is zoals Hendriks (2004) vaststelde: ze kunnen niet zonder elkaar, maar ze liggen elkaar ook niet. *Governance* doet de legitimiteit veranderen, maar ze kan haar ook aanvullen of bedreigen zo stellen Klijn & Koppenjan (2004). En dan heeft Castells een punt als hij wijst op de rol van de leiders in een veranderende samenleving: *“Leadership is personalized, and image-making is power-making”* (2000:476). Immers, de leider heeft de autoriteit van de staat in handen, en: *“the state is ‘the source of legitimacy in transferring power or sanctioning new powers both above it and below it’ and so it is ‘a source of constitutional ordering’”* (Hirst & Thompson (1995:431 in: Rhodes, 1997:18). Voordat die stelling kan worden ontmanteld dient het legitimiteitsvraagstuk eerst aan de orde te komen. Dat gebeurt in de volgende paragraaf.

2.2 | Legitimiteit

Nu de context is geschapen met de zoektocht naar *governance* en kenmerken van de veranderende samenleving dient eerst dieper in te worden gegaan op legitimiteit. Wat is dat legitimiteit? Legitimiteit wordt vaak als een ‘vaag’ en nauwelijks ‘tastbaar’ begrip gezien. Het is moeilijk ‘vast te houden’. In deze paragraaf wordt vanuit de literatuur getracht om invulling te geven aan wat

legitimiteit is. Daarvoor wordt eerst teruggegrepen op klassieke voorbeelden waarna vervolgens ingegaan wordt op een aantal indicatoren.

Legitimiteit vanuit filosofie en historie

Dahl (1973:1124) vergelijkt legitimiteit met een reservoir: *“so long as the water is at a given level, political stability is maintained, if it falls below the required level, political legitimacy is endangered”*. Een vergelijking is echter niet genoeg. Een adequate analyse van legitimiteit vergt politieke en rechtstheoretische inzichten, zo stelt Zouridis, (2007:97 in: *Cornelissen et al.*), maar ook sociaalpsychologische en sociologische inzichten. Behalve die vier zou het goed zijn om in navolging van Riley (1982), Barnard (2001) en Oosterhout (2002) te beginnen met een filosofisch perspectief. De *oorsprong* en de *bronnen* van legitimiteit worden immers al vanaf de Hellenistische tijd betwist zo stelt Riley (1982) in zijn overzicht van de filosofisch historische discussie, *Will and Political Legitimacy*, vast. Daar deze discussie het doel van dit theoretisch kader voorbij zal schieten is ervoor gekozen deze niet hier, maar in de *epiloog*, als achtergrond, op te nemen (zie annex I).

Institutionele legitimiteit

Hendriks (2007:97 in *Cornelissen et al.*) beschouwt institutionele legitimiteit in de eerste plaats als legaliteit. Centrale vraag is dan of er een wettelijke bevoegdheid is voor handelen en of het handelen ook binnen de wetten valt. Volgens Hirsch Ballin moet dit worden aangevuld met *rechtvaardigheid*, dat wil zeggen, met de garanties voor menselijke waardigheid zoals bijvoorbeeld in het verdrag van de Rechten van de Mens vastgelegd. (2007:98). Legitimiteit dient daarmee geworteld te zijn in de democratische rechtstaat (Bekkers, 2007:33).

Het opbouwen van institutionele legitimiteit komt terug in de definitie van Scharpf over de legitimatie door het geloof in en de praktijk van een tweetal bewegingen in de democratische zelfbeschikking:

“...under modern conditions, the legitimacy of political systems has come to depend entirely on the belief in, and the practice of, democratic self-determination which must assure that government of the people must also be government by the people and for the people”
(1999:1)

Scharpf wijst op twee dimensies van democratische zelfbeschikking: de input georiënteerde autoriteit (*government by the people*) en de output georiënteerde effectiviteit (*government for the people*). Volgens Scharpf wordt, in de democratische theorie, de uitoefening van het bevoegd gezag gelegitimeerd door deze zelfbeschikking. Luhman schrijft daarover dat legitimiteit volgt uit de juiste toepassing van de regels en procedures. Die moeten juist zijn ingericht in een eerlijk proces waardoor *“Legitimation durch Verfahren”* kan plaatsvinden (1969:28 in: *Bekkers, 2007:33*). De twee perspectieven die Scharpf onderscheidt (1999:6) zijn:

Inputlegitimiteit: Politieke keuzes zijn legitiem als en omdat zij de ‘wil van het volk’ reflecteren, dat is, als die keuzes worden ontleend aan de authentieke voorkeuren van de leden van een samenleving.

De kern van inputlegitimiteit is de verhouding tussen participatie en consensus, maar dit geldt met name op lokale schaal waar deliberatieve win-winsituaties kunnen worden ontwikkeld. Op grotere schaal dreigt de *“justification of the majority”* (1999:7) ervoor te zorgen dat outcomes geaggregeerde meerderheidsbelangen zijn en dus niet legitiem zijn op puur inputgerichte onderdelen van democratie. Scharpf vangt dit op door te wijzen op Webers notie van *Gemeinsamkeitsglaube*, zoals

ook uit de filosofie voortkomt dat beslissingen rusten op meer dan Rousseau's *volonté générale*, maar ook een gelegitimeerd moeten worden door "*thick collective identity*" (Scharpf, 1999:8-9). Eshuis & Edwards schrijven dan ook dat inputlegitimiteit wordt gewaarborgd door mogelijkheden voor participatie, open agendasetting, kwalitatief goede representatie van actoren (2008:8).

Outputlegitimiteit: Politieke keuzes zijn legitiem als en omdat zij effectief gemeenschappelijke welzijn en welvaart, zoals gevraagd, bevorderen.

De outputlegitimiteit wordt voortgebracht door de capaciteit van de overheid om problemen op te lossen met collectieve oplossingen. Problemen die niet door individuele actie, actoren of vrijwillige coöperatie zijn op te lossen. Nodig is dan ook "*...the perception of a range of common interests that is sufficiently broad and stable to justify institutional arrangement for collective action*" (1999:11). Daarmee is outputlegitimiteit meer gebaseerd op *interest* dan op *identity*. Outputlegitimiteit steunt dan ook op institutionele normen en prikkels die de misbruik van publieke macht voorkomen en de effectieve probleemoplossing bevorderen. Mechanismen van outputlegitimiteit zijn: vrije en algemene verkiezingen, onafhankelijke expertise, corporatisme en intergouvernementele overeenstemming en tenslotte pluralistische beleidsnetwerken (Scharpf, 1999:13-20). Beetham zegt dat er inderdaad een connectie is tussen effectiveness en legitimacy, '*as the performance of government makes a significant contribution to its legitimacy*' (Beetham, 1991). Eshuis & Edwards beschouwen in navolging van Scharpf de volgende normen als uitgangspunten van outputlegitimiteit: effectief, efficiënt en responsief over de beslissingen in verantwoording naar de wensen van het volk (2008:9).

Deze verdeling onderschrijft Van Tatenhove (2009) in zijn theoretische plaatsbepaling van politieke legitimiteit. Hij stelt, in navolging van Scharpf, 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; Edelenbos et.al., 2006 en Van Tatenhove, 2008, dat er behalve van *output-* en *inputlegitimiteit*, ook nog van een tweetal andere vormen van legitimiteit sprake moet zijn. Hij noemt daarbij:

Proces- of throughputlegitimiteit: Politieke keuzes zijn legitiem als het proces op een eerlijke, legale, transparante en open, efficiënte en deliberatieve manier is ingericht.

Bij de proceslegitimiteit staat de zorg voor de kwaliteit van de procedures en de structuur van beleidsvoeringprocessen in termen van legaliteit, transparantie, eerlijkheid, responsiviteit, deliberatie, openheid en efficiency centraal. Het proces moet billijk en rechtvaardig verlopen. Ten aanzien van throughputlegitimiteit zijn de checks en balances belangrijk, zo schrijven Eshuis en Edwards (2008:8). Zij geven aan dat er een combinatie moet zijn van aggregatie en integratie van voorkeuren. Verder moet er kwaliteit zijn van participatie, transparantie over het besluitvormingsproces en moeten door checks en balances de minderheden niet onder druk van de *majority rule* komen te staan.

Feedbacklegitimiteit: Politieke keuzes zijn legitiem als de feedback en verantwoording op een juiste wijze zijn ingericht en worden afgelegd.

Bij de feedbacklegitimiteit is de kern dat politici en bestuurders verantwoording aan elkaar afleggen en aan burgers. De wijze van verantwoording en feedback is de kern van deze legitimiteitsbron en de manier waarop dit proces is ingericht en hoe de uitkomsten hiervan worden verwerkt aan de inputzijde van het proces is bepalend voor de mate van vertegenwoordiging van deze bron van

legitimiteit (2009:5). De implementatie van het leerproces is belangrijk, zeker ook voor de actoren wiens beleid wordt uitgevoerd. Daarom dient de verantwoording een belangrijke dimensie te zijn van deze vorm van legitimiteit (Eshuis & Edwards, 2008:9).

Op basis van het werk van Weber heeft Easton (1965) drie andere, meer praktische typen van legitimiteit onderscheiden: structureel, ideologisch en persoonlijk. Bekkers schrijft hierover dat hierin de waarden die gelden centraal staan. Legitimiteit wordt dan verkregen op basis van de waarden die de persoon, ideologie of institutie voorstaat (2007:37). In navolging van Daudt betoogt hij dat de mate van legitimiteit wordt bepaald door het aantal waarden waar men belang aan hecht en de manier waarop die in de politieke besluiten tot uitdrukking worden gebracht.

Sociologische legitimiteit

Legitimiteit kan ten tweede ook worden teruggebracht naar de mate waarin zij recht doet aan de normen die leven in een gemeenschap en die in die gemeenschap worden aanvaard (Bekkers, 2007:34). Legitimiteit komt dan voort uit anderen, maar is gebaseerd op de autoriteit van het bestuur of de bestuurder (Kim, 1966:255 *in: Bekkers, 2007:34*). Deze vorm van legitimiteit wordt in dit onderzoek echter verder buiten beschouwing gelaten. Meer inzicht hierover is in Annex II opgenomen.

Conclusie

Legitimiteit wordt in deze paragraaf als volgt opgevat. In de eerste plaats worden vier legitimiteitsbronnen omschreven onder de noemer 'institutionele legitimiteit'. Deze inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit zijn algemeen aanvaarde en meetbare bronnen van legitimiteit in een proces. Daarnaast wordt duidelijk dat er andere manieren zijn om legitimiteit te meten. Deze 'sociologische legitimiteit' wordt verder echter buiten beschouwing gelaten. Zij is namelijk lastiger te meten en bovendien meer filosofisch van aard. De definitie van legitimiteit komt daarom in dit onderzoek tot stand door de vier legitimiteitsbronnen van de institutionele legitimiteit.

2.3 | Daadkracht

Nu de legitimiteit in het licht van de theorie is bekeken dient vervolgens het licht te worden geworpen op daadkracht. Wat is dat daadkracht? En hoe komt daadkracht tot stand? Het blijkt lastig om dat in de theorie op te zoeken. Daadkracht blijkt een vaag begrip. Toch wordt in deze paragraaf een poging gedaan om daadkracht helder te beschrijven.

De term daadkracht is moeilijk eenduidig te definiëren. Het raakt aan bestuurskracht, dat door Boogers & Schaap wordt omschreven. Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om: maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen (1), relevante actoren bij elkaar te brengen (2), en te laten samenwerken (3), met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is (4). (Boogers en Schaap, 2007:9 *in: Castenmiller, 2009:340*). Maar bestuurskracht is niet hetzelfde als daadkracht. Daadkracht is resultaatgericht, terwijl bestuurkracht meer beschouwend lijkt te zijn. Waar bestuurskracht zegt: 'wat kunnen we?', vraagt daadkracht: 'wat bereiken we?'.

Een meer afgebakende definitie geven Van den Dool *et al.* in hun beschrijving van de Nederlandse lokale overheid (2010:5):

“The Netherlands is a country with a history of measuring the so-called ‘governing capacity’ of local government, in which governing capacity nowadays refers to the ability to get the right things done, as well as to get them done in a legitimate manner”

De gehanteerde definitie wijst ook op ‘bestuurskracht’, maar ligt ook zeker na aan daadkracht. Belangrijk is dan om te constateren dat zij ‘things right done’ en ‘legitimate manner’ als belangrijkste componenten beschouwen.

Ringeling schrijft³, aldus Bekkers (2007:31), over daadkracht het volgende: dat het openbaar bestuur zich vaak in een onmogelijke spagaat bevindt waarbij economische waarden als effectiviteit en efficiëntie moeten worden verzoend met meer politieke waarden zoals vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid en veiligheid alsmede met meer procesmatige waarden zoals transparantie en toegankelijkheid. Er kan volgens Bekkers zelfs van een legitimeitscrisis worden gesproken. Gezien die spagaat van het openbaar bestuur constateert Pans (2010:43): *“Het is voor hedendaagse bestuurders uiterst moeilijk geworden om te besturen”*.

Ook Klijn onderschrijft dat sturing lastig is. Maar tegelijkertijd acht hij dat wel één van de meest belangrijke onderdelen van governance. Met het oog op de outcomes is het juist toepassen van netwerkmanagement van uiterst groot belang. Hij stelt: *“Yet, the aforementioned outcomes of research seem to indicate that network management is a very important factor in understanding what makes governance networks effective, in the sense of producing socially relevant outcomes”* (2008:19). Het is daarbij goed om daadkracht met Klijn te omschrijven als ‘socially relevant outcomes’. Dat constateert ook Hendriks, hij ziet interactionistisch en responsief bestuur als aansprekend en daadkrachtig bestuur (2002:71). In lijn met Cerfontaine kan dan betoogt worden dat we graag een effectieve, op output gerichte vorm van governance hebben die ook nog eens legitieme resultaten oplevert die democratisch tot stand zijn gekomen (2005:20). Daadkracht heeft daarmee betrekking op: *“Effectieve, efficiënte en sociaal relevante uitkomsten die op een democratisch legitieme manier tot stand zijn gekomen en daarmee dus als een resultaat worden gezien van representatieve autoriteiten”* Daarmee kan daadkracht worden uitgesplitst in de rol van bestuurders en managers (Klijn, 2008) en in de outcomes (Cerfontaine, 2005). Beide onderdelen worden nu na elkaar behandeld.

Daadkracht en leiderschap

Daadkracht en leiderschap hangen samen. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen namelijk om nieuwe bestuurders. *“In deze (...) omstandigheden is het noodzakelijk om effectief te besturen door een slimme combinatie van daadkracht en draagvlak”* Pans schrijft dat bestuurders vaardigheden moeten ontwikkelen die samen *smart power* vormen. Daarmee bedoelt hij dat de bestuurder integer is, de maakbaarheid tempert, een charismatisch doel heeft, prioriteiten stelt, met zijn ambtenaren een tandem vormt, omgeving en zichzelf kan sturen. In de nieuwe omstandigheden zijn daar de volgende eisen bijgekomen: het werken aan vertrouwen, verbindend zijn, persoonlijk aanspreekbaar zijn, actieve openheid als keuze en een heldere mediastrategie als middel (Pans, 2010:44-45). In 2001 al, nog voor de opkomst van Fortuyn, constateerde Ringeling (2001:12) dat politieke leiders steeds belangrijker worden, ten koste van de inhoud. Er vindt een verschuiving plaats van verantwoording naar individuele verantwoordelijkheid (2001:26). Dat zorgt voor een nieuw soort politiek leiderschap.

³ A. Ringeling, *Het imago van de overheid*

Van Twist & Peeters schrijven dat in complexe bestuurlijke processen andere vormen van leiderschap nodig zijn. Het tonen van daadkracht of stevig ingrijpen is immers weinig effectief zo concluderen zij. En dus stellen zij dat leiderschap wel nodig is, maar van een andere soort (2009:25). Daadkracht kan namelijk schade aanrichten, zo schrijven Van Twist en Peeters (2009:25). Ontijdige daadkracht dan. Dat kan namelijk het gevolg hebben dat partijen zich terugtrekken in hun loopgraaf omdat partijen die nog niet klaar zijn voor een volgende stap een vertragingstactiek gaan toepassen. Van Twist en Peeters noemen daarom 'leiderschap in de dossiers van de marge' als vorm van goed netwerkmanagement. Dat bestaat uit het strategisch om te gaan met af- en aanwezigheid op vergaderingen, het zorgen voor de juiste sfeer, het beïnvloeden van de verwachtingen en het dreigen met ingrijpen:

"Leiders moeten op zoek gaan naar een gevarieerd handelingsrepertoire, waarin zowel plaats is voor 'klassieke interventies', als voor betrokken bescheidenheid: sensitiviteit voor de organisatorische marge en het maken van subtiele bewegingen aan de zijlijn" (2009:27).

Klijn stelt dat: *"the political authority as network manager is more of an actor among the actors, rather than the big leader (2008:26)*. Dat betekent dan ook een andere rolopvatting. In governance netwerken is die echter wel met name politiek gekleurd, maar dat komt door de meer strategische in plaats van technische benadering (2008:21). Klijn & Skelcher beschrijven de rol van publieke managers in governance networks als 'veranderend' (2007:26). Nog steeds zijn verkozen bestuurders de belangrijkste bron van autoriteit, maar steeds meer ambtenaren spelen een belangrijke rol in de netwerksamenleving. Klijn en Skelcher beschrijven een transformatie van 'political' naar 'managerial', een verandering die nieuwe perspectieven met zich meebrengt (2007:27). Er bestaan drie vormen waarop de verhouding wordt ingevuld: scheiding tussen politici in instituties en managers in governance networks (1), politici als meta-governors die het totaalbeeld sturen terwijl managers het gedetailleerde design en de implementatie voor hun rekening nemen (2) en tenslotte managers als 'agents' van politici in het aanleveren van ideologisch gedreven programma's (3).

De rol van de netwerkmanager wordt ook nog eens bemoeilijkt door de democratisch legitieme dimensie. De representatieve vertegenwoordiging zelf kan die kloof verkleinen, maar zij zijn niet altijd beschikbaar. Bovendien opereren zij niet altijd even tactvol waardoor zij gehaalde resultaten kunnen vernietigen stelt Klijn vast (2008:25). Klijn onderscheidt in netwerkmanagement twee rolverdelingspatronen tussen de politicus en zijn ambtelijke vertegenwoordiging:

1. *"One is that political authorities themselves can take on the role of network manager, or at least partially fulfil this role themselves. (2008:25)*

Hierbij zorgen netwerken zelf voor legitimatie en functioneren ze enkel onder de verantwoordelijkheid van de politicus. De bestuurder staat daarbij op afstand van het netwerk en het besluitvormingstraject. Daarbij kunnen ze zich verbinden bij goede resultaten en afzijdig houden bij slechte uitkomsten.

2. *"A different role is required from the political authorities, in which they have to interact, negotiate, and so on. (2008:25)*

Hierbij moet niet worden gedacht aan zichtbare onderhandelingen en werkbezoeken. Deze rol van de politieke vertegenwoordiger is meer op de achtergrond, ver weg van de

dramademocratie. Waar de processen langzaam en slopend zijn zonder dat grote beslissingen snel worden genomen.

De roep uit de samenleving om meer daadkracht en sterker leiderschap stelt de politieke leiders voor een dilemma in deze relatie (Klijn, 2008:23). De mediadramatisering van de democratie eist sterk, krachtig en zichtbaar optreden, terwijl Van Kersbergen en Van Waarden zelfs stellen dat 'trust' en 'diplomacy' noodzakelijk zijn (2004:) en Van Twist en Peeters spreken van 'leiderschap van de kleine beweging. Aan de andere kant stellen Haus en Sweeting:

"If urban leaders want to be re-elected they have to find means to link their governance 'diplomacy' to the publicity of councils and fora" (2006:282).

Zij zien daar ook kansen voor in Urban Leadership:

"...hybrid constellations can be considered as highly improbable and requiring strong charismatic leadership. (...) The return of Weberian 'charisma' as opposed to completely 'rationalised' politic and administration can be seen in the light of these institutional challenges and insufficiencies". (2006:283)

Na een rondgang langs stedelijke regio's in de wereld concludeert Cerfontaine: *"Wat opvalt is, dat succesvolle steden visie, leiderschap en de realisatie van concrete projecten weten te combineren"* (2005:27-28). Haus en Sweeting stellen dat ook, (2006:268) dat de potentie van steden en stedelijke gebieden tot uiting kan komen, door dynamisch leiderschap. Daarvoor zijn twee dingen nodig: 'make cities fit for this mission' en 'make sense of what cities do'. De rol van de leider heeft daarbij twee assumpties: het individu is belangrijk als drijvende kracht en vanuit een institutioneel perspectief is leiderschap in stedelijke gebieden te generaliseren.

"If urban governance is at least partially constructed by local actors, and if political leaders, endowed with resources stemming from political legitimacy, formal power and social capital, play a key role within this field of actors" (2006:269).

Politiek leiderschap moet volgens Haus en Sweeting daarbij wel worden gezien als interactief, gericht op ambtelijke organisatie en publiek en oog hebben voor institutioneel design (2006:270). Goede politieke leiders beïnvloeden structuren, interpreteren sociale normen en focussen op behalen van specifieke doelstellingen. Omdat governance legitimerende tekortkomingen kent is er een gat waar het de rol van leiders kan zijn om diverse vormen van democratiemodellen op de juiste wijze te implementeren en toe te passen. In netwerk samenwerking is de belangrijkste rol van leiders het verstevigen van vertrouwen en het inspelen op complexiteit en afhankelijkheden (Haus & Sweeting, 2006:281). De genoemde auteur bepleiten ook een rol als 'interface-manager'.

Hiermee pleiten Haus en Sweeting voor een terugkeer van Weber's charisma als aanvulling op het compleet gerationaliseerde politieke en ambtelijke veld. Hiermee komt creativiteit en persoonlijke verantwoordelijkheid terug wat zorgt voor stimulatie van competitie en het mogelijk maken van innovaties (2006:284). Lefèvre voorspelt daarbij een nieuwe politieke elite die hun legitimatie ontleen aan hun capaciteit om twee contradicties te koppelen: de internationale (economische) uitdaging voor hun stad(regio) en de lokale waarden (1998:23) Over de rol van de leider komen Haus en Sweeting dan ook tot de volgende conclusies:

"in constructing the common good mainly in interaction with local organisations which control important resources (...) political leaders enlarges the developmental opportunities for their city and strengthens the importance of leadership in the bargaining networks" (2006:284).

Want: *"politiek is meer dan ooit een verfijnd ambacht. Tussen subtiel afwezig zijn en scherp aanwezig zijn zitten vele fijne schakeringen, waarmee de politiek in de netwerksamenleving moet kunnen spelen"* Van Twist en Peeters (2009:25). En dus schrijft Hendriks: *"In dit opzicht staat de politiek niet zozeer aan het eind als wel voor een nieuw begin"* (2002:276). Dat betoogt ook Kübler (2006:7) als hij de rol van politiek leiderschap essentieel noemt in het bestaan van democratische metropoolregio's in Europa: *"L'existence d'un leadership politique, permettant de mobiliser les acteurs autour d'une vision ou d'un projet politique commun"*.

Van de Amerikaanse 'leiderschapsgoeroe' Covey zijn een aantal aspecten van belang, zeker wat betreft zijn definitie van *dienend leiderschap*. Hij onderscheidt (2006:1-3) vier onderdelen van dienend leiderschap: *modeling* (1), want een kind en alle andere mensen leren het beste door het juiste voorbeeld, *pathfinding* (2), want een visie weergeven is niet genoeg, het gaat erom dat je met de mensen zelf op zoek gaat naar de juiste weg, *alignment* (3), want een missie of visie moeten geïnstitutionaliseerd worden en onderdeel worden van de autoritaire moraal, tenslotte *empowerment* (4), want de beste manier om mensen aan te sturen is het aan henzelf over te laten, zij organiseren zichzelf.

Daadkracht en outcomes

Daadkracht is echter niet alleen gebaseerd op leiderschap. Concrete resultaten zijn ook van belang om leiderschap aan te tonen. Klijn benoemt dat (2008:15). Leiderschap is dus ook gebaat bij outcomes. Hierbij wordt echter wel met een waarschuwing gestart: veel outcomes blijven onduidelijk en onzichtbaar. Castenmiller stelt: In de praktijk blijven de besluitvormings- en beïnvloedingsmogelijkheden, de verantwoording en de controle voor individuele gemeenteraadsleden onoverzichtelijk en onduidelijk. De geluiden blijven dat het democratische proces te traag, stroperig en ondoorzichtig is. De vele initiatieven, bijeenkomsten en overleggen zorgen niet voor een overzichtelijk beeld (Castenmiller, 2009:345). Dat concluderen ook Haus en Sweeting:

"The picture of local governance is complex, but clear distinctions can still be made within that context. Not 'all is fair in love and governance' – since, still, one has to give reasons in order to legitimise authoritative decisions" (2006:270).

Juist omdat niet alles 'fair' is in 'love and governance' stelt Klijn dan ook terecht:

"This is clearly an important aspect of governance. Not one single political system, especially a democratic political system, can do without the output legitimacy, without their citizens recognizing and acknowledging that good results are realised. However, governance processes are intrinsically political in nature, because it is essentially a struggle between values (2008:14).

Het is echter lastig om hard vast te stellen wat goede resultaten of outcomes zijn in governance networks (2008:15). Zeker ook vanwege het onzekere en afhankelijke karakter van netwerken. Klijn stelt dan ook: *"The reason for the fact that univocal criteria for good outcomes are not easily defined*

has to do with the conflict of values in complex policy issues that I mentioned earlier” (2008:16). Klijn concludeert: “These outcomes suggest that increasing democratic anchorage, in this case by involving stakeholders, is helpful for achieving satisfactory results” (2008:26).

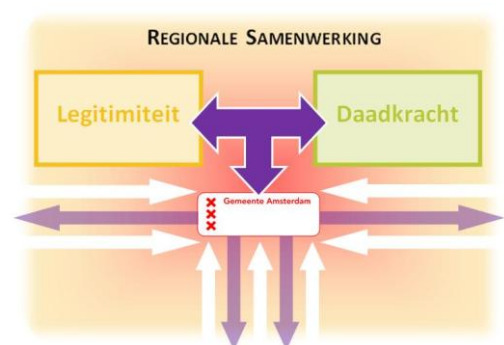
Die verankerde uitkomsten moeten echter wel spoedig worden bereikt. Sommigen zien hier een relatie met schaalvergroting van bestuurlijke lagen. Allers & De Kam (2010) constateren dan dat voorstanders van grootscheepse gemeentelijke schaalvergroting vaak wijzen op de stroperige besluitvorming die het gevolg zou zijn van ‘bestuurlijke drukte’ in Nederland:

“Die zou bestuurlijke daadkracht in de weg staan. Al kost het soms veel tijd voordat de kogel in Nederland door de kerk is, die bewering snijdt geen hout. In China is de bestuurlijke daadkracht inderdaad een stuk groter dan hier. De gevolgen zijn echter huiveringwekkend. Hele stadscentra worden zonder overleg platgewalst om plaats te maken voor eenvormige flatcomplexen.” (Allers & De Kam, 2010:194).

Bestuurlijke drukte is volgens hen meer dan een lege term. Zij is vooral in de Randstad een probleem, zoals ook de werkgroep opmerkt. (2010:194). Wat dat betreft trekken Sørensen & Torfing (2005: 199) de juiste conclusie: Governance networks zijn niet altijd efficiënt en effectief. Hierdoor is er een risico dat zij veranderen in ‘praatclubjes’ (2005:199). Daartegenover betoogt Cerfontaine dat we graag een effectieve, op output gerichte vorm van governance hebben die ook nog eens legitieme resultaten oplevert die democratisch tot stand zijn gekomen (2005:20). Cerfontaine noemt dan een aantal zaken die nodig zijn: een duidelijke focus die aansluit op de Nederlandse kernkwaliteiten (2005:34), een visie met grote enthousiasmerende werking die de polarisatie kan opheffen en verbindingen legt (2005:34-35), een inspirerend toekomstbeeld dat passievol wordt uitgedragen (2005:35) en leiderschap gericht op het doorbreken van polarisatie, cynisme en onzekerheid; dienend leiderschap in een consensusdemocratie (2005:35). Vervolgens moet er gerichtheid zijn op de uitvoering en het handelen wat maakt dat het geheel daadkrachtig is. Geen aanval op bestuurslagen, maar stoppen met overbodig overleg (2005:35-36).

2.4 | Theoretisch conceptueel model

Met het voorgaande betoog in het hoofd is er, gezien de vraagstelling van het onderzoek, een hypothetische verwachting uit te spreken. Deze hypothese komt tot stand op basis van het voorgaande en zal in de empirie worden getoetst. In figuur 1 is een schematische weergave van de afhankelijkheden in dit onderzoek weergegeven. Deze weergave zal nader worden toegelicht en uitmonden in een conceptueel model.



Figuur 1 - Toelichting: het rode fluïde kader geeft de context aan: regionale samenwerking. Daarvanuit is beïnvloeding zichtbaar van en naar de positie van de gemeente Amsterdam. Centraal in dit onderzoek, staan de variabelen ‘legitimiteit’ en ‘daadkracht’. De relatie tussen die twee is de paarse pijl en onderwerp van onderzoek (stap 1). Vervolgens wordt die relatie betekenis gegeven voor de gemeente Amsterdam (stap 2), de paarse pijl naar beneden. Tenslotte volgen aanbevelingen over het handelen van de gemeente Amsterdam in de regionale samenwerking, de paarse pijlen naar buiten toe (stap 3), waarbij de witte pijlen de invloeden zijn uit de regionale samenwerking. De paarse en de witte pijlen samen geven ook blijk van de dynamiek in de regionale samenwerking.

Context: regionale samenwerking

De regionale samenwerking wordt in de bestuurskundige literatuur beschreven aan de hand van een aantal kenmerken. In dit onderzoek worden ze geclusterd in een viertal kenmerken. Regionale samenwerking is: governance-matig; afhankelijk, dynamisch en onzeker; onontkoombaar; met een rol voor de politiek. Deze vier indicatoren worden in staat geacht regionale samenwerking te *beschrijven* daar het niet in de ambitie van dit onderzoek ligt om de regionale samenwerking in zichzelf te verklaren. Gekozen is voor deze vier indicatoren omdat zij de context schetsen waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Daarmee is regionale samenwerking niet zozeer een variabele in het onderzoek, maar een onontkoombare werkelijkheid. Binnen die context moet het onderzoek plaatsvinden en de relatie met die context is onontkoombaar omdat zij zeker van invloed is.

Een kritiek op deze conceptualisatie zou kunnen zijn dat regionale samenwerking op zichzelf ook afhankelijk is van indicatoren. Op die manier zou zij ook worden beïnvloed en dus een afhankelijke variabele zijn. Dit kritiekpunt wordt niet over het hoofd gezien door de onderzoeker, het ligt echter niet in de mogelijkheden (tijd, geld, capaciteit) van de onderzoeker om deze relatie in haar volledigheid te onderzoeken. Met de kennis van deze wederkerigheid wordt in dit onderzoek dan ook uitgegaan voor een *ceteris paribus* clausule: regionale samenwerking is een contextuele variabele. Bij de aanbevelingen aan het einde van dit onderzoek zal hier nogmaals op worden teruggekomen, vervolgonderzoek kan immers nieuw licht werpen op dit deel van het onderzoeksveld en een nog vollediger beeld schetsen van de afhankelijkheden.

Afhankelijke variabele: legitimiteit

Legitimiteit is een afhankelijke variabele in dit onderzoek. De vier indicatoren van legitimiteit zijn inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit. Zij maken het mogelijk om de totale legitimiteit van de samenwerking te waarderen. Bovendien maken zij het mogelijk om op onderdelen verbeteringen voor te stellen. Als elk van deze indicatoren zo goed mogelijk wordt gewaardeerd is de behaalde legitimiteit maximaal. Elk van de indicatoren van legitimiteit zijn weer onderverdeeld in subindicatoren, op basis van de literatuur, dat is te zien in het schema in de operationalisatie. Op basis van de theorie wordt voorondersteld dat hoe meer legitimiteit er wordt behaald, hoe beter dat is.

Afhankelijke variabele: daadkracht

Op basis van de literatuur zijn een tweetal relaties onderscheiden binnen de afhankelijke variabele daadkracht. Leiderschap is de eerste indicator. Gepast leiderschap of netwerkmanagement (het onderscheidt wordt in de operationalisatie gemaakt) is op een positieve manier van invloed op daadkracht. Immers, hierdoor worden processen versneld, komen verbindingen tot stand en worden besluiten genomen. Aan de andere kant kan de indicator leiderschap ook negatieve gevolgen hebben, als zij namelijk op de verkeerde manier wordt toegepast, zorgt zij voor minder daadkracht. Deze negatieve variant van leiderschap is echter geen echt 'leiderschap'. Dit zorgt voor een dilemma in de afbakening: gekozen kan worden voor een normatieve definitie van leiderschap met 'echt' of 'goed' of 'gepast' leiderschap als uitgangspunt. Dat zal echter altijd uit beoordelingen van respondenten en betrokkenen moeten worden gehaald. En die zijn normatief geladen én staan in relatie tot de resultaten. Bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn bijvoorbeeld, kan er aantoonbaar daadkracht zijn toegepast, gepaste daadkracht zelfs. Die zal echter achteraf, door de gevolgen, eerder als 'niet-gepaste' daadkracht worden beschouwd. Deze normativiteit in de definitie brengt zo

het onderzoeken van de relatie in gevaar. Daadkracht zou dan immers normatief gemeten worden wat de zuiverheid van de relatie onvoldoende in kaart brengt.

Een andere mogelijkheid bestaat ook. Leiderschap wordt daarbij niet beoordeeld op zijn resultaat, maar op 'de mogelijkheid tot', het 'vermogen'. Dat gebeurt in de literatuur ook in termen van *agency*, door Giddens (in Whittington, 1992:696) omschreven als "*the capability to make a difference*". Leiderschap wordt zo dus gedefinieerd als het *vermogen tot leiderschap*. Daarbij kunnen de indicatoren van dat 'vermogen' gemeten worden volgens de begrippen uit de voorgaande literatuur. In de operationalisatie wordt deze keuze verder uitgewerkt.

Outcomes hebben ook een positief en negatief effect op de variabele daadkracht. Deze indicator, die zich kenmerkt door effectiviteit, efficiëntie en netwerkverankering kan zorgen voor een positieve stimulering indien zij aan die voorwaarden voldoet. Indien zij echter minder presteert op die vier kenmerken zal de negatieve invloed op de variabele daadkracht toenemen. Ook hier kiest de onderzoeker echter voor een positieve relatie. Daadwerkelijke outcomes met meerwaarde beïnvloeden de daadkracht positief, dus daar zal de zoektocht naar uitgaan. Door die engte aan te brengen in de definitie van outcomes is deze indicator ook positief van invloed op daadkracht.

Afhankelijke relaties

De relatie tussen legitimiteit en daadkracht staat centraal in dit onderzoek. Deze relatie kan op basis van de theorie als wederkerig worden omschreven. Beide afhankelijke variabelen beïnvloeden elkaar. Het is dan ook *die* afhankelijkheid, die relatie, die onderzocht gaat worden. Gesteld werd dat een maximum aan legitimiteit het beste is. Dat geldt ook voor een maximum aan daadkracht. Omdat er echter een relatie tussen beide is, zijn er een aantal hypothesen op te stellen over *hoe* die beide doelen zo goed mogelijk bereikt kunnen worden. Deze hypothesen zijn op basis van de literatuur opgesteld.

Centrale vraag bij deze hypothesen is: hoe beïnvloeden beide variabelen elkaar. De literatuur zegt dat hier een afhankelijkheidsrelatie ligt. Dit onderzoek is begonnen met een vooronderstelling waar later op zou terug worden gekomen. Nu is het zover. Die vooronderstelling was de volgende:

"Een optimaal evenwicht tussen legitimiteit en daadkracht is voor Amsterdam het nastreven waard."

Uit de literatuur is gebleken dat men kan streven naar een maximum aan legitimiteit en een maximum aan daadkracht. Maar gaat dat samen? Als dat samen *zou* gaan werd het optimale evenwicht makkelijk gehaald. Maar, het lijkt erop dat er ook een onevenwichtige relatie kan zijn tussen legitimiteit en daadkracht. Evenwicht in de relatie tussen legitimiteit en daadkracht wil dus zeggen: genoeg van beiden tegelijk. Op basis van de literatuur kan deze stelling worden onderbouwd met de volgende hypothesen:

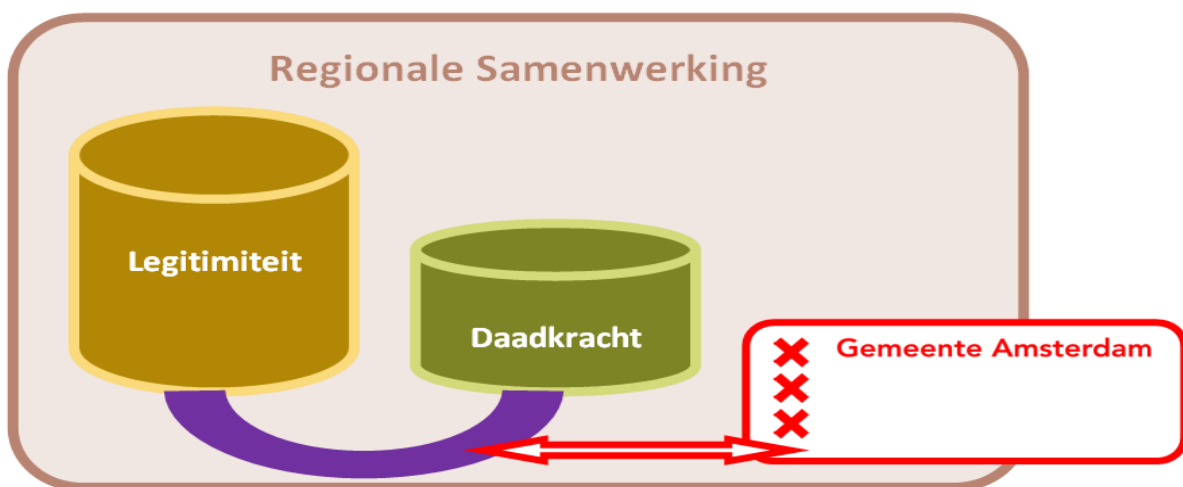
Hypothese 1 - Maximalisatie van legitimiteit en daadkracht gaat niet samen Deze hypothese is gebaseerd op het volgende uit de literatuur. Veel legitimiteit wordt bereikt met het betrekken van veel actoren en veel aandacht voor de structuur van het proces. Dat vertraagt en levert dus niet de effectieve en efficiënte resultaten die maximaal daadkrachtig zouden zijn. Andersom kan een sterke verbinding van leiderschap en outcomes ook niet samengaan met de ruimte voor checks en balances en de evenwichtigheid en transparantie van een maximaal legitiem proces.

Hypothese 2 - De relatie legitimiteit – daadkracht is momenteel niet optimaal. De literatuur toont aan dat er nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen zijn waar politici en bestuurders zich voor geplaatst weten. De wereld verandert in een netwerkmatige, dynamische samenleving waar de risico's en uitdagingen groter zijn. Dat zorgt voor ontwikkelingen die elkaar snel opvolgen en bovendien actie en reactie van actoren in de regionale samenwerking. Dit alles zorgt ervoor dat de relatie legitimiteit – daadkracht niet optimaal is benut. Immers, de nieuwe omstandigheden zorgen voor nieuwe verhoudingen volgens de literatuur. En er zijn signalen uit de regio Amsterdam dat de legitimiteit en daadkracht niet volledig worden gegarandeerd. Dit alles brengt de onderzoeker tot de voorgaande hypothese.

Hypothese 3 - Amsterdam kan de relatie legitimiteit – daadkracht beïnvloeden. Uit de literatuur is op te maken dat individuele actoren met netwerkmanagement invloed kunnen uitoefenen binnen regionale samenwerking. Bovendien kunnen individuele actoren, door de afhankelijkheid, sturen op gezamenlijke afspraken over daadkracht en legitimiteit. Dat betekent dat aangenomen kan worden dat de gemeente Amsterdam, als grote partner, kan sturen op de relatie, het evenwicht, tussen legitimiteit en daadkracht.

Conceptueel model

Met het opstellen van deze drie hypothesen kan worden gekomen tot een conceptueel model voor dit onderzoek. Op dat conceptuele model zal aan het einde van dit onderzoek, in de conclusies, worden teruggeblikt om te kijken of de observaties op basis van de literatuur juist waren. Onderstaand is het conceptuele model weergegeven en toegelicht.



Figuur 2 - Toelichting: In het model is de relatie tussen **legitimiteit** en **daadkracht** als twee 'communicerende watervaten' weergegeven. Maximalisatie van beiden kan niet (h1), dus er lekt onderling weg naar elkaar. Op dit moment is de relatie tussen beide variabelen niet optimaal, getuige signalen uit de regio en in het licht van de literatuur die schrijft over veranderende omstandigheden en nieuwe eisen (h2). Dat zou betekenen dat er een optimaal evenwicht in kaart moet worden gebracht waarbij aangenomen wordt dat Amsterdam die relatie kan beïnvloeden (h3).

Met het ontdekken van dit conceptuele model kan nu worden verder gegaan met het meetbaar maken van de variabelen. Dat gebeurt in het volgende hoofdstuk met als doel om elk van de onderdelen daarna te kunnen meten om te onderzoeken of bovenstaand model juist is.

3 Operationalisatie

Met de eerste conceptualisatie aan het einde van het vorige hoofdstuk is een richting gegeven aan het onderzoek en zijn verbanden gevisualiseerd. Voordat het daadwerkelijke onderzoek kan plaatsvinden dienen de begrippen die centraal staan in dit onderzoek echter wel waarneembaar en meetbaar gemaakt te worden (Swanborn, 1981:92 in: Van Thiel, 2007:50). In dit hoofdstuk zullen die centrale begrippen één voor één ‘meetbaar’ worden gemaakt, waarbij het uitgangspunt telkens de drie stappen van Van Thiel zijn: definitie, uitingvormen en meetniveaus.

3.1 | Legitimiteit

De variabele legitimiteit is in het theoretisch kader gevormd door een viertal indicatoren uit de literatuur. Die vier indicatoren zijn: de input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit. Elk van deze indicatoren is in de literatuur uitgebreid omschreven. Dat zal hier niet nogmaals gebeuren. Subindicatoren die elk van indicatoren verder meetbaar maken worden op basis van de literatuur verzameld.

- **Legitimiteit in de MRA:** *de mate waarin inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit zijn gewaarborgd en in de praktijk worden gebracht in de MRA.*
- **Te meten door:** *de waardering van de actoren in de MRA voor inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit.*

Gekozen is voor het woord ‘waardering’ in de meetbaarheid. Dit is gedaan omdat het meten van legitimiteit een ingewikkelde zaak is. Deze wordt namelijk vanuit verschillende actoren anders gezien en dan is een meetbare eenheid heel moeilijk hard te maken. Daarom is gekozen voor het (kwalitatieve) waarden, zodat ook onderlinge verschillen in die waardering kunnen worden belicht.

3.2 | Daadkracht

De andere afhankelijke variabele, daadkracht, valt uiteen in een tweetal onderdelen die met elkaar een relatie hebben. Dit volgt uit de literatuur in hoofdstuk twee. Enerzijds is leiderschap een centrale indicator, anderzijds zijn outcomes een indicator voor daadkracht. Met die onderverdeling is daadkracht te definiëren. Daar dit onderzoek plaatsvindt in het licht van regionale samenwerking is ook dat opgenomen in de definitie.

- **Daadkracht in de MRA:** *het vermogen tot leiderschap en de maatschappelijke meerwaarde van outcomes in de MRA.*
- **Te meten door:** *de waardering voor het vermogen tot leiderschap en de beoordeling van de outcomes in de regionale samenwerking van de gemeente Amsterdam.*

Het vermogen tot leiderschap staat centraal, een cruciale afbakening. Betoogd is dat deze afbakening het minst normatief is, hier wordt die lijn vervolgd. Bij aanwezigheid van ‘vermogen tot leiderschap’

is er aan de voorwaarden voldaan om te komen tot daadkracht. De beoordeling van 'goed' of 'fout' leiderschap blijft daarmee buiten beschouwing. Hoewel, niet helemaal. Want wat het 'vermogen tot' bepaald is veelzeggend. Die indicatoren komen voort uit de literatuur en geven weer wat essentiële 'vermogens' zijn om tot leiderschap te komen. Het vermogen tot leiderschap wordt bepaald door de persoonlijke inzet met visie en charisma, door een handelingsrepertoire waarbij sturing op het totaalbeeld en op resultaat centraal staat. Vermogen tot leiderschap wordt ook gekenmerkt door de verbinding van locale waarden aan mondiale uitdagingen en door het vermogen om vertrouwen te wekken en te kweken met de nodige diplomatie. Zijn die vermogens aanwezig dan is er sprake van 'vermogen tot leiderschap' en mag worden aangenomen dat deze invloed hebben op de uiteindelijke daadkracht. Daarmee is de relatie tussen daadkracht en leiderschap sterk, zonder het vermogen tot leiderschap is de kans op daadkracht klein.

Ook bij de variabele daadkracht is gekozen voor het woord 'waardering' als kwalitatief meetinstrument. Want ook de waardering voor leiderschap en outcomes is niet in cijfers uit te drukken.

3.3 | *Meetbaarheid van legitimiteit en daadkracht*

Dit alles zorgt voor het onderstaande overzicht van variabelen en hun indicatoren in dit onderzoek.

Variabele A - Legitimiteit

Indicatoren	Beschrijving
Inputlegitimiteit	<i>De waardering van actoren voor de ruimte voor participatie van actoren, de mate van evenwichtige en representatieve samenstelling van die participatie en de gerichtheid op consensus.</i>
Throughputlegitimiteit	<i>De waardering van actoren voor het proces en de mate waarin actoren dat eerlijk, transparant, en open achten, alsmede de waardering voor de ruimte voor 'checks and balances' in het proces.</i> <i>De waardering van actoren voor de gemaakte keuzes en hun passendheid bij de maatschappelijke vraagstukken.</i>
Outputlegitimiteit	<i>De waardering van actoren voor de verantwoording en feedback zoals die door verantwoordelijken wordt toegepast.</i>
Feedbacklegitimiteit	

Variabele B - Daadkracht

Indicatoren	Beschrijving
Leiderschap	<i>De waardering van actoren voor het vermogen tot (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) de bevordering van de resultaten binnen de regionale samenwerking .</i>
Outcomes	<i>De beoordeling door actoren van resultaten van de regionale samenwerking, de mate van effectiviteit en efficiëntie en de passendheid in de context van maatschappelijke uitdagingen.</i>

In de bovenstaande schema's zijn de variabelen onderverdeeld in de indicatoren die gezamenlijk kunnen vaststellen in welke mate er sprake is van een variabele. Dat is de eerste stap op weg naar meetbaarheid. Een tweede stap is het zoeken van items die het mogelijk maken om de indicatoren ook consistent te meten. Voor het grootste deel zijn deze items al dikgedrukt opgenomen in de definitie van de indicatoren in de bovenstaande tabellen. Om het onderzoek te structureren en navolgbaar te maken is onderstaande tabel echter toegevoegd om systematisch te kunnen analyseren.

Indicatoren	Items
<i>Inputlegitimiteit</i>	Participatie van actoren Open agendasetting Kwalitatief goede representatie van actoren Consensusgerichtheid.
<i>Throughputlegitimiteit</i>	Eerlijk proces Transparant proces Open proces Checks en balances in het proces
<i>Outputlegitimiteit</i>	Mate van passendheid bij maatschappelijke uitdagingen Mate van collectiviteit van de oplossing Zorg voor corporatisme en expertise
<i>Feedbacklegitimiteit</i>	Mate van verantwoording Mate van feedback Inrichting leerproces
<i>Leiderschap</i>	Persoonlijke inzet met visie en charisma Handelingsrepertoire met sturen op totaalbeeld en op resultaat Verbinden locale waarden aan mondiale uitdagingen Vertrouwen en diplomatie
<i>Outcomes</i>	Efficiëntie resultaten Effectiviteit resultaten Passendheid resultaten Meerwaarde resultaten

De bovenstaande tabel zal ook in het vervolg van de analyse gebruikt worden om structuur aan te brengen voor de lezer.

3.4 | *Metten is weten*

Met de indicatoren is het mogelijk om de variabelen te meten. Uitgaande van een positieve relatie tussen elk van de indicatoren op de variabele, zoals verantwoord tijdens de conceptualisatie (paragraaf 2.4), zijn de meetniveaus ook positief beschreven. Over de methode en technieken daartoe zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan. Voor nu is het nog van belang om op te merken dat de onderzoeker niet op 'eigen houtje' op deze wijze te werk is gegaan, maar voor deze meetbaarheid heeft gekozen in nauw overleg met andere onderzoekers.

Allereerst zal straks de empirie van het onderzoek worden beschreven. Hoe is het in de praktijk? Dat gebeurt, globaal, aan de hand van de indicatoren voor een heldere leesstructuur. Vervolgens wordt in het hoofdstuk van de analyse gemeten wat de waardering van de actoren is. Eerst wordt daarbij

ingegaan op de legitimiteit. Vervolgens op de daadkracht. Beide worden afzonderlijk aan de hand van de indicatoren en de items in kaart gebracht.

De relatie tussen beide wordt daarna geanalyseerd op basis van de grenzende invloeden. Geanalyseerd wordt welke indicatoren met elkaar verwezen zijn, in de theorie en de empirie. Dat wordt onderzocht door nogmaals naar de indicatoren te kijken, maar nu in het licht van samenhang tussen de twee variabelen.

Na deze stap wordt de positie van Amsterdam in kaart gebracht. Dat gebeurt door een analyse van de empirie op basis van de kenmerken van regionale samenwerking zoals die voortkomen uit de literatuur. Hier wordt de contextvariabele beschreven aan de hand van de vier indicatoren uit de literatuur, zoals in de onderstaande tabel uiteengezet.

Contextvariabele	Indicatoren
<i>Regionale Samenwerking</i>	Governance-matig Afhankelijk, dynamisch en onzeker Onontkoombaar Politieke rol

Met deze stap wordt de relatie daadkracht en legitimiteit, zoals die in de empirie is gemeten, in de context van de regionale samenwerking geplaatst. De rol van Amsterdam wordt hierbij nadrukkelijk belicht.

Een volgende stap, tenslotte, is deze: op basis van wat er dan duidelijk wordt, is te analyseren en te beschouwen wat de rol van Amsterdam dient te zijn. Uitgangspunt is daarbij het streven naar een optimaal evenwicht. Al naar gelang de aangetroffen toestand van legitimiteit en daadkracht kunnen aanbevelingen worden gedaan om één of beide te versterken. Dat is de laatste stap. Die aanbevelingen zijn dan een vrucht van de theoretische analyse en de vervolgstap van het plaatsen van de regionale context. Hierbij kan opnieuw het indicatoren- en itemschema worden gebruikt. Die geeft immers weer hoe een maximale daadkracht en legitimiteit tot stand komen.

Alvorens echter tot dit meten en deze analyse kan worden overgegaan dient eerst, in het volgende hoofdstuk, onderbouwd te worden hoe validiteit en betrouwbaarheid in de onderzoeksmethoden gegarandeerd wordt.

4 Methoden, technieken, verantwoording

Nu het *wat* van dit onderzoek uiteen is gezet in de voorgaande hoofdstukken is het nu zaak om het *hoe* van het onderzoek voor het voetlicht te brengen. Dat gebeurt in dit hoofdstuk doormiddel van de ‘drietrapsraket’ van methoden, technieken en verantwoording. Allereerst zal dus de methode van onderzoek worden beschreven, essentieel om te weten *hoe* het onderzoek heeft plaatsgevonden, maar vooral waarom het zo heeft plaatsgevonden. De technieken zullen daarop aansluiten. Tenslotte zal in het stukje ‘verantwoording’ worden ingegaan op de gemaakte keuzes in het onderzoek en daarbij zal worden benadrukt waarom die zijn gemaakt en hoe is getracht de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zo groot mogelijk te maken en te houden.

De keuze voor de onderzoeksstrategie is in dit geval een voor de hand liggende: de *casestudy*. Daar experiment en enquête wegens onmogelijkheid of beperkte respondentengroep niet mogelijk zijn en een studie van bestaand materiaal te oppervlakkig zou zijn *moet* de strategie van de casestudy wel worden toegepast. Door de strategie casestudy kan een onderwerp in zijn natuurlijke achtergrond worden bestudeerd. In het geval van dit onderzoek komt die reden ook naar voren: de case speelt zich namelijk af in een unieke, dynamische omgeving waardoor vergelijking, experiment of enquête lastig toe te passen is. Hoe die casestudy vervolgens wordt opgezet en toegepast komt in de komende paragrafen naar voren.

4.1 | Methoden, technieken en toepassing van onderzoek

Als methoden voor onderzoek is gekozen om zowel documentenanalyse en interview toe te passen. Daarnaast worden ook een tweetal observaties toegevoegd.

Documentenanalyse

Voor de methode van documentenanalyse is gekozen vanwege de brede beschikbaarheid van achtergrondmateriaal. Door de betrokkenheid van de onderzoeker bij één van de actoren (Amsterdam) is er voldoende toegang tot bestaand materiaal. Met het onderzoeken van bestaand materiaal is het in elk geval mogelijk om een historisch besef op te bouwen en een brede achtergrond te formuleren. Verder is het mogelijk op basis van documenten een indicatie te krijgen van onderlinge verhoudingen tussen de verschillende actoren. Een deel van de dynamiek kan ook worden geschetst, hoewel dit een beperkte weergave van de werkelijkheid is.

De regionale samenwerking in de regio Amsterdam is een dynamische omgeving. Hoewel de respondentenselectie zeer divers is en de documenten diepgaand zijn moet in het achterhoofd worden gehouden dat gevoelige onderwerpen worden vermeden. Bovendien is de dynamiek niet altijd zuiver te beoordelen op basis van bestaand materiaal. Daarom kiest de onderzoeker om met bestaand materiaal feiten te achterhalen en meningen te toetsen.

Als materiaal voor de documentenanalyse is een selectie gemaakt in de beschikbare documenten. Centrale documenten zijn gekozen, zoals de brieven van en naar het Rijk over de Visienota Bestuur

en bestuurlijke inrichting, het schrijven van en naar het Rijk over de ontwikkeling van de economische actieagenda Noordvleugel en enkele brieven over de inrichting van een Vervoerregio. Deze documenten scheppen een kader. Daarnaast is op de site van de Metropoolregio materiaal gezocht om de historische lijnen en de inrichting van de samenwerking goed weer te geven. Tenslotte zijn ook documenten gebruikt uit de praktijk van de samenwerking zoals notities, agenda's, verslagen en 'opleggers' die in de bijeenkomsten van de MRA worden gebruikt of gemaakt.

Interviews

De keuze voor de methode 'interviews' komt voort uit de dynamische omgeving van het onderzoeksveld. Juist door respondenten uit vele kanten van het veld persoonlijk te spreken kan de onderzoeker zich een compleet beeld vormen van de werkelijkheid. Van Thiel beschrijft dat argument al als zij aangeeft dat interviews een veel toegepaste methode zijn vanwege de flexibiliteit, de mogelijkheden van de onderzoeker om zo dieper achter 'het waarom' te komen en vanwege de sturing die de onderzoeker kan geven (2007:106).

De respondenten (totaal 19) in dit onderzoek zijn aan de hand van een aantal typologieën geselecteerd.

- Allereerst is gekozen om uit elk van de drie pijlers van de MRA-structuur enkele respondenten te spreken. Vooral sleutelfiguren, als de secretarissen van de platforms, zijn hierbij van belang. Deze mensen hebben allen kennis van zake over de inhoud van de samenwerking in de MRA. (7 personen)
- Daarnaast is een ronde gemaakt met een aantal *strategen* in de regio. Hierbij is getracht zowel respondenten van grotere als ook kleinere gemeenten en de provincie te selecteren. Zij kunnen vanuit een totaalbeeld de MRA beschouwen, ook over een wat langere termijn. (7 personen)
- Tenslotte is er een ronde gemaakt van een drietal bestuurders. Twee omdat zij een specifieke kijk hebben op legitimiteit en de organisatie daarvan in de subregio's. Eén omdat hij scherp kan reflecteren op de positie van de gemeente Amsterdam vanwege zijn directe contacten en betrokkenheid en toch ook zijn onafhankelijkheid vanuit een kleinere gemeente in de regio. (3 personen)
- Tenslotte zijn een aantal raadsleden van de gemeente Amsterdam benadert. Een tweetal van hen stemden in met een interview dat met name gericht was op het in kaart brengen van de betrokkenheid van de Raad bij de MRA. (personen 2)

Met deze selectie is een evenwichtig en gedragen beeld te creëren van de regionale samenwerking. De diversiteit van respondenten en hun kennis en kunde van de regio staat daar garant voor. Natuurlijk hadden meer respondenten van toegevoegde waarde kunnen zijn, hoewel dit alleen een bepaalde categorie respondenten betreft. Vooral meer bestuurders, en met name Amsterdamse bestuurders, hadden een toevoeging kunnen zijn. Dat was helaas niet mogelijk door de drukke agenda van deze bestuurders. Ondervangen is dit door een veelheid van Amsterdamse respondenten op te nemen. Door de interviews op audio op te slaan en uit te werken heeft de onderzoeker voorts getracht om onzorgvuldigheid te voorkomen. Bovendien is de semigestructureerdheid van de interviewvragen van hoogwaardige kwaliteit gebleken daar zij enerzijds ruimte bood om te vergelijken, maar ook flexibiliteit bood om in te haken op specifieke achtergronden van de respondenten. In de bijlagen zijn de vragenlijsten opgenomen ter verantwoording. De uitgewerkte

versies van de interviews zijn niet beschikbaar aangezien deze onder het 'geheim der wetenschap' blijven gezien hun mogelijke gevoeligheid van informatie.

Observatie

Bij de methode van observatie interpreteert en analyseert de onderzoeker de handelingen, gebeurtenissen en personen bij een bepaalde gelegenheid (Van Thiel, 2007:79). Hierdoor is de onderzoeker nauw betrokken bij interactie en kan hij van dichtbij 'meemaken' wat er speelt. Dit is het befaamde 'proeven en ruiken' van de onderzoeksvloer waarbij de onderzoeker om zo te zeggen 'met de voeten in de klei' staat. Observatie wordt vaak toegepast bij beperkte kennis, maar in dit geval wordt zij toegepast vanwege de directe interactie in arena's die zonder observatie niet te reconstrueren is.

Een tweetal observaties hebben plaatsgevonden gedurende dit onderzoek. Beiden waren zogenaamde 'rondetafelgesprekken' over de toekomst van regionale samenwerking in de regio Amsterdam. De aanwezigen waren van zeer diverse samenstelling en boden daarom een diepe inkijk in de verhoudingen en afhankelijkheden van de regionale samenwerking. Doordat ook dilemma's open werden besproken kon de onderzoeker tijdens deze bijeenkomsten scherp patronen vaststellen. Subjectiviteit werd hierbij voorkomen doordat er een objectief verslag is gemaakt van deze bijeenkomsten. Deze zijn in de bijlage terug te vinden. De onderzoeker participeerde in deze bijeenkomsten als onafhankelijk technisch voorzitter. Door deze rol was inhoudelijke betrokkenheid uitgesloten, die werd ook vermeden, maar actieve sturing en observatie was in grote mate mogelijk. Hiermee hebben deze bijeenkomsten een grote bijdrage geleverd aan de generatie van materiaal ter analyse (zie bijlage IV en V voor de verslagen).

Risico bij observaties is dat de onderzoeker vanuit een bepaalde bril naar probleemsituaties gaat kijken. Dat is een reëel risico gebleken. Door de participatieve rol en de breedte van het respondentenveld ontstaan een sterke indruk dat de analyse in de observatie de enige juiste is. De onderzoeker heeft dit geprobeerd te ondervangen door later het verslag scherp terug te zien op een zo onafhankelijk mogelijke manier. Echter, de kwaliteit van de observatie en de scherppte van de analyses staan dusdanig buiten kijf dat enige empathie met deze observatie vanzelfsprekend blijft.

Methoden Toepassing

x	Inhoudsanalyse	• Contextdocumenten zoals brieven en visienota's. • Inhoudelijk documenten zoals actieagenda's, structuurbeschrijvingen en ambities. • Praktische documenten zoals notities, agenda's, verslagen en 'opleggers'.
19	Interviews	• Selectie op basis van drie ronden: vanuit de inhoud, op strategisch niveau en op bestuurlijk/politiek niveau • Semigestructureerde interviews die volledig zijn uitgewerkt op basis van audio opnamen
2	Observaties	• Onderzoeker als technisch voorzitter en notulist en daarmee onafhankelijk en niet inhoudelijk betrokken. • Inhoudelijke discussie over de toekomst van regionale samenwerking door ongeveer 20 aanwezigen.

4.2 | *Betrouwbaarheid en validiteit*

Een allereerste verantwoording betreft de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Op welke manier wordt er onderzoek gedaan en hoe worden die beide belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek gewaarborgd?

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt volgens Van Thiel (2007:55) in belangrijke mate gewaarborgd door oog te hebben voor *nauwkeurigheid* en *consistentie*. De systematiek van een gevonden relatie is betrouwbaarder als deze twee sterk zijn verankerd. Met nauwkeurigheid wordt met name gekeken naar de meetinstrumenten die zo nauwkeurig mogelijk moeten meten wat de onderzoeker wil weten. De keuze voor een drietal methoden van onderzoek kunnen de betrouwbaarheid van het onderzoek versterken. Hierbij is er sprake van zogenaamde triangulatie van onderzoeksmethoden die de onderzoeksbetrouwbaarheid versterken.

De betrouwbaarheid in dit onderzoek is gewaarborgd door in de eerste plaats triangulatie van onderzoeksmethoden toe te passen. Daarnaast heeft de onderzoeker gekozen voor een expliciete operationalisatie en door deze helder toe te passen op de empirie tracht hij de nauwkeurigheid en consistentie te waarborgen. Dat betekent dat elk van de indicatoren apart zal worden gemeten. Problematisch is evenwel het woord 'waarderen' in de operationalisatie. Kritiek zou kunnen zijn dat hier ruime interpretatiemogelijkheden liggen voor de onderzoeker. Dat klopt ten dele. Zeker, er ligt hier ruimte, maar de ruimte die de onderzoeker neemt zal hij beschrijven door de waardering van uitspraken steeds te benoemen. Daarmee kan de consistentie aanwezig zijn. Door het opnemen van *items* in de operationalisatie is trouwens ook invulling gegeven aan de 'waardering' zodat deze niet exclusief aan de onderzoeker wordt overgelaten. Met deze stappen is consistentie en nauwkeurigheid ingebouwd, zo is de overtuiging van de onderzoeker.

Validiteit

Van Thiel (2007:56) onderscheidt twee hoofdstromen binnen de validiteittheorie: interne en externe validiteit. Wat betreft de *interne* validiteit gaat het om de geldigheid van het onderzoek. Van belang is hierbij dat de onderzoeker ook daadwerkelijk meet wat hij wil meten. Oftewel, is de operationalisatie dusdanig dat hij de mogelijkheid biedt om een antwoord op de probleemstelling te formuleren? De indicatoren moeten daarom eenduidig zijn en uitsluitend. In dit onderzoek kan dat problemen opleveren. Immers, door de relatief nieuwe ontwikkelingen kan het zijn dat de indicatoren niet zuiver meten. Het is dan in elk geval van belang dat deze wel consistent worden toegepast. Daarnaast is er ruimte voor een aanpassing van de indicatoren in het onderzoek opgenomen. Daarom werd eerst de inhoudsanalyse toegepast om de indicatoren scherp te stellen, voordat de niet herhaalbare interviews werden afgenomen.

Natuurlijk zal de dynamiek van de omgeving een rol blijven spelen. Resultaten nu kunnen minder geldend zijn over enige tijd. En ook uitspraken van de ene respondent zijn lastig te wegen ten opzichte van de andere. Het blijven 'waarderingen' van de werkelijkheid. Taal kan hierbij ook een rol spelen. Wat voor de ene respondent 'dramatisch' is kan een andere respondent 'zorgelijk' noemen, terwijl ze hetzelfde bedoelen. Dat is een risico van de casestudy voor de validiteit. De onderzoeker moet steeds afwegen wat valide is. Daarom zal de onderzoeker zich richten op de grote lijnen die door meerdere respondenten worden gezien. De onderzoeker acht daarmee de interne validiteit voldoende gegarandeerd.

4.3 | Verantwoording

Bovenstaand is verantwoord hoe de keuze voor de methoden en strategie tot stand zijn gekomen en hoe de onderzoeker denkt validiteit en betrouwbaarheid te garanderen. Een aantal keuzes dient echter nader beschreven te worden. Dat gebeurt in deze paragraaf.

Gedurende het onderzoek heeft de onderzoeker de keuze gemaakt om de definitie van de legitimiteit en de daadkracht aan te scherpen. Daardoor zijn annex I en II ontstaan die weergeven welke theorie is afgevallen, maar wel interessant wordt geacht ter achtergrond. Deze keuze is gemaakt omdat bleek dat zij geen expliciete meerwaarde waren voor het onderzoek. Bovendien wilde de onderzoeker beide variabelen zo zuiver mogelijk meten en ontstond het risico van overlapping tussen beide variabelen. De zuiverheid van de relatie is dan lastiger te meten.

Een andere keuze die is gemaakt betreft het onderwerp van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich expliciet op de samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam. Maar het is onvermijdelijk de context mee te nemen bijvoorbeeld uit de Stadsregio of op de schaal van de Noordvleugel. Doordat regionale ontwikkelingen de verhoudingen beïnvloeden *kan* en *mag* de onderzoeker niet doen alsof die er niet zijn. Deze zijn daarom wel beschreven, maar niet nader geanalyseerd. Daarmee spelen zij op de achtergrond echter wel een rol. Hier zit een zwakte van dit onderzoek. De bestudering laat enkele invloeden buiten beschouwing. Het is echter onmogelijk en gaat voorbij aan de mogelijkheden (in tijd en geld) van de onderzoeker om het geheel te doorgronden. Deze zwakte is ondervangen door ze te benoemen zodat lezers deze ontwikkelingen in hun achterhoofd kunnen meenemen. Betrokkenen zullen ze bovendien beter kunnen plaatsen.

Tenslotte is een keuze gemaakt om expliciet voor Amsterdam te schrijven. Dat is een logische keuze omdat opdrachtgever van dit onderzoek de gemeente Amsterdam is. Er bestaat daarmee een risico dat de onderzoeker Amsterdam naar de mond heeft geschreven. Dat is echter niet het geval. De onderzoeker is vanuit volle overtuiging wetenschappelijk te werk gegaan. Onafhankelijk. Bovendien heeft hij bij het schrijven zich afgezonderd van zijn werkplek in Amsterdam. En ook Amsterdam is gebaat bij scherpe analyse en goede aanbevelingen. Met die dingen in het achterhoofd durft de onderzoeker te stellen dat zijn aanbevelingen gericht op Amsterdam onafhankelijk zijn van het opdrachtgeverschap en dus van wetenschappelijke waarde. Trouwens, een sterk Amsterdam maakt een sterke regio. Deze onafhankelijkheid is dus in ieders belang.

5 Resultaten van empirisch onderzoek

Met het opstellen van alle theoretisch voorwaarden en na een wetenschappelijke verantwoording kan worden aangevangen met de ‘duik’ in de empirie. Om te beginnen zal allereerst een beschrijving worden gegeven van samenwerkingsvarianten in de Metropoolregio Amsterdam. Hiermee wordt de context geschetst van het onderzoek: de regionale samenwerking. Dit is vooral ter achtergrondinformatie voor de minder betrokkenen op de huidige situatie. Vervolgens zal de beschrijving van de resultaten er als volgt uitzien: zie onderstaande tabel.

Paragraafindeling

5.1 Samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam

5.2 Resultaten – beoordeling van de regionale samenwerking

5.3 Resultaten – beschrijving vanuit de drie domeinen

5.4 Resultaten – waarderingen over de inputlegitimiteit

5.5 Resultaten – waarderingen over de throughputlegitimiteit

5.6 Resultaten – waarderingen over output- en feedbacklegitimiteit

5.7 Resultaten – waarderingen over leiderschap

5.8 Resultaten – waarderingen over outcomes

Deze opzet betekent dat allereerst de samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam vanuit de documenten zal worden beschreven (5.1) vervolgens volgen beoordelingen en beschrijvingen van die samenwerking uit de empirie in de paragrafen 5.2 en 5.3. Hiermee wordt de context geschetst. Na dit eerste deel volgt het tweede deel waarin de empirische beschouwing van de legitimiteit wordt weergegeven (5.4-5.6). Tenslotte volgen de resultaten van daadkracht in de paragrafen 5.7 en 5.8.

De resultaten uit de empirie worden telkens ingeleid met de definitie uit de literatuur, om de lezer houvast te geven. Vervolgens volgt een uitwerking van de empirie aan de hand van quotes en opmerkingen uit de interviews, de observaties en de documenten. Dat is nodig om zo een helder beeld te scheppen van wat ‘leeft’ in de MRA. Analyse vindt hierbij nog niet plaats, enkel categorisering. Opgemerkt moet worden dat sommige opmerkingen in meerdere categorieën geplaatst hadden kunnen worden. In sommige gevallen is dit ook gedaan. Hiermee ontstaat soms wel een breder beeld dan nodig en soms zijn er wat zijwegen bewandeld waar kritische vragen bij geplaatst kunnen worden, vooral vanuit de wetenschap. Die zijn terecht, maar om de praktijk te dienen is ook een integrale visie nodig, een algeheel gevoel. Door een volledig beeld te schetsen

van de opmerkingen in de interviews is getracht die integraliteit te waarborgen waardoor ook geïnteresseerde lezers uit de MRA zelf bijvoorbeeld, een helder beeld krijgen van de gevoelens en opmerkingen die zijn geuit.

5.1 | Samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam

Het voert te ver om in dit hoofdstuk in te gaan op alle samenwerkingsverbanden van de gemeente Amsterdam in de regio. Dat is ook niet nodig. Wel is nodig om het centrale samenwerkingsverband, de Metropoolregio Amsterdam (MRA), historisch te plaatsen en te duiden. Daarnaast zullen in dit hoofdstuk een aantal andere relevante samenwerkingsverbanden worden gekenschetst om de context te schetsen van ontwikkelingen en verbanden. Eerst wordt nu de historische ontwikkeling geschetst van de MRA.

Naar een Metropoolregio Amsterdam

De voorbereidingen van de Startnota 'Ruimte voor Nederland' van het ministerie van VROM was een belangrijke aanzet tot samenwerking in de Amsterdamse regio. De noodzaak tot samenwerking werd geboren door de mogelijkheden die er waren om geld binnen te halen via de Besluit Locatiegebonden Subsidies en zorgden voor een noodzaak tot samenwerken, aldus de Amsterdamse oud-wethouder Duco Stadig (Schipper, 2011:62). Na het wegstemmen van het project Stadsprovincie in 1995 volgden een hele serie initiatieven om de samenwerking in de regio weer op gang te brengen. Drijvende kracht achter deze initiatieven was een groepje gemeentesecretarissen met bestuurlijke steun van de Amsterdamse burgemeester Pathijn en de Commissaris der Koningin van Noord-Holland Van Kemenade (interviews). Met het organiseren van bijeenkomsten, het doen van studie en het lobbyen bij het Rijk was een eerste brede samenwerking geboren.

Van Muiderslot- tot de eerste Noordvleugelconferenties

In 1998 werd ook de eerste Muiderslotconferentie gehouden. Er zouden er nog twee volgen. Doel van deze bijeenkomsten was bestuurlijk samenwerken en vooral: plannen naast elkaar leggen. Het schaalniveau van deze bijeenkomsten was voor het eerst Noordvleugelniveau. De Randstad werd niet meer als ideale schaal aangenomen, maar gesplitst (MRA, 2012). De Muiderslotconferenties leverden op dat bestuurders afspraken om de samenwerking te gaan intensiveren en om een gezamenlijk ruimtelijk ontwikkelingsbeeld te maken (MRA, 2010). Directe aanleiding was de Vijfde Nota Ruimte die op VROM in ontwikkeling was en waarin een woningbouwopgave van 150.000 woningen zou komen te staan. De Wethouder Ruimtelijke Ordening van Amsterdam, Duco Stadig, werd gevraagd het traject te trekken (MRA, 2010). In het vervolg trok Stadig op met Meijdam, de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. Zij besloten spoedig om het Utrechtse 'af te koppelen' en verder te gaan rondom de regio Amsterdam met deelname van Flevoland, Almere, Noord-Holland en Hilversum (Schipper, 2011:65).

De eerste Noordvleugelconferentie werd vervolgens georganiseerd in oktober 2001. Hoog op de agenda stond de woningbouwopgave en het verstedelijkingsproces in de periode 2010-2030. De conferentie besloot om te concentreren, deze besluiten voor te leggen aan Raden en Staten, maar vooral om er bij het Rijk op aan te dringen woningbouw niet los te zien van infrastructuur. (MRA, 2010). De tweede Noordvleugelconferentie sloot daarop aan. De insteek was om, een jaar na de eerste bijeenkomst, te kijken naar de samenhang tussen Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur. De urgentie kwam op tafel en besloten werd om in een derde conferentie te zoeken naar oplossingsmogelijkheden (MRA, 2010). Deze derde conferentie, gehouden in september 2003,

leverden het besluit op om woningbouw te concentreren op de as Haarlemmermeer – Amsterdam – Almere. Investerings in Infrastructuur moesten binnen deze as prioriteit krijgen (Schipper, 2011:66).

Terugkijken en vooruitzien

De vierde Noordvleugelconferentie, in februari 2005, levert een nieuwe invalshoek op. Er is inmiddels een Nota Ruimte en gezocht wordt nu vooral naar mogelijkheden om de internationale concurrentiepositie te versterken (MRA, 2010). Deze wordt gekoppeld aan Schiphol als internationale luchthaven en gezocht wordt ook naar mogelijkheden om de regio internationaal te profileren (MRA, 2012). Verder komt de eerste concrete opgave in beeld om te concurreren met andere stedelijke regio's in Europa: het overschot aan kantoren en tekort aan bedrijventerreinen. Voor dit doel wordt een nieuw platform opgericht: Platform Bedrijfs- en Kantorenlocaties Noordvleugel (PLABEKA). Voorts worden een aantal voorwaarden voor een metropolitane strategie onderscheiden (MRA, 2010).

Datzelfde jaar wordt ook de vijfde Conferentie gehouden in de Noordvleugel. De titel is 'terugkijken en vooruitzien' en refereert vooral ook aan de nieuwe generatie politici die door de verkiezingen deelnemen. De metropoolstrategie wordt herbevestigd en de eerste resultaten worden gepresenteerd. In het Programma Noordvleugel stelt men de uitgangspunten vast voor regionale samenwerking, uitgangspunten die het Rijk in een Noordvleugelbrief bevestigt. In 2007 worden vervolgens ook de zesde en de zevende Noordvleugelconferentie gehouden. Voor het eerst wordt gesproken over de relatie groen/blauw en de metropolitane landschappen. De uitvoeringsstrategie PLABEKA wordt vastgesteld en op de zevende conferentie wordt het actieprogramma Metropolitane Landschappen vastgesteld. Het laatste besluit dat wordt genomen is om in het vervolg onder de noemer 'Metropoolregio Amsterdam' verder samen te gaan werken (MRA, 2010, 2012).

De Metropoolregio Amsterdam (MRA)

De structuur van de MRA bestaat uit een drietal pijlers. Allereerst de Bestuurlijke Kerngroep MRA (BKG), de oudste pijler, die de Ruimtelijke structuur van de Metropoolregio Amsterdam probeert te verbeteren. De BKG komt voort uit de eerste Noordvleugelconferenties en ruimtelijke ordening is haar *core business*. Voorzitter van het BKG is de wethouder Ruimtelijke Ordening van Amsterdam, nu dhr. M. van Poelgeest. Het platform Bereikbaarheid (PB) zorgt voor de regionale afstemming van grote infrastructurele projecten en de ontwikkelingsstrategie voor verkeer en vervoer op het niveau van de MRA. Voorzitter van de PB is de gedeputeerde Verkeer van de provincie Noord-Holland, mw. Post heden ten dage. De derde pijler is de economische, die vanaf de vierde Noordvleugelconferentie is opgestart. Deze pijler, Platform Regionaal-Economisch Structuur (PRES), staat onder voorzitterschap van de wethouder economie van Amsterdam, Gehrels. In dit platform staat het verbeteren van de economische kracht centraal. Hier valt ook het vroegere startproject PLABEKA onder. Naast de inhoudelijke projecten binnen de pijlers zijn er ook strategische projecten die Metropoolbreed worden aangevlogen. Schaalsprong Almere, de ontwikkeling van de Zuidas, Randstad Urgent, het project Zaan-IJoevers en de voorbereiding van het MIRT, de afspraken tussen Rijk en Regio worden hierbij integraal besproken. Op elk van deze onderwerpen zijn trekkers benoemd die bestuurlijk en ambtelijk vooropgaan.

Het begin van de MRA werd met name gekenmerkt door de zoektocht naar een gezamenlijke visie. Toen het kabinet in de Nota Ruimte de mogelijkheid bood aan regio's om een eigen visie op de toekomst te formuleren werd dit aangegrepen om te komen tot een ontwikkelingsbeeld 2040. Met maatschappelijk debat, workshops en bijeenkomsten werd langzaam maar zeker een lijn ingezet

(MRA 2010). Op 22 februari 2008 werd die zoektocht afgesloten met de presentatie van het Ontwikkelingsbeeld 2040 waarin de ontwikkeling van de Noordvleugel was vastgelegd. Vervolgens werd deze visie vastgesteld op de laatste Noordvleugelconferentie. Eerste opgave van de MRA was dan ook uitvoering te geven aan de opgaven die in dit beeld waren geschetst. Opgaven op het gebied van woningbouw, structuur en landschappen. Eerste succes was in elk geval dat het Rijk haar visie op de Randstad 2040 voor een groot deel baseerde op de visie vanuit de Noordvleugel.

Figuur 1 – Kenmerken van de samenwerking in de MRA ten tijde van de Noordvleugelconferenties. (Schipper 2011, 71-75)

Noordvleugelconferentie			
	Bestuurlijke kerngroep Noordvleugel	Platform Bereikbaarheid	Platform Bedrijven en Kantoren
Deelnemers	Provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam en gemeenten: Amsterdam, Almere, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Purmerend, Amstelveen en Zaanstad.	In het Platform hebben zitting de bestuurders van de provincies Noord-Holland en Flevoland, stadsregio Amsterdam, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeenten Amsterdam en Almere.	Almere, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer, Zaanstad, de provincies Noord-Holland en Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en de Stadsregio Amsterdam.
Taken	Bevorderen van regionaal draagvlak en betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkelingen Organiseren regionale binding door het inzetten van communicatie - middelen, het opstellen van visiedocumenten en het organiseren van MRA-conferenties Bewaken uitvoering van gemaakte afspraken.	Het wegwerken van achterstanden op het gebied van infrastructuur en openbaar vervoer, met name in de corridor Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere.	Monitoren van de plannen ten aanzien van kantoorontwikkeling en de bouw van bedrijventerreinen. Maken van deelregionale programmeringsafspraken. Het onttrekken van 3 miljoen vierkante meter bvo kantoren aan de plannen. De realisatie van 1800 ha. Droog bedrijventerrein.
Doelen en ambities	De Bestuurlijke Kerngroep (BKG) zorgt voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur zodat de Metropoolregio Amsterdam een regio blijft waar het goed wonen, werken en recreëren is.	Draagvlak te scheppen rond majeure (partneroverstijgende) infrastructuurprojecten en ontwikkelingsstrategieën op het niveau van de Noordvleugel	Komen tot een optimale afstemming tussen vraag en aanbod van bedrijfslocaties in de Noordvleugel.
Spelregels	Het overleg is informeel. De bedoeling is dat de afspraken een formeel karakter krijgen in de structuurvisies van de betrokken deelnemers.		
Organisatie	Het platform staat onder voorzitterschap van de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam. De bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de zes grootste gemeenten, de twee provincies en het ROA, bereiden de nieuwe afspraken voor en zorgen voor de interne cohesie.		
Besluitvorming	De deelname aan het overleg is vrijwillig. Zodoende worden er geen besluiten genomen, maar onderlinge afspraken gemaakt. De bestuurlijke kerngroep ziet toe op de naleving van deze afspraken.		
Financiering	Deelnemers aan de Noordvleugeloverleg betalen een contributie.		

Volgens diverse respondenten is het beeld inmiddels enigszins gekanteld. De economische crisis heeft ervoor gezorgd dat de programma's zijn vertraagd. Verder is de geldelijke steun uit het Rijk voor het economische programma, Pieken in de Delta, stopgezet. Alleen de 'zachte landing' van dat programma zorgt nog voor budget waar in het PRES over wordt gesproken. De woningbouwopgave ligt er ook anders voor: er wordt inmiddels gesproken over 300.000 woningen die moeten worden gebouwd. De samenwerking zet zich voort, maar is inmiddels aan het institutionaliseren zo blijkt ook

uit een notitie van wethouder Cassee van Haarlem die pleit voor meer legitimiteit en sturing (Cassee, 2012). Daarnaast is er ook een brede economische samenwerking op gang gekomen in de ‘Brede Noordvleugel’ waar ook Utrecht deel van uit maakt. Tenslotte zorgt ook het opgerichte Amsterdam Economic Board, dat vanuit een Triple Helix⁴ benadering economische vraagstukken benadert, voor een gekanteld beeld.

Figuur 2 – Kenmerken van de samenwerking in de MRA heden ten dage. (Schipper 2011, 71-75)

Metropoolregio Amsterdam			
	Bestuurlijke kerngroep MRA	Platform Bereikbaarheid MRA	Platform Regionaal-Economische Structuur MRA
Deelnemers	Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam en gemeenten: Amsterdam, Almere, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Velsen, Purmerend, Amstelveen, Zaanstad, Lelystad en vertegenwoordiging vanuit PBM en PRES.	In het Platform hebben zitting de bestuurders van de provincies Noord-Holland en Flevoland, stadsregio Amsterdam, Rijkswaterstaat directie Noord Holland en de gemeenten Amsterdam en Almere.	Provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam, Gemeenten Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer, Haarlem en Hilversum, Kamer van Koophandel.
Taken	• Bevorderen van regionaal draagvlak en betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkelingen • Organiseren regionale binding door het inzetten van communicatie - middelen, het opstellen van visiedocumenten en	• Verbeteren van de bereikbaarheidssituatie in de metropoolregio • Afstemmen van inhoud en proces rondom grotere partneroverstijgende infrastructurele projecten. • Opstellen en afstemmen	• Opstellen en actualiseren programma voor het strategische economische beleid, met inbegrip van het bevorderen van een gecoördineerde en onderling afgestemde uitvoering • Vormgeven van de afstemming met de
	• net organiseren van MRA-conferenties • Bewaken uitvoering afspraken in algemene zin en specifiek ten aanzien van de drie impulsen stedelijke intensivering, transformatie en verstedelijking, metropolitane landschap en duurzaamheid & klimaatbestendigheid.	• van gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën rondom het thema bereikbaarheid • Bewaken voortgang en uitvoeren afspraken ten aanzien van de metropolitane bereikbaarheid	• Rijkspartners op economisch gebied en ondersteunen samenwerking op het gebied van kennis/ onderzoek • Bewaken voortgang en uitvoeren afspraken ten aanzien van de sociaaleconomische agenda voor de metropoolregio
Doelen en ambities	De Bestuurlijke Kerngroep (BKG) zorgt voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur zodat de Metropoolregio Amsterdam een regio blijft waar het goed wonen, werken en recreëren is.	Platform Bereikbaarheid (PBM) zorgt voor regionale overeenstemming rond zowel grote infrastructuurprojecten als ontwikkelingsstrategieën voor verkeer en vervoer op het niveau van de Metropoolregio Amsterdam.	Het Platform Regionale Economische Structuur (PRES) zorgt voor het verbeteren van de economische kracht om de positie van de Metropoolregio Amsterdam in de Europese top van regionale economieën vast te houden en te versterken.
Spelregels	Het overleg is informeel. De bedoeling is dat de afspraken een formeel karakter krijgen in de structuurvisies van de betrokken deelnemers.		
Organisatie	Het platform staat onder voorzitterschap van de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam. De bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de zes grootste gemeenten, de twee provincies en het ROA, bereiden de nieuwe afspraken voor en zorgen voor de interne cohesie.		
Besluitvorming	De deelname aan het overleg is vrijwillig. Zodoende worden er geen besluiten genomen, maar onderlinge afspraken gemaakt. De bestuurlijke kerngroep ziet toe op de naleving van deze afspraken.		
Financiering	Deelnemers aan de Noordvleugeloverleg betalen een contributie.		

⁴ Aanpak waarin bedrijven, overheden en kennisinstelling gezamenlijk uitdagingen aanpakken

Samenwerking in de 'Brede Noordvleugel'

In oktober 2011 spraken minister Donner van Binnenlandse Zaken en burgemeester Van der Laan van Amsterdam met elkaar over samenwerking in het noordelijke deel van de Randstad (EL&I, 2012:2) (interviews). Later haalde burgemeester Van der Laan zijn wethouder Gehrels hierbij vanwege de economische insteek die ook minister Verhagen koos in een overleg over samenwerking tussen gemeenten in oktober 2011 (interviews). Deze bijeenkomst had tot gevolg dat op 6 januari 2012 een aantal bestuurders uit de Noordvleugel bijeenkwam in het eerste Bestuurlijk Overleg Noordvleugel (BO NVL). Dit bestuurlijk overleg, waarvan de aanwezigen in de tabel zijn opgenomen, zorgde voor '*positieve energie*' om samen te werken aan een gezamenlijke agenda.

Genodigden Noordvleugeloverleg

<i>Burgemeesters</i>	<i>Portefeuillehouders Stadsregio</i>	<i>Wethouders economische zaken</i>	<i>Commissarissen der Koningin</i>
Amsterdam – E. van der Laan	Utrecht – M. van 't Veld	Amsterdam – C. Gehrels	Utrecht – R. Robbertsen
Almere – A. Jorritsma	Amsterdam – J.W. Groot	Utrecht – M. de Rijk	Noord-Holland – J. Remkes
Utrecht – A. Wolfsen		Almere – B. Scholten	Flevoland – L. Verbeek

(EL&I, 2012:2)

Behalve de vraag van minister Donner naar meer samenwerking, die voortkomt uit zijn visienota over bestuurlijke inrichting, speelt ook beleid van minister Verhagen een belangrijke rol. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is namelijk bezig met het ontwikkelen van zogenaamd Topsectorenbeleid. Hierbij zet met in op focus op onderwerpen en domeinen waar steden en stedelijke regio's al goed presteren (ELI, 2011:5). Vooral vanuit deze economische ambitie heeft de Noordvleugel besloten om de samenwerking op zeer korte termijn te verstevigen. Dat schrijven zij ook aan minister Spies van Binnenlandse Zaken: de economie gaat voorop (Amsterdam – NVL, 2012:2). Samenwerking moet komen uit wat krachtig is, zo redeneert men en dus zet met in op de economische samenwerking met als doel de ambitie waar te maken om te horen bij de top 5 van Europese stedelijke regio's. In de brief aan Spies schrijven de bestuurders uit de Noordvleugel ook dat zij de aansluiting bij het economisch beleid van Verhagen de kern van hun samenwerking vinden (2012:3). Inmiddels werken de partners in de Noordvleugel samen aan een economische actieagenda. De aanzet kwam al in januari op tafel (NVL, 2012), maar de bedoeling is dat het voor de zomer van 2012 al moet komen tot een steviger verhaal met zeven prioriteiten. Naast deze brede actieagenda werkt men in de Noordvleugel aan een overkoepelende visie tussen de ontwikkelingsbeelden van Utrecht en de regio Amsterdam. Allereerst stuurt men ook op '*laaghangend fruit*' op het gebied van economische samenwerking: samen op handelsmissie gaan valt daar bijvoorbeeld onder.

Het afgesproken tempo wordt door de ambtelijke organisaties als '*moordend*' beschreven. Zesmaal bestuurlijk overleg per jaar en een deadline voor een volledige agenda van minder dan een halfjaar is fors en ambitieus (Interviews, 2012). Dat betekent tegelijkertijd echter ook dat er fors veel energie in de samenwerking zit. Ook in de tweede en derde Noordvleugeloverleggen bleek dat, mede uit de lijst met actiepunten die werd vastgesteld en het volhouden van het strakke vergaderschema (NVL-1, 2012). De dynamiek, de energie en de bestuurlijke drukte die bestuurders voor lief nemen om sterk samen te werken op economisch beleid in de Noordvleugel betekent op de achtergrond veel voor de samenwerking in de MRA. Ook met het oog op de toekomstige samenwerking speelt de economische samenwerking een belangrijke rol in dit onderzoek. Voorlopig lijkt de samenwerking in de Noordvleugel met volle kracht zich verder te ontwikkelen.

De Stadsregio Amsterdam

Al sinds de jaren '70 werken de gemeenten rondom Amsterdam samen. Dat begon in het Informeel Overleg Agglomeratie Amsterdam. Later volgde het idee van een Stadsprovincie. Hierbij moest Almere zich aansluiten bij deze gemeenten. Het IAO werd het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA) en daarna het Regionaal Orgaan Amsterdam. De wettelijke basis was de Kaderwet Bestuur in Verandering (interviews). Het ROA was als Gemeenschappelijke Regeling een voorloper van de gewenste Stadsprovincie. Almere haakte echter af door strubbelingen binnen Flevoland, Amsterdam haakte in 1995 af. Het toenmalige kabinet de samenwerking verder versterken en kwam er een referendum over een Stadsprovincie. De burger besloot anders. Wat volgde waren twee sporen, één van formele besluitvorming, één van informeel overleg. Het ROA bleef bestaan op basis van de Kaderwet die is verlengd en later, begin 2000 volgde een evaluatie. Nog weer later werden taken en bevoegdheden naar de Stadsregio overgeheveld omdat er een wettelijke basis was gecreëerd: de WGR-plus (Stadsregio Amsterdam, 15-05-2012).

In de Stadsregio werken 16 gemeenten samen op het gebied van verkeer- en vervoer, de huisvestingsverordening, woningbouw, Openbaar Vervoer, economie en jeugdzorg. Deze samenwerking is inmiddels in een dynamische omgeving komen te staan. Minister Donner en zijn opvolger Spies waren van plan de wettelijke basis, de WGR-plus, af te schaffen (Rijksoverheid, 2012). Wat volgde waren plannen en onderhandelingen om de taken voor verkeer- en vervoer over te plaatsen naar een op te richten Vervoerregio (Rijksoverheid, 2012). De overige wettelijke taken van de SRA zouden op termijn naar de provincie (huisvestingsverordening) of de gemeente gaan (jeugdzorg). Door de val van het kabinet Rutte is dat alles echter weer onduidelijk. In elk geval zal de datum van afschaffing van de WGR-plus, 1 januari 2013, niet worden gehaald.

Inmiddels is de discussie over de toekomst van de Stadsregio wel gestart (SRA, 2012). Eerst vanuit de houding dat men moest bedenken wat de taken en doelen waren na de afschaffing van de WGR-plus en de overheveling van de belangrijkste taken. Nu ook vanuit de gedachte dat de Stadsregio voor sommige taken misschien niet meer de ideale schaal en inrichting kent (Amsterdam, 2012). Die discussie zorgt voor dynamiek in de regio, zeker ook daar kleine gemeenten niet onder de voet willen worden gelopen door grotere broers uit de regio. Dat zorgt voor waarschuwingen, maar levert ook kansen op (SRA-1, 2012).

Amsterdam Economic Board

In de Amsterdam Economic Board (AEB) wordt tussen kennisinstellingen, bedrijven en de overheid samengewerkt. Dat concept, triple helix, komt uit Eindhoven en is bedoeld om te verbinden en kennis en innovatie te stimuleren. De AEB staat los van de MRA, maar kent wel sterke relaties met de economische pijler (PRES) door dubbele rollen zowel ambtelijk als bestuurlijk. De samenwerkingsagenda beslaat zeven clusters: creatief, financieel-zakelijk, ICT, toerisme, life sciences, logistiek en food & flowers. De AEB is bezig met het uitvoeren van haar Kennis- en Innovatieagenda met als doel de regio Amsterdam te positioneren bij de top van de Europese kennisregio's. Daarvoor worden investeringen gedaan, worden obstakels gesignaleerd en wordt getracht projecten te realiseren met cofinanciering door Rijk en Europese Unie (AEB, 11-2011).

Overige samenwerkingsagenda's

Met Schiphol en KLM is de afgelopen jaren ook een samenwerkingsagenda opgetuigd. Op gebieden waar deze partners elkaar kunnen versterken is de agenda Amsterdam, Schiphol, KLM (ASK) van belang. Hieronder vallen onder meer: bereikbaarheid, gebiedskwaliteit, duurzaamheid en

arbeidsmarkt (Amsterdam-ASK, 03-02-2012). Doel van de samenwerking is de rol van Amsterdam als *smart global hub* te versterken. Hierbij past ook aandacht voor het zogenaamde ‘*Destination Amsterdam*’, dat als onderdeel van ASK de luchtvaartbestemming Amsterdam op de kaart zet. Van der Laan speelt hierin een sterke rol doordat hij een regionale impasse van de overleggen heeft doorbroken (interviews).

Enige tijd heeft er ook een samenwerkingsagenda bestaan tussen de drie steden van de ‘Noordvleugel’, Almere, Amsterdam en Utrecht. Deze richtte zich op thema’s als: economie, bereikbaarheid, arbeidsmarkt, sport en cultuur. Mede vanwege bestuurlijke drukte en overlappende samenwerkingsonderwerpen is begin 2012 deze samenwerkingagenda verwerkt in de overige samenwerkingsagenda’s (Amsterdam-AAU, 18-11-2012)

Samenvattend

Beschreven zijn nu de Metropoolregio Amsterdam en ook contextuele ontwikkelingen in de regionale samenwerking van de gemeente Amsterdam. Natuurlijk zou het interessant zijn om alle ontwikkelingen te bestuderen en te onderzoeken. Dat strekt echter te ver uit. Daarom is ervoor gekozen om de scope van dit onderzoek bij de Metropoolregio Amsterdam te leggen omdat dit het meest dynamische, interessante en belangwekkende samenwerkingsverband is op dit moment. Het onderzoek zal zich daarop dan ook toespitsen. De andere, hierboven beschreven ontwikkelingen, hangen echter wel nauw samen met die samenwerking. Samenwerking in het ene verband staat nooit los van andere contacten in andere verbanden. In dit onderzoek is deze context van de samenwerking in de MRA zoveel als mogelijk ceteris paribus gelaten, ter afbakening. Heel soms echter zal niet voorbijgegaan worden aan grenzende ontwikkelingen als die een bijdrage leveren aan deze analyse.

5.2 | Resultaten – kenmerken van de regionale samenwerking

Allereerst zal de regionale samenwerking in de MRA worden beschreven op meer praktische basis. Ter herinnering is daarvoor de definitie uit de literatuur eerst weergegeven. Vervolgens worden uit de empirische data belangrijke bevindingen gepresenteerd.

Contextvariabele	Definitie
<i>Regionale Samenwerking</i>	Samenwerking in de regio is onontkoombaar, dynamisch, en onzeker. Actoren zijn van elkaar afhankelijk, afspraken en regels zijn bepalend. Men is gericht op consensus.

Afspraken en regels in de MRA

Afspraken zijn de basis in de MRA, daarmee is *“de MRA geen instituut en tegelijk wél een instituut”* aldus één van de respondenten (interview). Sturing binnen de MRA gaat door personen en op het proces, zo merken meerdere respondenten op (interviews). Door personen bijvoorbeeld doordat *“iemand als Van Poelgeest vertrouwen geniet, maar ook aangesproken zal worden”* (interview). Vanuit de ambtelijke organisatie stuurt men op het proces. Dat gebeurt via een aantal methoden: mensen bijeen brengen (interview), maar ook door te prikkelen via onderwerpen op de agenda (interviews). Het gaat volgens één respondent dan vooral ook om teams. Die staan centraal omdat personen kunnen wisselen (interviews). Zij zorgen ook voor overlap en kruisbestuiving (interview; observatie).

Belangrijk zijn ook de regels in het proces. Veel hangt af van vertrouwen en dan is het belangrijk dat die worden nagekomen (interviews). Bijvoorbeeld dat je *“elkaar intern de hersens in mag slaan, maar*

naar buiten toe één geluid laat horen” (interview). Dat heeft ook alles te maken met de sturing van het Rijk om met één stem te spreken (interviews) (observaties). Feitelijk *“stuurt zij daar niet mee, maar zet zij druk op de agenda”* (interviews), alhoewel een andere respondent spreekt van *“slim urgentie kweken, als agendatechniek of strategie”* (interview).

Optreden van ambtenaren en bestuurders

De kunst van ambtenaar zijn in verlengd bestuur is *“meebewegen met de dynamiek en sensitiviteit tentoonspreiden”* (interview). Daarbij zorgen met name de directeuren voor de verankering in de organisatie, maar zijn het de ambtenaren die sturend kunnen zijn, merkt een ambtenaar op (interview). Het bestuur zet meer accenten (interviews). De directeuren moeten volgens één van hen zorgen voor verankering in de organisatie (interviews). Deze respondent stelt dat het zijn taak is om *“af te stemmen met de wensen van het bestuur om zo het speelveld te voelen”*. Dat hangt ook samen met het feit dat *“bestuurders soms heel ‘doenerig’ zijn, terwijl het beleid soms meer tijd vraagt, wij zijn voor de continuïteit”* (interviews). Het bestuur moet ook weten waar ze mee bezig is, anders gaan *“ze de krenten uit de pap vissen”* of op *“korte termijn resultaat boeken ten koste van de langere termijn”* (interviews; observatie). Tegelijk is er ook een spanning tussen ambtelijke en bestuurlijke werkelijkheid volgens een respondent (interview). *“Sommige overleggen lijken drukte en weinig zinvol in ambtelijke termen, maar kunnen wel werken als bevrediging van een bestuurlijke behoefte in de bestuurlijke realiteit”* (interview). Dat stelt een andere ambtenaar ook vast: *“de drukte valt wel mee, daar zijn bestuurders voor”* (interview).

Structuurdiscussies

Volgens de respondenten in de economische pijler is de organisatiestructuur ook iets waar het bestuur niets van hoeft te weten (interview). Men stelt: *“als wij het beter en efficiënter kunnen organiseren door mensen met elkaar te laten werken is dat voor bestuur prima”* (interviews; observaties). Het model van de organisatie in de economische pijler, waar ambtenaren voor de regio werken en niet uit de gemeente die ze betaald is tegelijk spannend en innovatief (interviews). *“Dubbele rollen van ambtenaren zijn lastig, daar moet je afspraken over maken en mee om kunnen gaan het vraagt ook wat: ruimte nemen, krijgen en ook durf”* (interviews). Het maakt echter wel uit wat de omstandigheden zijn, het economische domein is er immers één van ‘de koek groter maken’ en minder belangenafhankelijk (observaties). Tegelijkertijd moet men integraal dezelfde taal spreken vinden veel respondenten (interviews), terwijl de scheiding tussen de domeinen logische kan blijven bestaan (interviews; observatie 2). Dat moet thuis goed georganiseerd zijn in de structuren. Dus *“integraal is niet drie domeinen met een nietje erdoor”* maar een goede afstemming (interview). Verschillende partijen organiseren dat anders (interviews).

Eén ding staat voor iedereen wel buiten kijf: *“bestuurlijke structuurdiscussies verlammen de inhoud”* (interviews). Dat is iets waar niemand bij gebaat is. Vanuit de inhoud moet de organisatie aangevlogen worden, daar ligt ook *“een rol voor de regio om richting Den Haag de regie te pakken”* (interviews). In een bijeenkomst werd dat helder verwoord: *“stop het gezeik over de structuur, nu weer aan de slag”* (observatie 2).

5.3 | Resultaten – beschrijving vanuit de drie domeinen

De samenwerking in de regio verschilt per inhoudelijk domein. Later in de analyse zal hierop nog worden teruggekomen. Opvallende verschillen worden in deze paragraaf nu eerst beschreven. Dit is noodzakelijk omdat analyses die niet voor de hele MRA gelden dan niet worden toegepast op de hele MRA. Hiermee wordt ook in kaart gebracht hoe de samenwerking in de MRA in elkaar zit.

Ruimtelijke ordening

De inhoudelijke opgave op het ruimtelijke dossier is tweeledig. De woningbouwopgave staat nog steeds. Inmiddels is die uitgebreid tot 300.000 woningen tot 2040 en valt ook het verdedigen, versterken en garanderen van de woonmilieus onder deze opgave (observatie 1). Tweede opgave is de ruimtelijk zoals verbeeld in het Visiebeeld 2040. De ontwikkeling hiervan met betrokkenheid van alle partijen in de regio wordt nog steeds als succes gezien (interviews). Met name de tussentijdse discussie en de verantwoording via bijeenkomsten zorgen voor een brede betrokkenheid bij de discussie. Nieuwe uitdaging is dit Visiebeeld te verweven met Utrecht en te koppelen in de uitvoeringsstrategie en de uitvoeringsagenda's (observatie 1) (MRA, 2012).

De samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening is voornamelijk een publiek-publieke aangelegenheid. Meerdere respondenten zien een meerwaarde in het betrekken van andere partners dan overheden (interviews). Dat kan ook goed volgens één van de respondenten omdat het gaat om een gezamenlijke inhoudelijke opgave waar je vanuit je expertise naar kunt kijken. Het is mogelijk om *“op basis van goede ideeën en argumenten”* te komen tot afspraken omdat *“het gaat om noodzaak, kennis en inhoud”*. Bijvoorbeeld in de Stuurgroep Wonen zijn de corporaties al betrokken. Een andere respondent wijst ook op het belang daarvan: *“corporaties bijvoorbeeld opereren al regionaal en spelen anders gemeenten tegen elkaar uit”*.

Verkeer en vervoer

Binnen de verkeer- en vervoerpijler is de betrokkenheid voornamelijk op basis van wie geld inbrengt. Dat zijn dus de partners die geld krijgen via de BDU-uitkeringen van het Rijk, de provincies, stadsregio en de grote steden die betrokken zijn vanuit de inhoud (interviews). De samenwerking vindt met name plaats op de inhoud, het is immers noodzakelijk goed af te stemmen. Dat vraagt het Rijk ook, die wil dat de regio met één stem spreekt (interviews). De schaal van de MRA is het centrale niveau van samenwerking, maar daaromheen is er ook samenwerking over busvervoer en hebben gemeenten eigen doeltaken (observatie 1).

De samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer wordt door betrokkenen geschetst als *“noodzakelijk”* (observatie 1, interviews). Voor de verdeling van Rijksgelden en afstemming van projecten is het immers nodig. Dat eist het Rijk. Daarmee is het ook concreet, het is *“immers allemaal te berekenen, ook het geld en de resultaten”* (interview). Het platform Bereikbaarheid is zeer plat georganiseerd met alleen betrokken partijen die geld inbrengen en weinig geld voor ondersteuning en organisatie. Er is ook geen geld voor communicatie: *“ons briefpapier vermeldt de zes logo's”* (interview). Daarmee is het inhoudelijk vooral afstemming en voorbereiding over wie het woord voert richting het Rijk en wat de inbreng en keuze van de regio is voor de MIRT-overleggen (MRA, 2012).

Economie

Door vrijwel alle respondenten wordt de economische samenwerking gezien als de samenwerking waar 'de meeste energie in zit' op dit moment (observatie 1, 2; interviews). De dynamiek is groot door zowel bestuurlijke betrokkenheid als door de ambtelijke organisatie (interviews). Inhoudelijk is men bij het PRES op dit moment met een aantal dingen bezig: het verstevigen van het vestigingsklimaat en het ontwikkelen van de regio tot *hub*, het acquireren van het 'merk Amsterdam' in internationaal perspectief en de focus op ruimtelijk-economische ontwikkelingen rondom Schiphol, de Haven, de assen en binnen PLABEKA (interviews; observatie 1) (NVL – 1, 2012). Op de hogere Noordvleugelschaal wordt een actieagenda ontwikkeld op verzoek van het Rijk. Ook is men

bezig met het indiceren van ‘laaghangend fruit’ en het verbinden van buitenlandse reizen (observatie 1; interviews). Daarnaast is men binnen de AEB op een aantal gebieden werkzaam met partners uit de zogenaamde *triple helix*: overheden, kennisinstellingen en bedrijven (interviews; observatie 1) (MRA, 2012)

Binnen de samenwerking op economisch gebied is vooral de *“kruisbestuiving en organisationele structuur”* een centraal thema voor betrokkenen. De werkwijze waarbij betrokkenen uit de hele regio enkele dagen in de week functioneren als ‘regioambtenaar’ bij EZ Amsterdam wordt door allen gewaardeerd (interviews). En sommige respondenten, veelal Amsterdamse, zouden dat zelfs verder willen opschalen tot een *“regionale afdeling economische zaken”* of tot een *“bedrijf op triple helix-basis waar gemeenten opdrachten aan geven”*. Volgens de betrokkenen zijn deze ontwikkelingen ook mogelijk omdat het internationale perspectief en de uitdaging om bij de top van de Europese stedelijke regio’s te horen buiten kijf staat (interviews; observatie 1, 2) (NVL – 1, 2012). Het gezamenlijke belang is volgens één respondent van *“dusdanige betekenis dat het ‘klooien in de marge’ te weinig oplevert en dat mensen niet met boodschappenlijstjes van belangen moeten komen, maar met hun inhoudelijke expertise oplossingen moeten verzinnen voor de urgente uitdagingen”* (interview). Het succesverhaal van PLABEKA (interviews; observatie 2) mag daarom ook niet worden vergeten. Het succes dat bestuurders met elkaar harde keuzes durfden te maken moeten we meenemen naar de toekomst en vaker toepassen, *“zie het als een vingeroefening”* zo zeggen meerdere respondenten.

5.4 | Resultaten – waarderings over de inputlegitimiteit

Als eerste van de vier bronnen van legitimiteit zal nu worden ingegaan op de inputlegitimiteit in de MRA. Hieronder staat nogmaals de definitie uit de literatuur weergegeven zodat de lezer op de kenmerken kan letten bij het lezen van de opmerkingen en bevindingen uit de empirie.

Inputlegitimiteit	De waardering van actoren voor de ruimte voor participatie van actoren, de mate van evenwichtige en representatieve samenstelling van die participatie en de gerichtheid op consensus .
-------------------	---

Binnen de MRA is samenwerking vooral een publiek-publieke aangelegenheid (interviews; observatie 1, 2). De keuze daarvoor is soms bewust, bijvoorbeeld rondom de Amstelscheg waar er een conflict was met één van de mogelijke te betrekken partijen en ervoor is gekozen om als publieke partijen één standpunt te formuleren (interviews). Andere partners doen wel mee, maar dan met name in andere overleggen, ze zijn functioneel aangehaakt (interviews). Een voorbeeld daarvan is het RRAAM-netwerk⁵ (waar Guido van Woerkom, directeur van de ANWB, als voorzitter experts betreft en als een klankbord functioneert naar de publieke overleggen (interviews). Bij de economische pijler is het AEB echter wel zo’n expertorgaan dat haar functionele bijdrage en input levert (interviews). Hoewel de structuren formeel losstaan is er veel overlap doordat bestuurders verschillende rollen met elkaar verweven. Dat is vruchtbare input (interviews). De status van het AEB is een unicum, maar wel *“afhankelijk van de omstandigheden”* in haar succes en falen. Dat vertelt een respondent beeldend als volgt: *“toen het goed ging stonden de Duitsers en The Economist op de stoep, nu komen*

⁵ RAAM of RRAAM staat voor Rijksbesluiten Amsterdam Almere Markermeer en Rijk en Regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer.

machtsspellen meer boven bij belangenafweging in de crisis" (interview). Sommige respondenten zien wel meerwaarde in het uitbreiden van betrokkenheid van andere partijen: *"bijvoorbeeld voor de aanpak van de woningmarkt, corporaties spelen gemeenten nu soms uit, zij werken al regionaal"* (interviews). Dat zou betekenen dat de successen van PLABEKA en het AEB naar andere sectoren vertaald moeten worden (interviews, observatie 2). Kritiek is er echter ook: *"triple helix kan mooi zijn, maar de partners kunnen ook naar elkaar gaan kijken"* (interview) (Amsterdam – 1, 2012:4) (NVL – 1, 2012).

Een meerwaarde in het betrekken van andere partijen is wel dat *"partijen het idee hebben samen voor dezelfde uitdaging te staan"* (interviews). Aan de andere kant ontstaan dan soms ook belangenconflicten. Sommige partijen wordt ook verweten met hun eigen belangen bezig te zijn, een verwijt dat met name Flevoland en Almere treft. Door partijen in bijvoorbeeld het platform Bereikbaarheid beperkt te betrekken hebben alleen *"belanghebbenden die betalen"* ook invloed (interviews). Dat verwijt van het *"regelen van het eigen belang"* speelt ook in de economische pijler en dan vooral naar hen die veel geld inbrengen (interviews). Maar aan de andere kant heeft bijvoorbeeld het economische domein een heel andere dynamiek: *"de overheid denkt dat zij over economie gaat, maar waar staat dat?"* zo vraagt een Amsterdamse respondent zich af (interviews). Daarom moet volgens hem en andere respondenten vooral maatschappelijke en private actoren worden betrokken bij de inhoudelijke discussies en processen (interview). Een *"inhoudelijk voorbereiding en vervolgens moet iedereen zijn eigen taken gaan doen"*, voor de overheid kan dat bijvoorbeeld het oplossen zijn van *"irritators"* zoals dat nu al gebeurt in samenspraak met bedrijven en ondernemers (interview). Het gezamenlijke belang kan volgens diverse partijen ook een push zijn voor de samenwerking als geheel (interviews). Dezelfde uitdagingen brengen partijen ook in tijden van crisis tot elkaar (interviews). Tegelijkertijd is de kwaliteit van samenwerking met partijen wel afhankelijk van *"tijd, personen en conjunctuur, dat maakt het lastige"* (interview). Het betrekken van andere partijen is wel een insteek waar je zelf van overtuigd moet zijn volgens een van de respondenten (interview). Hij geeft het voorbeeld van Almere waar *"excellent gastheerschap"* een centrale rol speelt. Dat vraagt voorwaarden volgens anderen: *"je moet weten wat je brengt en komt halen, eigenbewustheid"* (interviews). Dat is volgens wethouder Kokke zelfs een morele plicht voor zelfstandige gemeenten: *"als je kiest voor zelfstandigheid moet je over grenzen heen kijken, je moet rekenschap geven van grenzen en daar één of twee dagen in de week mee bezig zijn"* (interview) (MRA, 2012).

In het proces voeren actoren een eigen strategie en een gezamenlijke strategie (interviews). In essentie is de regionale samenwerking vooral een *"proces met kleine stapjes"* (interview). Dat betekent ook dat er informaliteit is in de overleggen, dat er gedeald wordt en dat afspraken uiteindelijk voor committent naar de Raden moeten, maar dan wel via officiële stukken (interview). Die dynamiek is wel anders als er geld te verdelen is. Dat bleek bijvoorbeeld bij de 'zachte landing' van het project *Pieken in de Delta* waar *"een stimulans ontstond van hogere betrokkenheid"* (interview) en ook bij het platform Bereikbaarheid is dat zichtbaar. De formaliteit en belangen zijn dan groter (interview). Dat betekent ook dat de huidige pijlers moeilijk verweven kunnen worden, anders *"gaan mensen naar buiten zitten kijken bij onderwerpen die hen niet aangaan"* (interview, observatie 2). Eén strategische respondent merkt wel een ontwikkeling op: *"het proces lijkt huiveriger te worden de laatste tijd, langzamer te gaan"*, hij schrijft dat toe aan het *"versimpelen van de werkelijkheid door de pijlers"* dat zorgt ervoor dat het *"hele MRA-verhaal geen integraal verhaal is dat vertelt en geleefd kan worden"* (interview).

Betrokkenheid van Raadsleden is ook beperkt. Het zou een keuze kunnen zijn hen te laten participeren in het proces (interviews). Daarmee komt er echter wel politiek in het spel en dat kan de zaak onder druk zetten. Afhankelijkheden en belangen nemen dan toe en dat zorgt *“dat je veldslagen kunt winnen, maar politiek de oorlog kunt verliezen”* (interview). Betrokkenheid van de Raad is feitelijk nu beperkt tot het budgetrecht dat zij heeft (interviews). Volgens burgemeester Bijl is het echter ook een taak van de Raad om verantwoording te vragen: *“zij maakt daar nog te weinig gebruik van, als ze wil kan ze interesse tonen”*. Hoe dan ook, betrokkenheid dient *“ordentelijk te zijn geregeld”* aldus wethouder Cassee (interview). Hij stelt dat je moet verantwoorden waarom je bepaalde partijen wel of niet uitnodigt, *“dat schept duidelijkheid”*. Daar ligt volgens een andere respondent ook een rol voor de provincie, die kan *“kleinere partijen vertegenwoordigen en hun belangen verbinden”* (interview). Anderen stellen echter dat die betrokkenheid via subregio's moet gaan (interviews). Betrokkenheid organiseren is lastig stelt een andere respondent: *“hoewel je op zoek bent naar input van tevoren is dat een hoge eis omdat burgers, raadsleden of expert veel tijd moeten willen investeren tegenover weinig concreet resultaat op een lange termijn”* (interviews).

Het lastige van samenwerken in het algemeen is dat mensen elkaars taal moeten leren spreken. Dat geldt met name bij samenwerking over de domeingrenzen heen (interviews). Diverse experts hanteren verschillende percepties van problemen en definities van onzekerheden. Dat zorgt voor fouten en onbegrip of gebrek aan integraliteit. Maar dat is ook een leerproces. Dat leerproces wordt volgens één respondent ook belichaamt in een nieuwe generatie bestuurders: *“zij durven over grenzen heen te kijken, zijn ambitieuzer naar de regio en durven het verhaal van de regio te vertellen, de synergie van de meerwaarde”* (interview).

5.5 | Resultaten – waarderingen over de throughputlegitimititeit

Als tweede van de vier bronnen van legitimiteit zal nu worden ingegaan op de throughputlegitimititeit in de MRA. Hieronder staat nogmaals de definitie uit de literatuur weergegeven zodat de lezer op de kenmerken kan letten bij het lezen van de opmerkingen en bevindingen uit de empirie.

Throughputlegitimititeit	De waardering van actoren voor het proces en de mate waarin actoren dat eerlijk, transparant, en open achten, alsmede de waardering voor de ruimte voor ‘checks and balances’ in het proces.
--------------------------	--

Samenwerking in de MRA is voor het belangrijkste deel gebaseerd op het geven en nemen van vertrouwen zo stellen respondenten (interviews). *“Het is vooral heel hard werken om dat vertrouwen af te dwingen, soms moet je ook confronteren”* zo zegt iemand die praktisch bij die uitvoering betrokken is (interview). Wat daarbij ook van belang wordt geacht is het geven van het goede voorbeeld (interview). Dat maakt dan dat *“het eigen belang voorkomen kan worden in het licht van het algemene belang”* (interview). Maar opnieuw klinkt kritiek vanuit verschillende hoeken dat sommige partijen wel erg op hun eigen belang letten en *“ordinair bielzen aan het tellen zijn”* of *“enkel kijken wat er voor hen te halen is”*. Ook gevestigde belangen van partijen spelen een rol *“bij het schrappen van kantooruimte binnen PLABEKA spelen posities van gevestigde marktpartijen een keiharde rol”*. Daarbij is het ook van belang dat je aangehaakt bent op het proces: *“de eerste en tweede keer lijkt er niets te gebeuren, maar dan kun je de derde keer opeens knopen doorhakken, besluiten nemen die je anders niet had kunnen nemen”* (interviews). Daar zit ook het centrale idee van de MRA, dat mensen elkaar ontmoeten in een platform (interviews; observatie 1). Dat is niet

altijd een *“heldere structuur met harkjes, maar het werkt wel”* (interview). Wat belangrijk is bij de bestuurlijke dynamiek is volgens één respondent om *“te overtuigen van nut en noodzaak, maar vervolgens verwachtingen te temperen”* (interview). Al met al is de MRA daarmee wel een *“robuust platform geworden”*, maar de informaliteit kent ook nadelen. De afspraken zijn niet hard te krijgen. Eén respondent noemt het voorbeeld waarin Capgemini bij één gemeente aanklopt om een kantoor te bouwen wat tegen afspraken binnen PLABEKA ingaat, maar niemand houdt dat tegen (Amsterdam – integraal, 2012).

Hoe je het proces organiseert is bepalend voor wat er gebeuren gaat. Je kunt het van onderaf doen, dat werkt het makkelijkste (interviews), maar uiteindelijk gaat het dan wel langzaam. Bovendien *“ontstaat er dan iets wat je op de tekentafel anders zou doen”* (interview). Aan de andere kant kom je juist als je het energiek van bovenaf doet veel sneller verder, maar dan kom je aan gevestigde belangen en zul je kunnen verzanden (interviews).

Belangen spelen veel minder een rol in de economische peiler. Het gaat daar veel meer om het hogere doel, benadrukken actoren (interview 3, 8). Het proces is dan ook niet *“spannend, maar noodzakelijk: probleemanalyse en een passende aanpak met betrokkenen”* dat wordt vervolgens voorgelegd *“aan het legitieme orgaan, de Raad, en niet aan een vaag platform als de SRA”* (interview). De belangen lijken hier pas om de hoek te komen als de uitvoering ter sprake komt in concrete projecten die geld kosten, waarbij de respondenten ook refereren aan PLABEKA (interview). Toch is er in het economische domein meer sprake van samenwerking doordat de ‘koek groter te maken is’ en de plaatselijke belangen minder (interview; observatie 1, 2), trouwens, zo merkt een respondent op: *“uiteindelijk gaat het om een ‘coalition of the willing’ van partijen die meedoen en uiteindelijk ook profiteren”* (interview).

De fase in het proces speelt ook een rol. De plannen en ideeën zijn makkelijker dan het maken van harde keuzes (interview, ; observatie 1, 2). *“De economische situatie speelt dan ook een rol”* (interviews). De communicatie, daarnaast, wordt over het algemeen gezien als open en transparant (interview ; observatie 2). De opvatting over of het anders kan is divers beantwoord. Enerzijds lijkt er geen vraag dat te veranderen (interviews). Anderzijds zijn er respondenten die aangeven dat er nog wel een slag te maken is (interviews). Raadsleden vinden het proces overigens totaal niet transparant, maar dat maakt niet altijd uit: *“de SRA is een monstrum, ondoorzichtig, maar de MRA is hoewel niet transparant wel een platform waar in relatieve rust mooie dingen kunnen ontstaan”* (interviews). Anderen willen de Raden juist nadrukkelijker betrekken (interviews). De informaliteit maakt wel dat het proces onduidelijk is. Dat is ter verbeteren vinden meerdere actoren: *“het organiseren van aparte sessies heeft gewerkt in het verleden”* (interviews), dat is ook iets dat opnieuw toegepast moet gaan worden denken meerdere respondenten (interviews). Al verschillen ze wel van opvatting hoe dat in te vullen: *“misschien moet je wel een groot congres organiseren voor de centrale besluiten”* (interviews). Dat zou ook *“verbanden versterken, relaties leggen en het beeld levend kunnen maken”* aldus wethouder Kokke.

Een strategie die wordt toegepast om het proces te beïnvloeden is het creëren van urgentie (interview). Dat werkt door bijvoorbeeld eisen van het Rijk (interviews), maar ook door dingen op de agenda te zetten. Eigenlijk zijn er een aantal voorwaarden *“dat het proces niet te verzanden komt: mensen, urgentie en visie”* (interview). Een andere respondent spreekt van een *“wervende agenda als centraal focuspunt waarmee dingen te sturen zijn, partijen te verbinden en waarbij men met*

openheid en luisteren tegenstelling kan aanpakken” (interview). Centraal sturingselement moet het hogere doel worden vinden veel respondenten (interviews). Dat kan een sturingsmechanisme zijn wat profiel en identiteit geeft naar buiten. Dat is meer *“dan het feestje entre nous dat de MRA dreigt te zijn”* (interview 14). Dat hogere doel als sturingselement behoorde altijd al tot de MRA-strategie betoogt een andere respondent: *“het hoge doel is een veilige strategie waar iedereen het er mee eens is en wat op de korte termijn succes heeft, men leert dezelfde taal spreken”* voor de langere termijn is echter *“een operationele strategie van belang”* (interview; observatie 2). Grote stappen zijn ook niet te verwachten, dan gaat het namelijk pijn doen en dat houdt mensen tegen om verder te kijken dan het vage hogere doel, zo betogen respondenten (observatie 2).

Een aantal verbetering zijn inmiddels ook voorgesteld door wethouder Cassee. Voorlopig lijken dit reparaties van het huidige proces (interview) met als doel om de integraliteit te verbeteren. Zo zullen de agenda’s bijvoorbeeld meer openbaar worden en de bijeenkomsten in een openbare agenda gepland (interview 1). Dit kan opleveren dat er *“een nieuwe dynamiek ontstaat omdat mensen elkaar gaan bellen en dingen voorbespreken of achteraf natrekken”* (interview). Wat dat verder tot gevolg heeft is meer *“rust, regelmaat en duidelijkheid waardoor de transparantie kan verbeteren”*. Aan de andere kant is volgens burgemeester Bijl het *“flexibele van de MRA ook haar grootste kracht, dat overstijgt de machtsstrijd om posities en belangen een beetje hoewel die in de toekomst gevoerd moet worden”* (interview). De juiste schaal daarbij is die waarbij inhoud en partijen bij elkaar komen, die schaal kan dan wisselen (interviews) (Cassee, 2012:3).

Hoe wordt de agenda bepaald? Betrokkenen stellen dat de agenda niet altijd vaststaat, maar vaak wel. Dat komt doordat het een proces is wat al gaande is (interviews). Daardoor wordt de agenda meestal door ambtenaren van tevoren gevormd en bepaald en die wordt vervolgens afgewerkt. Hoewel er ook ruimte is voor plotselinge invallen: *“Van Poelgeest wilde eens iets bediscussieren zonder agenda zodat de standpunten nog niet waren ingenomen”* (interviews). Bovendien is er altijd ruimte om vooraf agendapunten aan te leveren, deze agenda’s worden gezamenlijk gemaakt en afgestemd. Betrokkenen wijzen er ook op dat *“een wervende agenda”* belangrijk is als meer tactische overweging. Hiermee worden partijen beter betrokken. Dat behoort bij de agendastrategie. Zo is het volgens een andere respondent meer van belang dat er *“besluitpunten”* staan ingeboekt om de druk wat op te voeren. Nog weer andere respondenten spreken van een agenda die *“urgentie moet kweken bij de deelnemers* (interviews).

Een belangrijk risico van het huidig georganiseerde proces in de MRA is de afhankelijkheid van mensen, zo erkennen veel respondenten (interviews) (Amsterdam – integraal, 2012). *“Vaandeldragers verdwijnen en dus zal je het slim moeten organiseren om door te zetten”*, stelt een respondent (interview). Hij wordt aangevuld door een andere respondent die wijst op de *“cycli van Raden en Staten die als je niet oppast zorgen voor telkens nieuwe bestuurders”* dat zorgt voor vertraging als je het *“niet aan de hand neemt of de continuïteit garandeert”* (interview). Het proces zou daarop ook beter afgestemd moeten worden, juist ook omdat een ingewikkeld proces voor vertraging kan zorgen in *“spaghetti van onduidelijkheid”* (interview). Omdat zaken formeel regelen veel energie kost zijn sommige dingen ook informeel geregeld. Zo werkt men in de economische pijler in verregaande mate regionaal, maar dat is niet officieel. *“Als ik het officieel regel gaan de hakken in het zand, dit is een suboptimaal openinnovatie traject”* (interview). Dat is ook een leerproces waarin steeds veranderingen plaatshebben en dat moet ook: *“de wereld wordt ingewikkelder en intelligenter, er kan meer; maar je kunt er ook een grotere puinhoop van maken”*.

(interviews). Een andere respondent reflecteert daar ook op: *“nieuwe bestuurders ervaren de omstandigheden die zij aantreffen als een gegeven; dat zijn slimme momenten om te veranderen”* (interview).

5.6 | Resultaten – waarderungen over outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit

Als derde en vierde van de vier bronnen van legitimiteit zal nu worden ingegaan op de outputlegitimiteit en de feedback legitimiteit in de MRA. Hieronder staat nogmaals de definitie uit de literatuur weergegeven zodat de lezer op de kenmerken kan letten bij het lezen van de opmerkingen en bevindingen uit de empirie.

Outputlegitimiteit	De waardering van actoren voor de gemaakte keuzes en hun passendheid bij de maatschappelijke vraagstukken.
Feedbacklegitimiteit	De waardering van actoren voor de verantwoording en feedback zoals die door verantwoordelijken wordt toegepast.

Verantwoording hangt sterk samen met hoe je het bestuur invult. Maar buiten kijf staat dat het een taak is van wethouders en bestuurders om uit te leggen waar ze mee bezig zijn (interviews). Een raadslid wijst erop dat het juist slim is om bij belangrijke processen de raad te betrekken. In principe *“kan samenwerking wel zonder verantwoording, maar om de keuzes te snappen is betrekken en meenemen in het proces politiek handig”* aldus deze volksvertegenwoordiger (interview). Een ander raadslid wijst erop dat het juist ook de verantwoordelijkheid van de Raad is om zijn wethouder ter verantwoording te roepen (interview). Wethouder Cassee wijst er nadrukkelijk op dat verantwoording ook bestuursstijl is: *“geen salamitactiek van weg definiëren, maar duidelijk zijn, zeggen wat je doet. Dat kost misschien wel stemmen, maar je krijgt wel begrip”* (interview 10). Het is ook logisch dat je *“de opdrachtgever, de burger, verteld waar je mee bezig bent”* (interview). Uiteindelijk is het wel *“een spanning tussen bestuursstijl en de rol die de raad wil spelen”*, aldus een respondent (interview).

Lastige aan verantwoording over regionale samenwerking is dat niet iedereen te bereiken is, zo geven respondenten aan (interviews). Het hoge abstractieniveau van de onderwerpen is daar bijvoorbeeld debet aan (interviews) of juist het detailniveau (interview). Dat zorgt voor schakelproblemen en de Raad is moeilijk te betrekken. Toch wordt het volgens een andere respondent juist *dan* interessant, wanneer de Raad de wethouder ter verantwoording roept. Immers, *“de wethouder moet dat laten zien dat hij zowel delen als het geheel kan verdedigen”* (interview). Dat vertellen van het *“MRA-verhaal”* is een centrale opmerking van veel respondenten (interviews). Als je dat vertelt en framed dan *“gaat men erin geloven en ontstaat er samenhang”* (interview). Bovendien kun je dat verhaal uit een *“helikopterview”* van de regio ook beter vertellen (interview). Het verhaal is *“vooral ook te defensief”* zo merkt een respondent op, *“dat ontnemt lerend vermogen en ruimte voor verantwoording aan Raden en Staten”* zo concludeert hij (interview). Terwijl die relatie juist iets is om in te investeren, dat *“is ook een stukje bewustwording creëren”* (interview) (Cassee, 2012:3).

Waarover dient verantwoording plaats te vinden? Sommige respondenten betwijfelen nut en noodzaak omdat *“bestuurders geen formele bevoegdheden afstaan, maar in afspraken enkel intenties uitspreken”* (interviews). Toch, als je de uitkomst van het proces goed wil verantwoorden moet je het *“laten vaststellen op de juiste plaats: de Raad”* (interviews). Maar de informaliteit zorgt

wel voor dilemma's. Zoals bij Verkeer en Vervoer bijvoorbeeld: *"veel is lobby en wij leggen feitelijk geen geld in, maar denken integraal mee over besteding van Rijksgelden, moet je dat dan verantwoorden?"* (interview). Is de MRA dan slechts een denktank of een formeel orgaan? Uitgangspunt is wel steeds dat *"legitimiteit 'thuis' geregeld wordt"* (interview), maar het moment waarop verschilt dan. Je kunt er immers voor kiezen de Raad in een vroegtijdig stadium te betrekken (interview) of te wachten tot de formele besluiten worden genomen en zijn vastgesteld (interview). In principe zijn de besluiten transparant en leesbaar, dus volgens één respondent is de verantwoording *"over het besluit in principe voor elkaar, probleem ontstaat echter bij verantwoording over proces, dat is niet afgedekt"* (interview). Het betrekken van de Raad in een vroeg stadium heeft ook nadelen. Een respondent vertelt: *"In het verleden moest onze wethouder in een vroeg stadium naar de Raad, dan kun je het hele verhaal nog niet vertellen"* (interview). Het lastige blijft *"dat het een ver-van-mijn-bed-show is voor raadsleden, laat staan dat ze de ontwikkelingen over 30 jaar delen in hun fractievergaderingen. Politiek is ook korte termijn gericht"* (interview).

Een juiste verantwoording dient wel georganiseerd te worden. Zowel naar bestuurders als naar raden. Daarbij is het volgens Cassee ook nodig dat er integraliteit en samenhang wordt georganiseerd (interview). Het is dat ook goed om af en toe het verhaal te vertellen in de commissies. Immers, *"besluiten worden tegenwoordig via powerpoint genomen en niet via dikke notities"* (interview). Als je de raden betreft dan *"kun je ook vragen waar men heen wil"* maar dat vereist wel dat *"we hen op 10% kennis brengen van de 100% die wij hebben"* (interviews). En daar moet in geïnvesteerd worden, terwijl raadsleden toch al weinig tijd hebben (interviews). Vanuit de SRA kent men daarbij wel het dilemma dat te veel informatie ook niet werkt (interviews). Naar bestuurders toe is het van belang om dat goed te organiseren (interviews). De terugkoppeling in Kennemerland is volgens Cassee *"gericht op halen en brengen. Vertellen wat ik heb gedaan en wat er op de agenda staat, daar vraag ik input over"* (interview 10). Dat ziet hij als een morele verplichting: *"het is toch van de pedanterie als ik dat namens iemand spreek die ik niet heb gesproken"* (interview 10) (Cassee, 2012:3). Wethouder Kokke merkt ook het voordeel op: *"vooraf kun je plannetjes bedenken en een eigen subregionaal verhaal ontwikkelen"* (interview 17). Subregionale vertegenwoordiging kan daarin een gat ondervangen, je *"kunt daarmee ook problemen ten aanzien van vertrouwen en legitimiteit ondervangen"* aldus burgemeester Bijl en anderen (interview). Juist ook naar bestuurders dient volgens respondenten verantwoordt te worden hoe je in de samenwerking staat (interviews). De kleinere gemeenten moeten aangehaakt blijven en begrijpen waar je mee bezig bent, anders *"organiseer je gedoe"* (interview). In dat licht staat ook de opmerking van burgemeester Bijl: *"het is logisch dat Amsterdam op meerdere schalen actief is, maar hou rekening met gevoelens"* (interview; observatie 1, 2).

Hoe doe je dat dan, verantwoorden? Meerdere respondenten spreken over een goede communicatiestrategie, maar *"is die niet meestal pas achteraf te maken?"*, zo vraagt een respondent zich af (interview). In elk geval moet de wethouder naar de Raad zo vinden respondenten: *"een blaadje naar de burger is geen verantwoording"* en *"de Raad is eerst aan zet in verlengd lokaal bestuur, niet de burger"* (interviews). Een andere respondent licht dat ook toe: *"verantwoording moet in een voor het volk herkenbare 'unit' plaatsvinden, dus niet één of ander gremium, maar een gemeente met een naam van een stad"* (interview). Regelmatig wordt er in dit kader ook terugverwezen of vooruitgedacht aan een soort *"Poolse Landdag"* waar je bijvoorbeeld de grote lijnen vast kunt stellen (interview). Een andere respondent spreekt van het *"goed verwoorden van*

voornemens". Je moet volgens hem *"bestuurders 's nachts wakker kunnen maken en dan moeten ze in vijf oneliners het verhaal vertellen"* (interview) (Amsterdam – integraal, 2012).

De juiste organisatie van een leerproces is ook van belang volgens respondenten (interviews). In elk geval kun je dan *"weeffouten op het spoor komen en aanpassen"* (interviews). Maar het leerproces is soms ook ingewikkeld en beperkt. Dan blijft het bij elders kijken hoe het werkt (interview) of bij het reflecteren bij grote fouten (interview). Wat je juist ook zou moeten doen is leren van de 'best practices' zoals bijvoorbeeld PLABEKA (interview, observatie 2). Bovendien zou reflecteren op een proces ervoor kunnen zorgen dat het spel om de macht minder een rol speelt, maar dat het hogere doel weer op tafel komt (interview).

5.7 | Resultaten – waarderungen over leiderschap

Leiderschap is de eerste indicator van de variabele daadkracht. Zij zal in deze paragraaf vanuit de empirie worden belicht. Daarvoor is voor de lezer nogmaals de definitie uit de literatuur opgenomen zodat duidelijk is waarop de onderzoeker gelet heeft tijdens het analyseren van het onderstaande.

Leiderschap	<i>De waardering van actoren voor het vermogen tot (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) de bevordering van de resultaten binnen de regionale samenwerking .</i>
--------------------	--

Mensen maken de MRA, daar zijn alle respondenten het over eens. Maar de manier waarop ze dat invullen is wel anders. Die verschilt van persoon tot persoon. Over de persoonlijke stijl van bestuurders komen veel respondenten bijvoorbeeld te spreken. Maarten van Poelgeest wordt eruit gelicht als een bestuurder die politieke ruimte creëert. Dat doet hij door debat te vragen zonder annotaties, of door het inbrengen van een notitie zonder afstemming (interview)

De club sturen en kikkers in de kruiwagen houden, dat is van belang. Respondenten noemen daarvoor het wij-gevoel essentieel (interview). De samenwerking hangt ook in hoge mate af van bestuurders die elkaar mogen en dingen gunnen. Toch is een goede wil niet alles volgens een andere respondent. Hij vindt dat een beetje ruimte voor politiek bedrijven en manipulatie ook geboden moet worden. Wethouder Cassee noemt dat nu juist niet van belang: *"het gaat om het open gesprek"*. Want zo is zijn stelling: *"macht heb je niet, dus het gaat om gezag; en hoe meer je op je strepen staat, hoe minder je ze ziet en hoe meer je het hebt over macht, hoe minder gezag je hebt"* (interview 10).

Bestuurders uit het verleden die genoemd worden zijn vaak dezelfde. Verschillende respondenten noemen bijvoorbeeld Duco Stadij. Hij wordt *"technocraat"* genoemd, maar dat werkte wel omdat hij sterk was op de inhoud. Een ander voorbeeld dat wordt gegeven is wethouder Van der Horst van Amsterdam. Zijn meer subtiele, sobere manier van optreden wordt genoemd als voorbeeld voor een goede insteek vanuit Amsterdam (interview). *"Als je het gezamenlijke belang voorop stelt en je dienstbaar en beschikbaar stelt zal de regio naar je toekomen. Dat is een bescheiden Amsterdamse rol die past"*, volgens deze respondent.

Complimenten zijn er ook voor Arthur van Dijk, de wethouder van Haarlemmermeer. Die heeft duidelijk zijn nek uitstoken door te pleiten voor een aparte economische peiler (interview). Concreet deed hij dat door er tijd en energie in te stoppen. Ook bijvoorbeeld bij optredens, waar hij in staat

bleek als *“een metropoolman te spreken”* (interview). Van Dijk wordt als een sterke regionale denker gezien (interview), een belangrijke voorwaarde volgens deze respondent. Het perspectief en de ervaring van de bestuurder zijn van belang. Of hij politiek wil bedrijven, of hij wil polariseren of verbinden, dat is van belang.

Van evident belang is ook de *“klik”* die mensen met elkaar hebben. Dat Van der Laan en Remkes een sigaretje roken en elkaar aardig vinden, dat is volgens één van de respondenten al een winst op zich (interview). Die *“understanding”* tussen personen kan dan ook een motor zijn volgens respondenten. Dat zag je bijvoorbeeld bij de tandem Stadig-Bijl⁶ die visie hadden, maar ook de tandem Stadig-Meijdam zorgde voor *“exposure”* (interviews). Het vertrouwen dat je daarmee opbouwt bij de anderen is van belang. Dat brengt mensen bijeen en dan kan de regio ook met één mond spreken richting het Rijk, zo benadrukken diverse respondenten (interviews). Dat is in belangrijke mate ook een gevolg van vertrouwen. Is die vertrouwensrelatie er niet, dan wordt het lastig. Men wijst daarbij ook op het verschil van mening over bijvoorbeeld wethouder Duijvestein van Almere. Enerzijds wordt hij geprezen om strategisch vernuft en visie, maar anderzijds wordt hem ook verweten dat hij te veel voor zijn eigen belang gaat in de regio.

Een belangrijke rol spelen ook de directeuren. Sommige van hen kunnen in sterke mate mensen binden en enthousiast maken. Directeuren die regionaal durven te denken zijn een belangrijke sturingsfactor, volgens één respondent misschien wel dé belangrijkste. Hij stelt dat juist het hogere management de urgentie kan kweken bij het bestuur. Daarmee kunnen zij ruimte bieden aan hun ambtenaren om regionaal op te treden (interview). Dat is ook een sprong die op het ambtelijke niveau gemaakt moet durven worden, het externe gericht zijn, aldus respondenten (observatie 2). Maar respondenten geven ook aan dat organisatieomstandigheden dit soms lastig maken. Hoe ambtelijk kan worden gestuurd omschrijven ook verschillende respondenten. Altijd sturen op de inhoud is daarbij een belangrijke, maar anderen geven ook aan dat zij concreet sturen door nu eens op de inhoud en dan eens op de relaties te switchen. Heel belangrijk zijn die informele relaties volgens vele van de respondenten. Daar moet je in investeren. Dat gebeurt dan ook met bijvoorbeeld informele etentjes of langere sessies die tussen personen op het economische vlak georganiseerd worden (interview). Het gaat om het *“gelijk zetten van de klokken”* immers, veel ontstaat op het persoonlijke (interview). Het sturen als directeur is een spel van doen en laten, maar vooral van relaties. Want als er geen klik is en men is het oneens dan kan men vervallen in *“oud gedrag”* zoals spreken over ‘lastige raden’ of het nader willen onderzoeken van onzekerheden. Samenwerken gaat ambtelijk en politiek beter als je mensen elkaar kennen. Dan kun je het hogere doel van de samenwerking ook centraal stellen. Een voorbeeld van investeren in relaties geeft ook wethouder Cassee van Haarlem. Zijn maandelijks overleggen met een *“hapje en een drankje”* zorgen voor goede verhoudingen tussen bestuurders. Dan bel je elkaar makkelijker op, je *“weet of iemand fanaat is of sloom, je krijgt vertrouwen”* aldus een andere wethouder (interviews). Het investeren in relaties wordt concreet gemaakt. Een bestuurder noemt de afwezigheid van een dubbele agenda van belang, openheid, eerlijkheid. Bovendien moet je niet voor je eigen belangen opkomen, dat frustreert het proces volgens hem (interview).

Zichtbaar is ook dat een nieuwe generatie bestuurders de zaken anders aanpakt (interviews). Zij durven met een regionale blik te kijken. Zij pakken volgens respondenten de zaken anders aan.

⁶ Arie-Willem Bijl was tot 2006 wethouder van Almere [JvM]

Cassee bijvoorbeeld die zoekt in de regio. Belangrijke eigenschap is volgens een raadslid daarbij dat bestuurders charisma hebben, de boel op sleeptouw nemen. Hij geeft het voorbeeld van de Commissaris van de Koningin uit Flevoland die alle aanwezigen bij een bijeenkomst in de Rembrandtoren stil kreeg met een sterk verhaal (interview). Wat volgens respondenten ook een belangrijke eigenschap is wordt *“politieke feeling”* genoemd. Volgens één van hen worden aan het einde van een proces soms de afspraken per telefoontje afgedaan en knopen doorgehakt, dan moet je slim aangehaakt zijn (interviews). Bovendien kan onenigheid tussen betrokkenen dan ook enorm ophouden. In het dynamische spel kan dat een struikelblok vormen, terwijl het anderzijds enorm snel kan gaan als het klikt tussen personen (interviews). De rol van bestuurders is vooral ook het initiëren van het proces. Echt actief sturen gebeurt volgens één van de respondenten nauwelijks (interview). Hij noemt het ook lastig aangezien bestuurders tijd maar één keer in kunnen zetten en dit soort processen heel veel inzet vergen. Dat zorgt er ook voor dat bestuurders hun winsten pakken zonder het hele proces te monitoren en actief te sturen (interviews)

De visie van bestuurders is één van de belangrijkste eigenschappen. Politiek lijkt lokaler te worden en weinig bestuurders durven nog over de grenzen te kijken. Terwijl de lengte van de processen vragen om het investeren van tijd (interview). Daar is niet veel ruimte voor snelle scoringsdrift of het plukken van korte termijn resultaten (interviews). De mensen die de regio echt tot regio maken zijn zij die boven de materie uitstijgen en het hele verhaal vertellen. Maar die visionairs ontbreken zowel ambtelijk als bestuurlijk (interviews). Publicitair heb je volgens verschillende respondenten *“totems”* nodig die ook het regionale verhaal durven te vertellen, erin geloven. Die voortrekkersrol met krachtig elan kan ook het proces legitimeren en uitleggen. Dat is houding en gedrag (interview).

Keuzes maken, dat is volgens één van de geïnterviewde raadsleden ook van belang. Hij spreekt van moed en visie: *“als je echt lef durft te tonen met elkaar dan kun je stappen zetten, dat is honderd procent leiderschap”* (interview). Een bestuurder is dat ook verplicht volgens hem, hij moet duwen en trekken want daar wordt hij op afgerekend. Een bestuurder die slap is kan het proces niet verder brengen. Dat wordt ook onderschreven door een respondent die Minister Eurlings opvoert als iemand die sterk stuurde in het proces (interview). Door het hanteren van een strakke timetable en door houden aan afspraken werden meters gemaakt. Respondent noemt het houden van afspraken belangrijkste uitgangspunt daarbij: *“wachten kan altijd, nu moeten we doorpakken, dat was de filosofie”* (interview).

Het betrekken van alle partijen, ook daar spelen mensen een belangrijke rol in. Burgemeester Van der Laan wordt genoemd als iemand die dan duidelijk een koers durft uit te stippelen. De kleinere partners betrekken, geruststellen, maar tegelijkertijd ook de ingeslagen weg volgen naar noodzakelijke verbreding (interview). Die rol van *“bescheidenheid en arrogantie”* is een belangrijke, want iedereen weet volgens Cassee dat *“we achter Van der Laan aansluiten”* (interview 10). Het volgen van die weg vraagt ook een goede relatie. Zo benadrukt Don Bijl, burgemeester van Purmerend, dat hij door zijn goede relatie met Van der Laan steeds de eerste zal zijn om hem te wijzen op het belang van de kleinere partners in de regio. Anderzijds wil hij ook steeds wijzen op het grotere belang voor Amsterdam, als kleinere gemeenten negatieve geluiden verspreiden (interview).

Het belang van het persoonlijke krijgt ook enige relativering. Hoewel alle respondenten spreken van een hoge mate van belang is deze factor ook relatief (interview). Je kunt immers ook investeren in die relatie (interview) en bovendien moet je toch verder met elkaar. Daarom zijn er natuurlijk ook

tactieken om anders te werken indien er geen klik is. Je kunt het positief stimuleren (interviews) of juist de afhankelijkheid van personen verminderen in de structuur (interview). Bovendien zijn het ook ambtenaren die als de verhoudingen minder zijn toch doorwerken. Bijvoorbeeld in PLABEKA deden zij veel werk in het afstemmen van de belangen (interview) en ook elders is het voorwerk belangrijk (interview). En de verhoudingen tussen de regionale ambtenaren worden over het algemeen als goed en open gekenschetst. Men kent elkaar al jaren (interview). Waar het wel weer terug komt op het persoonlijke is de uiteindelijke doorslaggevende factor. Dan maken personen het verschil in de geschiedenis en in de MRA (interview). Daarvoor is ‘Staatsmanschap’ nodig, mensen die de weinige tijd die ze hebben voor het hogere belang in willen zetten (interviews).

5.8 | Resultaten – beoordeling over de outcomes

Daadkracht is de tweede indicator van de variabele daadkracht. Zij zal in deze paragraaf vanuit de empirie worden belicht. Daarvoor is voor de lezer nogmaals de definitie uit de literatuur opgenomen zodat duidelijk is waarop de onderzoeker gelet heeft tijdens het analyseren van het onderstaande.

Outcomes

*De beoordeling door actoren van **resultaten** van de regionale samenwerking, de mate van **effectiviteit** en **efficiëntie** en de **passendheid** in de context van maatschappelijke uitdagingen.*

Vanuit de woningbouwopgave kwam het Visiebeeld 2040. Dat wordt door veel respondenten als een concreet resultaat gezien. In het ruimtelijke domein is er volgens één van de respondenten bovendien een meerwaarde voor de maatschappij in de ruimtelijke kwaliteit (interview). Veel resultaten op het gebied van ruimtelijke ordening zijn echter abstract en zijn afspraken die worden verwerkt in ruimtelijke plannen (interviews). Dat is uiteindelijk nog geen resultaat zeggen andere respondenten, in het concrete gaat het dan echt om het verbeteren van het woonmilieu (interviews), maar of dat nu bereikt wordt is lastig te zeggen. De afspraken zijn ook redelijk vaag, dat kan ook samenhangen met strategie, of draagvlak onder achterban (interviews).

In het MIRT worden resultaten ook als succes gezien. De versnellingen en verbeterde verbindingen zijn aantoonbaar te berekenen. Dat kan ook omdat de gegevens steeds op tafel liggen (interviews). Bovendien stuurt het Rijk sterk hierin door te eisen dat de regio met één mond spreekt. Of ze dreigt de geldkraan dicht te draaien. Dat werkt, maar is geen sturen (interview).

Op economisch gebied is vooral PLABEKA een veel genoemd resultaat (interviews; observatie 1, 2). Hierbij worden de resultaten ook door monitoring in beeld gebracht en jaarlijks bijgestuurd. Dat maakt ze meetbaar. Aan de andere kant komen hier soms ook wel weer belangendiscussies boven bij de concrete invulling. Het Amsterdam Economic Board wil door middel van economische verkenningen ook die monitoring meer implementeren (interview) (Amsterdam – NVL). Een ander spanningsveld op het gebied van resultaat in het economisch domein vinden we bij de acquisitie. Onder het ‘merk’ Amsterdam worden bedrijven in de regio aangetrokken, maar is dat resultaat of concurrentie? (interviews) In elk geval kun je het niet ‘links’ of ‘rechts’ doen merkt een raadslid op, alleen goed of slecht (interview). En een andere respondent benadrukt dat *“in Amsterdam een fles champagne wordt opengetrokken als elders een bedrijf wordt binnengehaald voor de regio”* (interview).

In de resultaten die zijn geboekt heeft echter wel een “reset” plaatsgevonden. De crisis zorgt voor een nieuwe opgave, een zoekproces (interview s). Die nieuwe omstandigheden kunnen zorgen voor nieuwe energie en vensters open zetten. Eens in de zoveel tijd is het misschien ook wel eens goed om de boel een beetje op te schudden en nieuwe kansen naar boven te krijgen (observatie 2). Dat is ook een belangrijk resultaat van samenwerking: de samenwerking zelf. Dat men elkaar vasthoudt in moeilijker tijden wordt ook als resultaat gezien (interviews; observatie 2). Bovendien is dat ook nodig met de uitdagingen van deze tijd. Die zijn volgens een respondent groter en dynamischer en daarom is meer massa nodig om die te lijf te gaan. Op een hogere schaal (interviews) (Amsterdam – NVL)..

Samenwerken kan echter volgens respondenten ook draaien opleveren. Sommigen spreken van een *“hete aardappel die wordt doorgeschoven”* (interviews) en andere noemen concreet thema’s als de ontwikkeling van de haven en Schiphol als thema’s waar omheen gedraaid wordt (interview; observatie 2). Volgens andere respondenten is dit meer tonen van ambitie en zal dat uiteindelijk zorgen voor succes als partijen er gezamenlijk voor willen gaan (interviews; observatie 1).

Spreeken van effectiviteit is lastig. Vooral in het economische domein zijn resultaten moeilijk meetbaar (interviews). Het is ook iets wat nog niet meetbaar is volgens verschillende respondenten. De tijd moet het gaan leren, dan wordt men afgerekend (interviews). Bovendien is het bij maatschappelijke investeringen sowieso moeilijk om het effect te meten. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse is dan vaak het gebruikte middel, maar bijvoorbeeld bij infrastructurele investeringen is het maatschappelijk belang heel moeilijk te inventariseren (interviews). In bijvoorbeeld RRAAM en is duidelijk dat de effectiviteit is toegenomen door de samenwerking. Men kan sturen op doorbraken (interview). Bovendien zijn er al concrete meerwaarden geboekt in bijvoorbeeld het verbinden van de creatieve sector tussen Utrecht en Amsterdam (interview). Wel spreken respondenten van een voortdurende reflectie op de effectiviteit die men bereikt (interview). Bovendien zouden resultaten ook beter moeten zijn omdat er een integrale en hogere schaal wordt gekozen (interviews). Dit moet de besteding van geld wel ten goede komen en daarmee wordt er ook verknoping en verbinding verworven, dat is een beter besluit met meerwaarde (interview). Tegelijk is er twijfel over het werkelijke resultaat. Immers, *“daadkracht kan dan wel bestuurlijk zijn in potten geld, middelen of visies, maar echte daadkracht is toch maatschappelijk meerwaarde?”* zo vraagt een respondent zich af (interview).

Regionale samenwerking in de MRA zou de efficiency wel ten goede moeten komen. Bijvoorbeeld op het economische domein zouden minder ambtenaren nodig zijn bij gemeenten nu de kennis wordt gebundeld (interview). Blijft het bij een verdeling van de belangen dan is de efficiencywinst laag of misschien zelfs afwezig. Maar juist een koers op een hoger niveau, met het overstijgen van belangen maakt dat er overlap uit gaat. Efficiency wordt ook bereikt doordat keuzes gemaakt moeten worden, onenigheid zorgt voor efficiency want als je iets wil moet je betalen, zo is de redenering van één respondent (interview). Andere respondenten (interviews) zijn cynischer: *“de overheid is één grote leemlaag”* dus *“efficiënt wordt het nooit”*. Uiteindelijk is efficiency ook heel moeilijk te berekenen, je *“hebt immers geen nulmeting”* betogen twee respondenten (interview)

In het spanningsveld van daadkracht en legitimiteit is het opvallend dat veel respondenten, waaronder de raadsleden, liever wat legitimiteit inleveren ten gunste van daadkracht (interviews). De kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde van compromissen verbeteren ook bij tegenspraak en discussie zo betogen diverse respondenten (interviews). Zij geven aan dat een besluit beter wordt

van een discussie en van verantwoording, juist ook om de meerwaarde ervan te verbeteren. Er zit ook een spanningsveld tussen korte en langere termijn. Veel bestuurders zijn *“doenerig”* terwijl sommige processen juist meer tijd en studie vragen om het goed op te pakken (interviews). Een goede mix van langere en kortere termijn is dan nodig. Het gaat uiteindelijk echter ook om het concrete, een operationele strategie op kortere termijn (observatie 2). Cassee bijvoorbeeld noemt het verbinden van cultuurpodia een succes dat snel geboekt kan worden met veel resultaat (interview 10). Ander *“laaghangend fruit”* wordt ook in kaart gebracht op Noordvleugelniveau (interviews). Dat is concreet en kan snel voordelen opleveren. Maar een vraag blijft het of daarmee de samenleving nu echt draagvlak verleent. De samenleving staat er immers ver vanaf (interviews). Tegelijk wijst een andere respondent er wel op dat de regio *“veel goud en diamant in handen heeft”* (interview). Het moet zich bewijzen, maar overleg is al winst op korte termijn. Als er straks een verbinding is tussen producten en middelen kunnen resultaten worden behaald, dan ontstaat de echter meerwaarde.

6 Analyse

Met de presentatie van de resultaten uit het empirisch materiaal in het vorige hoofdstuk kan nu worden gestart met het maken van een analyse van die gegevens. Deze analyse zal plaatsvinden aan de hand van de operationalisatie en op grond van de theoretische bril die eerder is gevormd. Dit hoofdstuk zal daarbij de volgende opzet hebben: in de eerste paragraaf wordt de *legitimiteit* in de regionale samenwerking geanalyseerd, vervolgens zal de *daadkracht* in de tweede paragraaf centraal staan. In de derde paragraaf wordt ingezoomd op de relatie tussen die twee zoals die voortkomt uit de empirie. Na deze zal de positie van Amsterdam hierin nader worden bekeken en zal de analyse worden afgerond met een beschouwing van hoe Amsterdam om dient te gaan met de kennis van de relatie legitimiteit versus daadkracht in haar optreden in de regionale samenwerking, dit vindt plaats in de paragrafen vier en vijf. Paragraaf zes loopt vooruit richting de afrondende conclusies en aanbevelingen.

6.1 | Analyse – legitimiteit

De legitimiteit valt uiteen in vier onderdelen: inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit.

Inputlegitimiteit

Belangrijke voorwaarden voor een goede inputlegitimiteit zijn een evenwichtige en representatieve participatie van actoren en de gerichtheid tot consensus. De waardering voor mate waarin aan deze indicatoren wordt voldaan is niet eenduidend in de empirie. Zij is wisselend van onderwerp en van moment. Er komen een aantal duidelijke lijnen naar voren in de empirie over deze legitimiteitsindicator.

Inputlegitimiteit

Participatie van actoren
Open agendasetting
Kwalitatief goede representatie van actoren
Consensusgerichtheid.

Participatie en representatie van actoren met een open agenda setting

Allereerst de participatie van actoren. Deze wisselt op de inhoud nogal sterk. In het economische domein is deze sterk en representatief door de kruisbestuiving vanuit de AEB. Betrokkenen geven aan dat de partners goed aangehaakt lijken te zijn. Er wordt ook opgemerkt dat de input vanuit deze betrokken actoren “vruchtbaar” is en van toegevoegde waarde. Vanuit de economie is dat ook logisch omdat het niet iets is dat de overheid zelf kan doen. De afhankelijkheden van de overheid als actor in dit proces spelen daarbij een belangrijke rol: de overheid heeft private partijen en publiek-private nodig voor de uitvoering van haar beleid. De inbreng van de partijen is dan ook goed terug te zijn, concreet bijvoorbeeld bij het indiceren van *irritators*, maar ook bij werkbezoeken en handelsmissies. De betrokkenheid is daarmee op het economische domein in goede mate

evenwichtig en representatief in te schatten zo is op te maken uit de inbreng van respondenten. Via het AEB is men met name goed aangehaakt en dat platform vervult een duidelijke functie op de grens van publiek en privaat. Gewaarschuwd wordt er echter ook: dat de gerichtheid op uitvoering van taken af zal nemen. Er bestaat het risico dat betrokkenen niet tot concrete plannen en daden komen doordat hun gerichtheid op uitkomsten verdwijnt en het geheel verzand in een praatclubje. Dat raakt sterk aan de gerichtheid op consensus die in essentie wel aanwezig is. Op het economische domein is de insteek met name gericht op het vergroten van het geluk van iedereen.

Op het ruimtelijke domein is de betrokkenheid van andere partijen beperkter. Uit de empirie blijkt dat het met name een publiek-publieke samenwerking betreft waar maatschappelijke en private partijen niet aan meedoen. In principe doet dat niets af aan de kwaliteit van de participatie. Betrokkenen geven echter wel aan dat hier meer meespeelt: er leeft namelijk een voorzichtige wens om meer partijen te betrekken bij de uitdagingen in dit domein. Concreet worden met name de corporaties naar voren geschoven als mogelijke actor in de aanpak van de woningopgave. Een voorbeeld dat wel wordt gegeven is dat rondom het RRAAM-netwerk van 150 betrokken maatschappelijke partijen die gevraagd en ongevraagd advies geven aan de ruimtelijke ontwikkelingsopgave Amsterdam - Almere – Markermeer. Hierbij is de participatie indirect geregeld, maar ook verankert in het proces. Op het ruimtelijke domein veranderen er wel dingen als er meer en andere partijen betrokken worden. Zo geven respondenten aan dat de dynamiek daaraan onderhevig is. De dynamiek van belangen komt dan helderder op tafel te liggen, waar nu ruimte is voor visieontwikkeling. Respondenten geven aan dat het een dilemma is: enerzijds is er door meer participatie van partijen een grotere diversiteit aan input en evenwicht in de representatie, anderzijds kan dat wel ertoe leiden dat het proces trager wordt of gekenmerkt zal worden door tegenstellingen. In elk geval is één ding helder: betrokkenheid van anderen vraagt om eigenbewustheid, zekerheid over de eigen positie. In het geval van Almere heet dat 'excellent gastheerschap', in het geval van Bloemendaal 'rekening aan de omgeving'.

In het domein Verkeer en Vervoer is betrokkenheid van andere partijen dan overheden gering. Dat komt volgens respondenten doordat de tafel zo klein mogelijk wordt gehouden én omdat private partijen nog steeds niet bereid zijn om in harde infrastructuur te investeren. Dat betekent dat de huidige input redelijk evenwichtig is. Representatief is zij minder voor de regio. Dat komt doordat er feitelijk een entreeregels is: 'betalen is meepraten'.

Gericht op consensus

De 'gerichtheid op consensus' speelt een ambigue rol in het geheel. Er is altijd een dubbele rol van actoren zo blijkt uit de empirie. Enerzijds een streven naar gezamenlijkheid, anderzijds een streven naar belangenoptimalisatie. Dit is wisselt echter voortdurend van actor tot actor en van persoon tot persoon. Dat maakt het spel dynamisch, het schaadt echter ook vertrouwen. Opvallend is dat het 'streven naar eigenbelang' een verwijt is dat met name Almere en Flevoland treft. Voorzichtig kan gezegd worden dat dit kan voortkomen uit de mindere mate van afhankelijkheid die zij hebben richting de andere steden. De inbreng is groter (woningbouw) en wat men haalt is dan de 'te bepalen prijs'. Dat levert echter soms wel scheve gezichten op, zeker waar er verwijten klinken dat niet het gezamenlijke belang bovenaan staat. Andersom klinken die verwijten ook, dat gevestigde posities worden verdedigd. Op het scherpst komen de belangen naar voren waar geld te verdelen is. Bijvoorbeeld in het economische domein lijkt de consensusgerichtheid groter. Bovendien is de

consensusgerichtheid, zo blijkt uit de empirie, ook afhankelijk van tijd, conjunctuur en personen. Dat maakt het ook ingewikkeld en dynamisch. En ongrijpbaar bovendien.

Speciale aandacht dient te worden besteed aan de representatie van democratische organen (met name Raden) bij de participatie. Betrokkenheid is soms wel georganiseerd, maar is ook lastig zo blijkt uit de empirie. Deels zouden gemeenteraden zelf op hun strepen moeten staan als zij betrokken willen worden, anderzijds blijkt dat velen de betrokkenheid van Raden hier in het proces minder van belang achten. Bovendien is het ingewikkeld omdat het een forse investering van tijd en energie vraagt, wat lastig is op te brengen. Bijzonder is evenwel de oproep van Cassee om dat dan wel uit te spreken, waarom die keuze gemaakt wordt.

Throughputlegitimiteit

Centrale elementen van de throughputlegitimiteit zijn de voorwaarden voor een open en eerlijk proces. Belangrijk is dat er transparantie is en vooral ook checks en balances zodat de meerderheid de minderheid niet kan overheersen door de *majority-rule*. Het proces moet ruimte bieden voor aggregatie en integratie van belangen.

<i>Throughputlegitimiteit</i>	Eerlijk proces
	Transparant proces
	Open proces
	Checks en balances in het proces

Uit de empirie blijkt een spanning ten aanzien van de throughputlegitimiteit te bestaan. Enerzijds geven respondenten aan dat de inrichting goed is en 'werkt'. Dat zou er op duiden dat er overeenstemming is over het feit dat belangen goed worden geïntegreerd en de meerderheid niet 'heerst' over de minderheid. Maar dat staat wel op gespannen voet met de mate van transparantie en open en eerlijkheid. Merkbaar is vooral dat er verschillende beelden zijn in de empirie van 'hoe het proces zou moeten zijn', wat men er van dient te maken, hoe het beter is in te richten, eerlijker en opener of juist dat dit ten koste van andere dingen zou gaan. Dat komt naar voren uit een tweetal kernonderdelen van het proces.

Eerlijk, transparant en open proces

De inrichting van het proces is niet helder en transparant. De intimi weten waar men mee bezig is, voor buitenstaanders is dat lastiger. Daarover zijn twee opvattingen: één: dat is goed, want levert kwaliteit en dat is belangrijkste; twee: dat kan anders, want dat zou meer kunnen opleveren. De eerste opvatting wordt onderbouwt met argumenten die raken aan de uitkomsten. Het doel van het proces is daarbij allereerst een uitkomst, maar dat gaat ten koste van de kwaliteit van de throughputkwaliteit. In die zin kun je concluderen dat de legitimiteit van de throughput door de respondenten als onvoldoende wordt gekenmerkt. De opvatting wat daarmee te doen verschilt alleen: veranderen of niet veranderen omdat het wel werkt.

Toch blijkt uit de empirie wel een grotere hang naar aanpassing, dan naar het 'houden wat nu is'. Alleen de mate van veranderingen die men gewenst acht verschilt. Op drie fronten worden voorstellen of opmerkingen geplaatst:

- Afhangelijkheid van personen: personen regelen het proces van bovenaf, dat zorgt enerzijds voor energie, maar creëert tegelijk ook belangentegenstellingen en zorgt voor een

continuïteitsgevaar. Bovendien werkt het transparantie en openheid tegen omdat checks en balances afhankelijk worden van de persoonlijke invulling van een bestuurder.

- Strategie in het proces: de strategische actie in het proces zou te versterken moeten zijn. Drie factoren blijken van belang in de empirie: mensen, urgentie en visie. Vooral sturen op urgentie werkt, maar uit de empirie blijkt dat sturen op visie op een hoger niveau wenselijk wordt geacht. Het grotere verhaal zou meer mensen betrekken en tegelijk ook de openheid vergroten. Bovendien zorgt het voor checks en balances: de belangen worden geïntegreerd in één verhaal waarin kleinere partners ook hun bijdrage kunnen leveren. Bovendien betreft een 'hoger doel' of 'groter verhaal' ook alle partijen.
- Structuur: daar het proces is ontstaan van onderaf is het niet het meest optimaal ingericht, daarom worden ook wijzigingen aangebracht die transparantie en openheid moeten versterken. Checks en balances worden bijvoorbeeld versterkt door Cassee die de rol van de regio vergroot. Integraliteit wordt versterkt door structuur verbeteringen in de overleggen en daarnaast pleiten respondenten ook voor versterking van openheid, eerlijkheid en transparantie door agenda's online te zetten en vergaderingen in de tijd beter te stroomlijnen. Die verbeteringen zouden de throughputlegitimiteit kunnen versterken.

Checks and balances

Een laatste proceswijziging die wordt voorgesteld is die van het meer betrekken van de 'buitenstaanders' bij het proces. Dat kan op diverse schalen. Argument zou zijn dat kring van intimi te hard kan rennen voor afstandelijk betrokkenen. Openheid en betrokkenheid kan dat deels verhelpen. Een voorstel dat meerderen daarbij waarderen is dat van een 'Poolse Landdag' waarbij betrokkenen uit Raden en Staten, op basis van hun democratisch recht, op hoofdlijnen uitspreken. Dat kan echter ook op verschillende niveaus zo is de gedachte. Hierbij kunnen ook alleen bestuurders betrokken worden of het kan meer informatief worden ingestoken als 'kennisdeling' zoals die tegenwoordig weer georganiseerd worden. In elk geval zal zulk een proces aanpassing de throughputlegitimiteit ten goede komen. De openheid en transparantie worden versterkt en de mate van checks en balances uitgebreid.

Outputlegitimiteit

Belangrijke elementen in de beoordeling van de outputlegitimiteit betreffen twee dingen: of de uitkomsten in zichzelf een meerwaarde zijn en of ze voldoen aan de wens van het volk. Beide zijn ten aanzien van de regionale samenwerking zeer moeilijk te meten.

Outputlegitimiteit

Mate van passendheid bij maatschappelijke uitdagingen
Mate van collectiviteit van de oplossing
Zorg voor corporatisme en expertise

In het economische domein is het doel en de uitdaging het 'vergroten van het geluk voor iedereen' dat is in zichzelf een meerwaarde van het hele volk. De redentatie gaat daarbij als volgt: in een economie van grote schaal is meer massa nodig, meer samenwerking zorgt voor meer massa en dan zijn voordelen beter te behalen, daarmee zou samenwerking kunnen leiden tot betere uitkomsten voor iedereen wat een meerwaarde in zichzelf is. Zo beoordelen respondenten dan ook de regionale samenwerking op economisch vlak als maatschappelijke meerwaarde. Of 'het volk' die meerwaarde ook ziet is echter de vraag.

Wat betreft het verkeer- en vervoerdomein is de meerwaarde beter te kwantificeren. Respondenten spreken van een meerwaarde daar het gezamenlijke belang sterker kan worden afgewogen in een groter geheel. Daarbij gaat het belangrijkste eerst. Tegelijk geven zij ook aan dat de bereikbaarheid is toegenomen. Echter, zo blijkt ook, dit is niet één op één op het conto van de samenwerking te schrijven. Er is geen 'nulmeting' en er is niet te 'meten' wat de bijdrage van samenwerking precies is geweest. Evenwel is de waardering in de empirie dat de regionale samenwerking een forse meerwaarde heeft opgeleverd ten behoeve van het verkeer- en vervoersdomein.

In het ruimtelijke domein ligt de meerwaarde beoordeling anders. Ruimtelijk-economisch zijn er in het PLABEKA sterke afspraken gemaakt in het verleden en ook kleinere projecten leveren volgens waardering in de empirie een meerwaarde op daar ze integraler naar het geheel kijken op een hogere schaal dan voorheen. Dat zou in zichzelf betere uitkomsten moeten geven die ook efficiënter kunnen zijn. De uitkomsten liggen echter op het ruimtelijk niveau ook voor een deel nog op het visie- en ambitieniveau, resultaten die in maatschappelijke zin minder van meerwaarde zijn. Concreet levert dat nog niet direct veel op, op de langere termijn kan dat bijvoorbeeld in de woningbouwopgave nog gaan blijken. Bijvoorbeeld het Visiebeeld 2040 wordt wel als een bijzonder succes gewaardeerd, maar de concrete meerwaarde levert pas wat op een lagere schaal wat op als actoren het vastleggen in hun eigen plannen en visies en ernaar gaan handelen.

Bij de output zit een legitimiteitsdilemma: de meerwaarde is niet direct te overhandigen en daardoor lastig te behalen of te verkrijgen. Enerzijds is zij van een hoog abstractieniveau en daarnaast ook moeilijk te herkennen of beoordelen, zelfs door direct betrokkenen. Dat maakt het lastig om de outputlegitimiteit te meten en al helemaal om deze te versterken.

Feedbacklegitimiteit

Binnen feedbacklegitimiteit zijn twee onderdelen van belang. De wijze van inrichting van het leerproces enerzijds en de verantwoording anderzijds. Die laatste is daarbij van het grootste belang en dient met zorgvuldigheid plaats te vinden.

<i>Feedbacklegitimiteit</i>	Mate van verantwoording
	Mate van feedback
	Inrichting leerproces

Verantwoording en feedback

De verantwoording en het leerproces zijn op diverse wijzen ingericht. Over het algemeen worden formele besluiten gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Raden van gemeenten. Bij het economische domein is dat nog wat meer in opkomst, bijvoorbeeld bij de economische actieagenda van de Noordvleugel die nog in ontwikkeling is. Soms is het echter ook al veel praktische. In het ruimtelijk-economische PLABEKA bijvoorbeeld waar actieve verantwoording plaatsvindt over de afspraken die daaruit voortvloeien. In het ruimtelijke domein is het Visiebeeld 2040 hét voorbeeld van een traject dat voortdurend werd verantwoord. Dat waarderen alle respondenten in de empirie ook zo. Middels bijeenkomsten en met het maken van beelden werd actief verantwoording afgelegd aan betrokkenen. Op lagere schaal is de verantwoording volgens de waardering van de respondenten ook goed ingericht. Al kan dat altijd beter. In het domein van verkeer en vervoer ligt dat nog weer anders. Daar het meeste geld hier van het Rijk afkomstig is, vindt de verantwoording voor het

grootste gedeelte hier via de lijn van de officiële besluit vorming plaats. En daar ligt dan ook de betrokkenheid van Raden.

De democratische lijn is een aparte lijn van verantwoording die nader besproken dient te worden. De raadsleden zijn weinig betrokken op de onderwerpen die op regionale schaal spelen. Enerzijds willen ze dat niet of zouden ze dat zelf meer moeten willen volgens de empirie. Anderzijds ligt hier ook een kans om de feedbacklegitimiteit te versterken. Dat komt concreet naar voren in Kennemerland waar getracht wordt raadsleden een kennisniveau over de regionale onderwerpen bij te brengen middels informatieavonden om zo de betrokkenheid en legitimiteit te vergroten. Die feedbacklegitimiteit speelt overigens ook tussen bestuurders: vertegenwoordiging van de regio vraagt om terugkoppeling en inputvergaring. Dat gebeurt nu maar mondjesmaat, zo blijkt. Om te verantwoorden aan de Raden dienen bestuurders ook het deel van het geheel te kunnen vertellen. Het hele verhaal zodat voor raadsleden het onderdeel dat voor hen van belang is begrepen kan worden. Dat dit niet altijd lukt is zeker, maar dat kan ook, misschien wel juist, afhangen van het ‘ver-van-het-bed-gehalte’ van de onderwerpen door zijdelingse betrokkenheid van raadsleden en kennis ter zake.

Mate van leervermogen

Het leervermogen is beperkt ingebouwd zo is de waardering van respondenten. Enerzijds beoordelen zij dat dit altijd beter kan, anderzijds geven zij ook concrete aanbevelingen ter verbetering aan. Zo worden *best practices* als PLABEKA en de betrokkenheid in de AEB niet breder bekeken en als *pilot* voor de gehele MRA gezien. Daarnaast blijft het leervermogen naar het oordeel van de respondenten vooral laag aanwezig, bij direct betrokkenen, terwijl een hogere schaal van reflectie ook nuttig kan zijn.

Dilemma's in de verantwoording

In de verantwoording zitten de grootste waarderingsverschillen van de vier legitimiteitindicatoren. Dat resulteert in een tweetal dilemma's waarover onenigheid bestaat:

De eerste is die over de inhoud van de verantwoording. Want moeten besluiten worden verantwoordt die, in het niet-officiële orgaan dat MRA heet, worden genomen? En is het daarbij gewoon verlengd lokaal bestuur waarbij wethouders hun verantwoordelijkheid hebben georganiseerd? Of gaat het, aan de andere kant, juist om het grotere verhaal dat vertelt moet worden. Dat betrokkenen in het algemeen en bestuurders in het bijzonder het grotere verhaal verantwoorden. Waar ze mee bezig zijn, tot nut van wie en met welke inzet en resultaten. Hier ontstaat een spanningsveld in de legitimiteitsfeer. Kiest men immer voor het eerste, dat het allereerst aan bestuurders is, een feestje *'entre nous'*, of een goede regeling van werkzaamheden, dan heeft dat ook gevolgen voor de schaal van de verantwoording. Kiest men voor het tweede dan moet dat verhaal ook worden verteld door bepaalde personen, dan hangt daar een communicatiestrategie aan vast en een bredere doelgroep van die verantwoording.

De tweede betreft het dilemma van het doel van de verantwoording: in vervolg op het vorige dilemma is de keuze: verantwoorden aan democratische entiteiten of ook aan de burger? In het geval van het eerste dient in elk geval de betrokkenheid en het kennisniveau versterkt te worden van Raden. Daarnaast kan de rol van de regio worden versterkt als institutionele verantwoordingsmechanisme. Tenslotte kan het organiseren van grotere congressen ter besluitvorming of informatie dan een bijdrage leveren. Kiest men voor meer verantwoording richting de burger dan moet de media worden gezocht met ‘het verhaal’ van de regionale samenwerking. Dat

zou het dichterbij kunnen brengen waardoor de delen van het grotere geheel beter te verantwoorden zijn, een mechanisme dat ook richting de democratische instituties werkt.

Al met al zijn er volgens de respondenten in de feedbacklegitimiteit nog stappen te zetten. Stappen die de waardering van de empirie voor de praktijk van de feedbacklegitimiteit kunnen versterken.

Conclusie

Met de bovenstaande analyse kan een conclusie getrokken worden over de staat van de legitimiteit in de regionale samenwerking. Een opsomming van bovenstaande analyse vindt evenwel eerst plaats in onderstaande tabel 1.

Tabel 1	Ruimtelijke ordening	Verkeer en vervoer	Economie
Inputlegitimiteit	+/-	-	+
	Corporaties kunnen betrokken worden, net als andere actoren. RRAAM als expertnetwerk als voorbeeld hoe het zou kunnen. Versterking nodig vinden respondenten: meer actoren betrekken.	Entreeregels maken participatie beperkt. Je moet geld inbrengen om mee te mogen doen Men stuurt op zo min mogelijk partijen aan tafel.	Diversiteit in betrokkenheid op AEB bijvoorbeeld. Samenwerking op EZ Amsterdam. Consensus voorop. Gezamenlijke acquisitie bijvoorbeeld.
Throughputlegitimiteit	--		
	Wordt over de volle breedte als onvoldoende beschouwt. Respondenten vinden het proces onvoldoende transparant en open. Uiteindelijk telt het resultaat, maar het werkt vertragend. Aanpassingen worden gedaan: notitie Cassee, nieuwe bijeenkomsten zoals in 'Het Pakhuis' en nieuwe hulpstructuren. Ook agenda's en vergaderdata op internet.		
Outputlegitimiteit	-/+	++	+
	In concrete projecten als Amstelscheg zeker een meerwaarde. Output blijft wel vaak visie en dat moet uitwerken in structuurnota's van gemeenten. Op woningbouw nog onvoldoende.	In concrete cijfers te berekenen. Verbeteren OV bereikbaarheid en verbreding A6/A9. Geld van Rijk dat werd verdeeld als concrete resultaten.	De waardering voor de meerwaarde wordt sterk onderkent. Concreet nog wel onzeker en niet te overhandigen, het blijft nog bij ambitie. Concreet in acquisitie, het wegwerken van irritators en resultaten van het AEB. Succes in PLABEKA
Feedbacklegitimiteit	+/-		
	Weinig verschillen in de peilers, wel verschil van project tot project. Over het algemeen nog niet concreet. Er is een inrichting van verantwoording- en leerproces, maar beiden kunnen volgens respondenten versterkt worden.		

Verhaal moet meer worden verteld en eenheid in verantwoording gezocht. Verschilt van regio en wethouder. Zuid-Kennemerland bijvoorbeeld doet het anders. Wethouders per persoon ook. Raden kunnen ook meer betrokken worden.

De formele lijnen van de legitimiteit blijken te zijn ingevuld. Er is input van actoren, er is een proces dat voor betrokkenen te volgen is, er is output die voor betrokkenen relevant, legitiem en van maatschappelijke meerwaarde is en er vindt verantwoording plaats via de democratische instanties volgens de gebruikelijke lijnen en voorgeschreven wetten.

Toch wordt er ook een gebrek ervaren in die legitimiteit. De waardering vanuit de empirie voor de huidige draagkracht van de legitimiteit schetst dat zij aan verbetering toe is. Op vrijwel alle fronten worden ook opmerkingen geplaatst in welke zin zij te verbeteren zou zijn. Goed voorbeeld van één van deze verbeteringen vinden we in de 'Casus Cassee' waarbij een kleine verandering een verbetering op alle vier de lijnen van de legitimiteit teweegbrengt.

Wethouder Cassee van Haarlem hanteert een strategie om de legitimiteit in zijn vertegenwoordig te vergroten. Enerzijds organiseert hij input- en feedbacklegitimiteit door subregionale bijeenkomsten te organiseren eens per maand. Anderzijds versterkt hij de throughput- en outputlegitimiteit door niet voor een 'evenredig deel van de koek en koffie' deel te nemen aan de gesprekken.

Subregionale vertegenwoordiging als in Zuid-Kennemerland door Cassee ten uitvoer gebracht versterkt de legitimiteit op een viertal punten. Zij vergroot trouwens ook de betrokkenheid van kleinere gemeenten, daarmee het vertrouwen in de regionale samenwerking. Bovendien structureert zij dat besluiten ook in lagere verbanden

geïmplementeerd worden en versterkt zij het zelfbewustzijn van partijen in de regio. Daarmee is de aanpak die Cassee toepast in legitieme zin een relevante casus die verder uitgebreid kan worden, iets dat meerdere respondenten in de empirie ook onderschreven.

Regionale samenwerking zorgt voor verschuiving van formaliteit naar informaliteit van werken en daarmee voor een verschuiving naar een meer charismatische wijze van legitimiteit. Dat betekent tegelijk meer onzekerheid over structuur, over continuïteit en het maakt de legitimiteit van personen afhankelijker. Daarmee komt er een zoektocht bovendrijven: slagen personen erin om de meer ambigue, dynamische en onzekere wereld van de regionale samenwerking te vertalen naar de oude legitimiteitbronnen of moet via het aanboren van nieuwe legitimiteitbronnen het gat dat ontstaat worden overbrugt? De empirie geeft hierop verschillende antwoorden zo is gebleken: sommige personen kunnen dat gat wel slaan, anderen wijzen op structurele tekorten en nog weer anderen zien de problemen nog niet.

Cassee

Wethouder Ewout Cassee van Haarlem organiseert maandelijkse bijeenkomsten tijdens de maaltijd van 17u. – 19u. met de wethouders uit de regio. Hierbij koppelt hij terug van de afgelopen MRA bijeenkomsten en vraagt hij input voor de inbreng van de regio Zuid-Kennemerland bij de komende bijeenkomsten.

Wethouder Tames Kokke van Bloemendaal noemt deze bijeenkomsten een succes: "Ook de kleinere gemeenten zijn zo aangehaakt bij het proces in de MRA zonder dat iedereen aan tafel zit". De behoefte is er zelfs om het uitgebreider te doen. Maar: "In elk geval kan de regio zich beter positioneren in de MRA vanuit haar eigen visie", aldus Kokke.

Nog één opmerking dient gemaakt te worden ten aanzien van legitimiteit. *Government by the people*, dát is legitimiteit zo stelde Scharpf. Maar dat is juist wat opvalt in de MRA: de mensen, de burgers, ze zijn totaal buiten beeld. Bijzonder is ook dat niemand in de empirie daarover spreekt. Het is een vanzelfsprekendheid dat samenwerken in de MRA zonder de directe betrokkenheid van burgers gebeurt. Daarom is deze analyse ook tot het einde van deze paragraaf blijven liggen, pas bij reflectie op de theorie gaat er een lampje branden: er klopt iets niet. In de MRA gaat het om actoren, om government-to-government, om partijen en belangen, maar niet om de burger zelf in eerste betrokkenheid. Dat betekent ook iets voor de legitimiteit. Zij is *altijd* een afgeleide van de bron in de regionale samenwerking van de MRA. De directe legitimiteit van de betrokkenheid van de burger wordt niet aangewent. Natuurlijk, het is lastig om directe betrokkenheid te organiseren en de representatieve vertegenwoordiging zit in de haarvaten van onze samenleving, maar de afwezigheid van directe burgerlijke betrokkenheid betekent wel dat de legitimiteit afgeleid is én dus ook minder sterk en stabiel.

6.2 | Analyse – daadkracht

De analyse van de daadkracht in de regionale samenwerking rondom Amsterdam kent een tweetal indicatoren: leiderschap en outcomes. Aan de hand van deze twee indicatoren zal de aan- dan wel de afwezigheid van daadkracht worden geanalyseerd op basis van de empirie. Tenslotte worden ze samengenomen in een tussentijdse conclusie aan het einde van deze paragraaf.

Leiderschap

Is er sprake van vermogen tot leiderschap in de regionale samenwerking rondom Amsterdam? En, wat kenmerkt dat leiderschap dan? Uit de theorie kwam een divers beeld naar voren van wat leiderschap zou moeten kenmerken, met name in netwerkverbanden. Hoe is het vermogen tot leiderschap, dat is de centrale vraag. In de praktijk ligt de beoordeling van het vermogen tot leiderschap divers. Er is daarbij onderscheid te maken in een aantal onderdelen van het vermogen tot leiderschap dat zichtbaar is.

<i>Leiderschap</i>	Persoonlijke inzet met visie en charisma Handelingsrepertoire met sturen op totaalbeeld en op resultaat Verbinden lokale waarden aan mondiale uitdagingen Vertrouwen en diplomatie
--------------------	---

Visie, charisma en persoonlijke inzet

Allereerst de visie. Uit de literatuur blijkt dat niet alleen het *hebben* van visie belangrijk is, maar dat de *enlightment* van die visie, het laten geloven in het grotere verhaal, des te belangrijker is. Respondenten in de empirie geven aan dat ‘het vertellen van het grote verhaal’ nog meer en meer kan worden uitgebreid. Enkele respondenten waarderen het leiderschap van bestuurders in regionale samenwerking zelfs als ‘beperkt’ of ‘afwezig’. Dat hangen zij dan vooral op aan hun definitie van leiderschap: iemand die de grote lijnen uit durft te zetten en te vertellen.

Opvallend is dat degene die, buiten kijf, door vele respondenten als ‘Metropoolman’ wordt gezien, de wethouder Van Dijk van Haarlemmermeer, wél in staat wordt geacht om ‘het verhaal te vertellen’. Hierbij is waardering waar te nemen voor een aantal aspecten van dit leiderschap: durf, ambitie, visie, maar vooral ook het ‘over grenzen heen durven kijken’. In de praktijk blijkt dat leiderschap in de regionale samenwerking vooral in de eerste plaats een keuze is. Het is de keuze voor een bestuurder om te kiezen voor lange of korte termijn, een keuze voor het investeren van tijd

in processen en relaties en een keuze om zich op hogere of lagere schaal in te zetten. En daarbij wordt gesteld dat de 'nieuwe generatie bestuurders' meer de keuze durft te maken voor een hoog ambitieniveau en daardoor beter afgestemd lijkt te zijn op de regionale samenwerking. Anderen betwijfelen dat, zij zien beperkte leiderschap: er lijkt onenigheid over *wat* leiderschap is en *of* het er is.

Vertrouwen en diplomatie

Gedeeld in de empirie blijkt de waardering voor relaties tussen personen in de MRA. Personen en hun relaties met elkaar zijn van vitaal belang in samenwerking. *"Het draait om mensen (...)", "Zonder mensen geen samenwerking", "Leiderschap is doorslaggevend"* het zijn uitspraken van vrijwel alle respondenten. Een aantal essentiële kenmerken zijn dan volgens de empirie van belang: tijd investeren, mensen leren kennen, een 'goede klik' en tandemvorming. Dat lijkt een tweede stap naar leiderschap: dat de mensen met elkaar in contact komen en weten wat ze voelen en vinden. Of om het met Tames Kokke, wethouder van Bloemendaal te stellen: *"Je moet weten of iemand sloom of fanaat is"*. Uit de empirie lijkt een grotere waardering voor deze investering in persoonlijke relaties te komen als in de theorie, maar hoe het in de praktijk wordt ingevuld verschilt van persoon tot persoon. Leiderschap is dan ook iets ongrijpbaars zeggen respondenten: de ene heeft het, de andere bestuurder niet. Waarom? Dat is moeilijk vast te stellen.

Handelingsrepertoire met sturen op totaalbeeld en op resultaat

De theorie geeft vervolgens aan dat *sturing* door bestuurders een kenmerk is van leiderschap. Daarbij zijn twee vormen van sturing te indiceren die herkenbaar in de empirie opduiken: subtiel en betrokken. Van Twist en Peeters schreven (2009:25) dat ongepaste daadkracht schade kan aanrichten. Die beweging is duidelijk zichtbaar, daar waarschuwen respondenten ook voor. Het activisme van de tandem Van der Laan – Remkes op het economische domein van de Noordvleugel dwingt bewondering af, maar wekt ook wantrouwen. Het staat op een spanningveld, een mager evenwicht. Enerzijds is er waardering voor 'daadkrachtige stappen' en een 'strak schema', maar er zijn ook kritische geluiden die de theorie al aangeeft: andere actoren gaan scheef kijken, kleinere

Hapjes en drankjes

Dat informele contacten van belang zijn blijkt in de economische peiler. Men houdt sessies waarbij een groep 's avonds en 's nachts bijeen is, samen eet, drinkt en slaapt. Dat versterkt de band met elkaar.

Ook Cassee bewijst dat met zijn '5-7 sessies' met een hapje en een drankje. Dat versterkt de persoonlijke relaties waardoor mensen met elkaar beter kunnen opschieten en elkaar in elk geval beter begrijpen.

partners voelen zich gepasseerd of buitenspel gezet en bovendien zorgt deze beweging van bovenaf voor strijd om gevestigde belangen. De theorie waarschuwt dat partijen zich kunnen gaan terugtrekken in hun loopgraven, dat is nog niet zichtbaar. Het mag wel een waarschuwing zijn. Er blijkt in de empirie hier dat het vermogen tot sturen op het totaalbeeld en het resultaat in mindere mate aanwezig is. Betrokkenen bevestigen dat ook en maken onderscheid tussen 'een nieuwe en oude generatie bestuurders'. De nieuwe generatie zou dat vermogen beter ontwikkeld hebben en daarmee is er ruimte voor meer leiderschap. Toch blijft dat ook

van persoon tot persoon verschillen. En ook van situatie tot situatie. Respondenten geven aan dat die sturing ook lastig is, hoe het precies moet is onduidelijk, dat is 'politieke feeling'. Daarmee blijkt

het lastig om te meten of het sturen op resultaat en totaalbeeld in zijn geheel aanwezig is, wel kan worden gesteld dat voor deze indicator de verschillen per persoon groot zijn, dat geven respondenten sterk aan.

Locale betrokkenheid en strategische sturing

De sturing op betrokkenheid is ook helder naar voren te halen. Cassee is het meest aansprekende voorbeeld, waar hij openheid, eerlijkheid, betrokkenheid en de afwezigheid van een eigen agenda in de regio hoog in het vaandel heeft staan. De theorie noemt dat essentieel voor vertrouwen. En vertrouwen en diplomatie, daar draait het om in de regionale samenwerking. Dat blijkt ook uit de beschrijving van het leiderschap van de wethouder van Almere, Adri Duivesteijn. Hij wordt omschreven als iemand met *“visie en strategisch vernuft”* en tegelijk verweten er *“alleen voor eigen belang”*. Dat maakt zijn positie in de diplomatie van de regio lastig. Als dat wordt beoordeeld vanuit een vermogen tot leiderschap, moet echter wel de conclusie worden getrokken dat die aanwezig is. Tegelijk schaaft de inzet van de strategische sturing in dit geval wel de diplomatie en het vertrouwen volgens respondenten. Maar vanuit Almere gezien ligt dat heel anders, omdat het belang anders ingekleurd is. Het zijn tekenen van *sturende* bestuurders: op de grens van betrekken en afwezig zijn. Met agendatechnieken, waarbij Van Poelgeest bijvoorbeeld soms discussie los van annotaties eist om de inhoud centraal te stellen, een techniek uit de meta-governance. Of het sturen op gezamenlijkheid, het ‘kikkers in de kruiwagen houden’ en gelijktijdig wél tempo maken. Dat kan bijvoorbeeld door urgentie te kweken of, zoals het Rijk doet, door de eis te stellen dat de regio met één mond spreekt.

De verhoudingen tussen ambtenaar en bestuurder, tussen manager en wethouder, die zijn ook van essentieel belang. Scherp zichtbaar in het economische domein is de verschuiving van politici naar een rol als meta-governor. De managers bepalen de details en sturen op uitvoering terwijl de politicus, de bestuurder, het hoofdbeeld stuurt. Maar ook dit blijkt een wankel evenwicht. Bestuurders die minder betrokken zijn raken soms verward en willen op korte termijn resultaten boeken, tempo maken. Terwijl juist de langere termijn soms betere resultaten met zich meebrengt. Bestuurders kunnen vervallen in het ‘krenten uit de pap halen’ en de hoofdlijn daarmee laten vallen. Daar ligt dan ook een belangrijke opgave in de ambtelijke organisatie. In het economische domein wordt dat ingevuld door een grote mate van vrijheid en durf van ambtenaren, door te denken uit het regionale belang. Maar ook hier blijken verhoudingen essentieel: vertrouwen en contact, daar draait het om. In de praktijk betekent dit dat ambtenaren regionaal functioneren, dat er ‘heisessies’ zijn voor het contact en het groepsgevoel en dat ook informeel de verbanden worden versterkt om *“de klokken gelijk te zetten”*. Dat maakt dat *“oud gedrag”* minder voorkomt en het centrale en hogere belang in de samenwerking voorop kan komen te staan.

Hoe is het vermogen tot leiderschap in de regionale samenwerking te waarderen? Diverse respondenten geven andere en soms tegengestelde waardering aan optreden in regionaal verband: bijvoorbeeld ten aanzien van het optreden van vertegenwoordigers van Almere, maar ook ten aanzien van Amsterdamse vertegenwoordigers of in het waarderen van de aan- of afwezigheid van leiderschap in het algemeen. Daarnaast is de waardering ook ambigue, omdat de invulling van wat leiderschap zou moeten zijn door verschillende respondenten anders wordt ingevuld en deze botst soms ook met de theorie: daar waar ‘leiderschap in de marge’ soms afwezig is of is ondergewaardeerd, maar ook daar waar relaties tussen personen in vergaande mate essentieel wordt geacht.

Daarom terug naar de definitie, leiderschap werd in het begin gedefinieerd als het *vermogen tot leiderschap*. Dat was niet voor niets. Het blijkt dat, als leiderschap moet worden beoordeeld, de meningen uiteen lopen. Wat voor de ene strategisch vernuft is, schaadt volgens andere respondenten het vertrouwen. Die tegenstelling is echter minder sterk als het *vermogen tot* centraal komt te staan. En daar draait het ook om. De centrale vraag is immers: is er potentie voor leiderschap? Het antwoord op die vraag komt in deze paragraaf ook naar voren: ja. Want het vermogen tot leiderschap is in de MRA zeker ontwikkeld. Er zijn bestuurders en managers die in staat moeten zijn om leiderschap te tonen. Tegelijk is er een kritische noot dat dit niet altijd op de juiste wijze gebeurt. In samenhang van de vier onderdelen komt écht leiderschapsvermogen tot stand. Het blijkt dat er daar nog een slag te maken is, om tot een meer evenwichtig vermogen tot leiderschap te komen. Wat ook blijkt is dat het vermogen tot leiderschap niet in de volle breedte van de MRA is ontwikkeld. Het verschilt van persoon tot persoon. Dat is geen schokkende analyse, eerder logisch, maar het is wel iets om rekening mee te houden. Het betekent dat het vermogen tot leiderschap geen stabiliteit is. Ook dat blijkt in de empirie: de daadkracht wisselt door tijd en personen volgens respondenten, het vermogen tot leiderschap is geen constante aanwezigheid en dat maakt het ook een onzekere factor.

Outcomes

De outcomes zijn belangrijk voor het gehalte van daadkracht in regionale samenwerking. Uit de theorie bleek al dat er het risico bestaat dat governance netwerken veranderen in ‘praatclubjes’ waarbij besluitvorming uitgesteld wordt. Dat is niet daadkrachtig. Daarom is een essentiële variabele de waardering van de empirie voor de mate waarin samenwerking output oplevert die ook meerwaarde heeft voor de samenleving en waar mogelijk effectief is en efficiënt tot stand gekomen.

Outcomes	Efficiëntie resultaten
	Effectiviteit resultaten
	Passendheid resultaten
	Meerwaarde resultaten

Maar wat zijn dat relevante uitkomsten? De empirie wijst dan op twee richtingen die beiden gewaardeerd worden als ‘van toegevoegde waarde’. Aan de ene kant is de samenwerking op zich een uitkomst die door respondenten in de empirie als succes wordt gezien. Dat blijkt bijvoorbeeld duidelijk in de tweede discussiebijeenkomst over de regio (observatie 2) waar gesteld wordt dat *“wat we doen heel veel is en in veel gevallen ook goed gaat”*. De waardering van die toegevoegde waarde van de samenwerking in zich heeft een tweetal gronden: de maatschappelijke uitdagingen waarvoor men staat zijn groter en, zo is de redenering, meer massa is dan ook nodig om die uitdagingen en de samenhangende risico’s het hoofd te bieden. De tweede grond is de waardering dat men elkaar in crisistijd ook vast durft te houden en moeilijke keuzes durft te maken, bijvoorbeeld in PLABEKA. Dat is van heldere toegevoegde waarde volgens respondenten.

Meerwaarde van de resultaten

De tweede richting van ‘toegevoegde waarde’ is die op de inhoud. Heeft samenwerking in zich ook concrete resultaten opgeleverd. Het blijkt lastig dat te beoordelen. Een nulmeting ontbreekt immers en *“je weet niet hoe het zonder gegaan was”*. Maar respondenten zijn ook helder: er zijn concrete successen geboekt. Voorbeelden die het meest concreet zijn komen uit het verkeer en vervoerdomein. In de overleggen met het Rijk zijn infrastructurele projecten tot stand gekomen

doordat de regio met één mond kon spreken en onderling afspraken en keuzes gemaakt werden. Bovendien zijn die te berekenen in concrete toegevoegde maatschappelijke waarde. In het ruimtelijke domein zijn die uitkomsten lastiger. Natuurlijk, het Visiebeeld 2040 is een uitkomst, maar wat is de maatschappelijke meerwaarde vragen respondenten zich af? Daar wordt een spanningsveld zichtbaar. Het hoge abstractieniveau van de regionale samenwerking maakt het lastig om bestuurlijke en ambtelijke resultaten naar maatschappelijke meerwaarde te vertalen. Want zo stelt een respondent: *“verbetert met het vaststellen van een visie ook het woonmilieu?”*, een belangwekkende gedachte. Immers, veel van de afspraken in regionaal verband zijn visies of richtingen waarna concrete uitwerking moet volgen. Daarom is de meerwaarde lastig vast te stellen. Dat betekent ook dat de meerwaarde lastig te verantwoorden, te ‘verkopen’ is omdat zij moeilijk aan te tonen is.

In dat licht vallen ook de afspraken binnen PLABEKA, een succesverhaal in de MRA volgens respondenten. Hier komt namelijk een nieuw dilemma om de hoek. Wat namelijk ambtelijk en bestuurlijk een succes is, het schrappen van kantoormeters, kan voor Raden, inwoners en ontwikkelaars, weleens een heel andere betekenis hebben. Daarom is ‘meerwaarde’ niet los verkrijgbaar van verantwoording om de meerwaarde te verwoorden en te begrijpen. Dat blijkt ook uit het feit dat ‘de hete aardappel soms wordt doorgeschoven’. Dat is een risico van samenwerking in governance volgens de literatuur en op sommige domeinen komt dat ook nadrukkelijk naar voren. Twee strategieën kunnen dat veranderen: het verhogen van urgentie en het vertellen van grote het verhaal. Of om het anders te zeggen: het verwoorden en aantonen van meerwaarde.

Kauwgomballen

Wat is het effect van beleid? Een voorbeeld is Q-music die naar de voormalige kauwgomballenfabriek is verhuist. Niet omdat er beleid werd gevoerd om meer creatieve industrie aan te trekken. Het bleek dat de keuze gewoon wordt gemaakt omdat men een ruime, bereikbare locatie nodig had.

Het effect van beleid is zo moeilijk vast te stellen. Achter een uit een beleidsoogpunt logische ontwikkeling kan een heel andere dynamiek zitten.

Effectiviteit van de resultaten

Hebben resultaten effect, is de samenwerking effectief? Jazeker merken respondenten op. In de marge zijn de gevolgen van de regionale samenwerking zichtbaar. Maar nooit één op één, dat maakt het lastig. Op het economische domein is de overheid een kleine speler, de resultaten zijn moeilijk te meten in meerwaarde. In PLABEKA wordt bijvoorbeeld aan monitoring gedaan en in dat licht waarderen respondenten de toegevoegde waarde en effectiviteit omdat de aantallen meters kantooppervlak geleidelijk aan verminderen. In zichzelf

levert samenwerken ook een meerwaarde op, zo waardeert de empirie. Een hoger schaalniveau zorgt volgens deze redenering immers voor meer integrale besluitvorming. Die verknoping en verbinding maakt het proces langduriger, maar de uitkomst beter afgestemd op de dynamiek van de samenleving; en in dat opzicht ook van toegevoegde waarde.

Efficiency van de resultaten

Bij het waarderen van de efficiency van de regionale samenwerking zijn twee denklijnen zichtbaar. Enerzijds is men cynisch over de mate waarin de overheid efficiënt werkt. Dat verandert ook niet perse bij regionale samenwerking. Juist niet, want als er een belangenstrijd ontstaat neemt de

efficiency van besluiten zelfs af, zo waarderen respondenten. Anderzijds is er wel een kans om efficiëntere besluitvorming in te richten. Met name in het economische dossier waar ambtelijk op een hoger schaalniveau gewerkt wordt aan één gezamenlijke opdracht liggen kansen om winst te boeken. Overlap kan verdwijnen.

Wat zijn de outcomes van de regionale samenwerking nu precies? Duidelijk is dat die divers te beoordelen zijn. In de eerste plaats wordt de samenwerking in zichzelf als een positieve uitkomst gezien. De maatschappelijke meerwaarde kan liggen in concrete resultaten, maar die zijn moeilijker toe te wijzen. Zij ligt in ieder geval wel in de aanzet tot aanpak van maatschappelijke problemen op een hoog niveau waardoor meer massa en integraliteit is te waarborgen, zo beoordelen respondenten. Tenslotte *kan* zijn zorgen voor meer efficiency en effectiviteit, maar het aantonen daarvan is moeilijk. Belangrijk is tenslotte het dubbele spanningsveld: dat meerwaarde niet één op één verkrijgbaar is omdat de bril die meerwaarden duiden moet. Gedeelde urgentie en verantwoording zijn nodig.

Conclusies

Daadkracht komt naar voren in leiderschap en outcomes. Leiderschap wordt gezien als essentieel, van uiterste noodzaak voor goede samenwerking. Maar haar invulling verschilt van theorie en de waardering is diffuus in de praktijk. Het vermogen tot leiderschap blijkt in sommige facetten aanwezig. De waardering van dat vermogen tot leiderschap valt in twee delen uiteen: het verschilt van persoon tot persoon of het vermogen ontwikkeld is, dat maakt het een minder stabiele en een niet constant aanwezige factor van daadkracht. Daarnaast zijn sommige onderdelen ook sterke aanwezig dan andere, zo is er beperkt vermogen tot visieontwikkeling en persoonlijke inzet, alleen Arthur van Dijk is metropoolman buiten kijf. Ook vermogen tot kweken van vertrouwen en handelen met diplomatie verschilt. De aanwezigheid is sterker, de inzet nog beperkt, hier spelen personen een sterke rol want Cassee slaagt er bijvoorbeeld wel in dit vermogen sterk in te zetten, terwijl andere gebrek aan dit vermogen wordt verweten. Bij sturing op totaalbeeld en resultaat is er een verschil te zien tussen nieuwe en oude generaties bestuurders volgens respondenten, wat ook geldt voor de locale betrokkenheid en de strategische sturing. Deze laatste twee indicatoren van het vermogen tot leiderschap zijn wel aanwezig in de MRA, zij worden echter nauwelijks in samenhang met de eerste ingezet. Dat kan verklaren waarom de beoordeling over het leiderschap zelf zo diffuus en sterk normatief van respondent tot respondent is.

Outcomes vormen ook een onderdeel van daadkracht. De beoordeling ervan is divers in de empirie. In zichzelf wordt de samenwerking als een meerwaarde beoordeeld, maar de maatschappelijke resultaten zijn lastiger vast te stellen, laat staan dat effectiviteit en efficiëntie is aan te tonen. Dat komt door een spanningsveld van meerwaarde beoordeling. Daarvoor is gedeelde urgentie en verantwoording nodig, om die meerwaarde in hetzelfde licht te zien als de respondenten die waarderen.

Het vermogen tot leiderschap in de MRA is aanwezig, maar niet alle onderdelen zijn ten volle benut en zij is geen constante en stabiele aanwezigheid door de afhankelijkheid van individuele personen. De resultaten hangen hiermee samen. Feitelijk is de beoordeling daarvan afhankelijk van verantwoording en gedeelde urgentie. Samenhang tussen resultaten en leiderschap is zeker. Sturen op resultaat bijvoorbeeld is een vermogen van leiderschap en tegelijkertijd een stimulans voor de outcomes. Bovendien kan het vermogen tot visieontwikkeling en persoonlijke inzet de urgentiebeleving versterken en resultaten stimuleren. Andersom kunnen resultaten de positie van

vertrouwen en diplomatie ook verstevigen en zo het vermogen tot leiderschap uitbreiden. Sterkere verbinding van leiderschap en resultaten op de basis van sterke invulling van beide afzonderlijke delen bieden zo mogelijkheden om het totaal aan daadkracht in de regionale samenwerking te vergroten.

6.3 | Analyse – legitimiteit en daadkracht

Uit de empirie van de regionale samenwerking blijkt een nauwe samenhang tussen de variabelen legitimiteit en daadkracht te bestaan. Er is een verwevenheid te ontdekken die nader geanalyseerd dient te worden, iets dat in deze paragraaf stap voor stap zal plaatsvinden.

Theoretisch concept

Eerste terug naar de theorie. Deze wijst uit dat een relatie tussen legitimiteit en daadkracht logisch is op een aantal punten. Allereerst op de inputlegitimiteit en throughputlegitimiteit. Het betrekken van actoren en partijen en het verweven van hun betrokkenheid in een goed, eerlijk en open hangt volgens de theorie samen met het vermogen tot leiderschap. Outputlegitimiteit hangt daarnaast sterk samen met het vermogen tot leiderschap, maar zeker ook met de outcomes. Een goede outputlegitimiteit vraagt verantwoording en resultaten. Theoretisch gezien zou er dus een verband moeten bestaan tussen beide variabelen in dit onderzoek, iets dat eerder is verwoord in de hypothesen.

De relatie in de empirie

Misschien wel het meest helder komt de relatie legitimiteit – daadkracht naar voren in de volgende uitspraak van een wethouder. Hij stelt dat: *“hoe meer je op je strepen staat hoe minder gezag je hebt..”* (interviews). Het vermogen tot leiderschap komt empirisch gezien niet voort uit macht, maar uit diplomatie, dat bleek eerder. Juist dat betekent dat niet de grootste en sterkste de macht heeft, maar hij die het meest legitiem te werk gaat, het meeste gezag. Dat zou ook betekenen dat het vermogen tot leiderschap versterkt wordt door een juiste invulling van legitimiteit en dat resultaten worden bevordert door een goede betrokkenheid van actoren.

Eén stap verder. Respondenten geven aan dat betrokkenheid van partijen en actoren twee kanten op werken. Ze maken het proces ingewikkelder, maar het draagvlak groter. Dat is zichtbaar in het verkeer en vervoersdomein waar expliciet wordt gestuurd op beperkte betrokkenheid. Of in het economische domein, waar juist een veelvoud aan partners wordt betrokken voor draagvlak en expertise. Het vermogen tot leiderschap verandert dan. Bij meer betrokken partners is het sturen op resultaat, het kweken van vertrouwen en het in ontwikkelen van visie en persoonlijke inzet moeilijker. Het vergt meer van bestuurders en betrokkenen. Tegelijkertijd zorgt de betrokkenheid wel voor een beter resultaat zo betogen betrokkenen. Meer integraal en evenwichtig. Dat straalt ook af op het vermogen tot leiderschap en op de outcomes van de regionale samenwerking. Voorbeeld is ook de klassieke tegenstelling in de MRA tussen klein en groot. Daar zit vanouds enig wantrouwen. Respondenten geven dat ook aan. Als een bestuurder in die zin stuurt op resultaat (lees: met minder partners sneller zaken wil doen), gaat dat ten koste van de legitimiteit en het vertrouwen. Dat blijkt in alle pijlers en op het grote toneel waar de positie van Amsterdam steeds onderwerp van discussie is en de betrokkenheid van kleinere partners gegarandeerd dient te worden.

Terug naar de eerste relatie, wat is leiderschap en hoe hangt dat samen met legitimiteit? Leiderschap in de regio vraagt om een open houding. Het vraagt ook om evenwicht en ruimte voor andere meningen met als doel het gezamenlijke te zoeken. Dat betekent dat leiderschap niet kan zonder

goede *throughputlegitimiteit*. Open communiceren, een eerlijk proces en ruimte voor partijen op de agenda, het verstevigt de positie van leiderschap doordat gezag en vertrouwen worden versterkt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de positie die Cassee inneemt in de regio Zuid-Kennemerland. Het vermogen tot leiderschap wordt optimaal als het in de volle breedte wordt ingezet zo bleek bij de afzonderlijke analyse. Maar wat is het effect op de legitimiteit dan? Dat effect is het sterkst te zien bij de relatie tussen de outcomes en de output- en feedbacklegitimiteit. Het blijkt dat het lastig is om de resultaten meetbaar te maken. Respondenten noemen dat ‘de gedeelde urgentie niet aanwezig is’ en het ‘gezamenlijke wensbeeld niet als bril wordt gebruikt’. Concrete resultaten worden zodoende niet bereikt en beperkt verantwoord. Er is geen sprake van monitoring van resultaten en de resultaten die er zijn, zoals verbinding van sectoren in de economie, zijn van een dusdanig hoog abstractieniveau dat zij niet begrepen worden. Hier hangen de outcomes samen met de legitimiteitsvraag. Hoe zijn de outcomes te legitimeren? De theorie zegt via verantwoording en feedback. De empirie zegt: zorg voor een gedeeld beeld en creëer een gezamenlijke urgentiebeleving. Hier zit een duidelijk verschil, maar het stoelt op hetzelfde: vermogen tot leiderschap.

Leiderschap kan immers zorgen voor verantwoording en feedback, zoals Cassee doet in Zuid-Kennemerland en zoals gebeurd bij de implementatie van het Visiebeeld waar de stappen worden uitgelegd en teruggekoppeld. Persoonlijke inzet zorgt daarvoor. Tegelijk zeggen respondenten gebeurt dit achteraf, bij verantwoording het verhaal vertellen. Zij pleiten voor een relatie vooraf: vertel samen het verhaal van urgentie en visie, dan is de outputlegitimiteit makkelijker te verkrijgen. Dat maakt de inzet van het vermogen tot leiderschap ook legitiem: Arthur van Dijk en Eberhard van der Laan tonen dat aan. Hun visie wordt als metropoolvisie gezien én geaccepteerd. Door vanuit dat kader te denken en te handelen verwerven zij legitimiteit omdat betrokkenen snappen waar ze mee bezig zijn. Respondenten geven dat ook aan: het hogere doel staat voorop, dat is goed.

De theorie stelt dat sturing op resultaat het vertrouwen en het proces kan schaden, de legitimiteit bedreigen. Blijkt dat in de empirie? Zichtbaar zijn twee wegen. Enerzijds een voorzichtig ja. In de MRA gelden vaak vage en hogere doelen zo stelt een respondent. Dat komt omdat men dan lastige keuzes uitstelt, ambities zijn eenvoudiger zo stellen respondenten. Dat breekt tegelijk ook op, operationele stappen zijn moeilijker. Maar de kritische relatie wordt goeddeels uit de weg gegaan door ambtelijk de details te bepalen. Dat is sturen op hoofdlijnen. De einddoelen zijn vast en daar staat iedereen voor, het uitwerken is *low-politics*, waardoor de belangenstrijd minder hoog op kan spelen. Tegelijkertijd is er wél een bedreiging zichtbaar, de tweede weg. De crisis maakt dat keuzes lastiger zijn. Dat zorgt binnen PLABEKA al voor strijd volgens respondenten, maar daar zijn de afspraken redelijk hard. Vooral de ambities ten aanzien van de haven en Schiphol kunnen gezien worden als ‘hete aardappels’ zo stellen respondenten. Hard sturen op resultaat ondermijnt hier inderdaad het vertrouwen. Wat gebeurt is dat voorlopig concrete stappen uitblijven en het einddoel wordt vastgehouden. Dat schaadt niet de legitimiteit, wel de daadkracht.

Centraal in de empirie is de notie dat het ‘centrale verhaal vertelt moet worden’. Dat raakt direct aan feedbacklegitimiteit, was de analyse in paragraaf 2 van dit hoofdstuk. Het raakt echter ook de relatie tussen outcomes en legitimiteit. Uit de empirie blijkt namelijk ook dat de maatschappelijke meerwaarde niet wordt begrepen. Resultaten van de MRA zijn niet of lastig uit te leggen in termen van maatschappelijke meerwaarde. Dat culturele instellingen samenwerken wel, gezamenlijke acquisitie zoals in de AEB ook, maar het maatschappelijk nut van gezamenlijke visieontwikkeling in

het platform Ruimte of de economische actieagenda 'staat verder van het bed'. Die twee zijn verweven. Het 'grote verhaal vertellen' hangt samen met het 'maatschappelijk nut'. Dat laatste wordt in het eerste begrepen. Bovendien is een keuze dan ook beter te verantwoorden. PLABEKA beslissingen en de gevolgen voor één gemeente zijn beter te begrijpen in het licht van het hele besluit. De verantwoording is dan ook makkelijker menen respondenten. Dat maakt dat hier een nieuw licht op de relatie legitimiteit – daadkracht wordt geworpen. Er is een versterkend effect zichtbaar van legitimiteit (grote verhaal) naar daadkracht (resultaten en meerwaarde) en weer terug (verantwoording). Nog een stap ingewikkelder is die relatie te maken als het vermogen tot leiderschap wordt meegenomen. Het blijkt namelijk dat personen in staat zijn om dit effect op gang te brengen. Bijvoorbeeld Stadig en Meijdam die samen een tandem vormden waarbij de gedeelde visie het grotere verhaal was en zo de keuzes legitimeerden. Of het vermogen van Cassee om kleinere gemeenten betrokken te houden door een eigen verhaal te maken voor een subregio en zo in te spelen op het grotere verhaal van de MRA, het maakt de verantwoording makkelijker, de legitimiteit groter en de maatschappelijke meerwaarde helder.

Het vliegwieleffect

De empirie toont aan dat het spreken over legitimiteit en daadkracht als communicerende vaten te simplistisch is. Het beeld voldoet niet. Het *is* niet het één *of* het ander, beide kunnen samengaan. Dat maakt dat gesproken kan worden van een 'vliegwieleffect'. Maar hoe het werkt is nog erg onduidelijk. Het is nodig nog één stap dieper in de relatie legitimiteit en daadkracht te gaan. Systematisch het vliegwieleffect in haar facetten bekijken.

De inputlegitimiteit empirisch gezien leert dat niet het *aantal* actoren dat betrokken is van belang is, maar de *manier* van betrokkenheid. Dat verklaard het verschil in de peilers. Vanuit het resultaat bezien is het nut van betrokkenheid van belang. Dat blijkt bij Bereikbaarheid waar beperkte betrokkenheid een sneller resultaat genereert en bij PRES waar brede betrokkenheid een beter resultaat genereert. Dat zijn volgens betrokkenen goede uitgangspunten. Een juiste relatie daadkracht – legitimiteit is hier de noodzaak van betrokkenheid in het licht van kwaliteit en snelheid van resultaat waarbij slimme betrokkenheid als in AEB en in de kringen van RRAAM niet vergeten moeten worden.

De tweede relatie van het vliegwiel is die via het vertrouwen en de diplomatie, vermogen tot leiderschap. De theorie noemt dat een eerlijk proces, de empirie spreekt vaak van 'betrokkenheid van partijen' en of 'mensen weten wat er speelt' of 'iedereen weet waar men mee bezig is'. Eenpersoonsacties kunnen dat ondermijnen: " *iemand met een PC, bureau en telefoon kan rare dingen doen*". Investeren in vertrouwen en diplomatie is typisch leiderschap. Het blijkt in het proces in te vullen. De MRA biedt ruimte daarvoor, getuige de invulling van Cassee, de insteek in RRAAM. Ook in het PRES is die ruimte er, men *durft* anders te werken, het kan ook. Zichtbaar is zo dat het vermogen tot leiderschap en de throughputlegitimiteit samenhangen. Zij versterken ook elkaar, maar optimale benutting gebeurt beperkt.

De derde relatie is hiervoor uitgewerkt. Verantwoording is makkelijker als er een visie is, dat vergroot de legitimiteit en daarmee is de verdediging van de maatschappelijke meerwaarde ook gemakkelijker omdat zij te begrijpen is.

Daarmee is een versterkend effect van legitimiteit en daadkracht aangetoond. Maar werkt zij ook andersom? Dat wordt zichtbaar in twee voorbeelden. Ten eerste: de waarschuwing dat sterk en

dominant trekkerschap de legitimiteit op termijn kan ondergraven, wat concreet blijkt in geluiden uit de regio van de kleinere partners als Van der Laan en Remkes gezamenlijk optrekken op hogere schaal. Dat zorgt voor een beweging waarbij partners afhaken, het grotere verhaal een smaller verhaal wordt, het proces minder helder en open is en het kan zelfs leiden tot een belangenstrijd omdat gevestigde belangen op zullen gaan spelen. Dat maakt daarnaast ook verantwoording lastig omdat niet iedereen hetzelfde verhaal draagt. Vertrouwen wordt zo aangetast en op termijn zullen resultaten van meerwaarde uitblijven of minder efficiënt en effectief tot stand komen.

Een tweede voorbeeld wordt gevonden in het Woningbouwdossier waar urgentie en betrokkenheid nog niet tot hun volle wasdom komen waardoor partijen niet worden betrokken, het proces niet operationeel is. Resultaten blijven op ambitieniveau en zijn nog nauwelijks operationeel. Dat komt ook door afwezigheid van leiderschap die alles op gang zou moeten brengen, maar niet tot stand kan komen omdat het draagvlak of vertrouwen daarvoor nog ontbreekt.

Legitimiteit en daadkracht hebben een meervoudige relatie. Het is een vliegwiel bestaande uit twee helften die in elkaar grijpen. Zij kunnen elkaar versterken, zoals de drie relaties aantonen, maar zij kunnen elkaar ook verzwakken, zoals de twee voorbeelden weergeven. Bij dit alles blijft een dilemma over: waar te beginnen? Hoe is het mogelijk om het vliegwiel aan te jagen of af te remmen? Hoe is de relatie te beïnvloeden? Is dat door elk onderdeel te versterken? Of door juist op sommige onderdelen meer en op andere onderdelen van daadkracht en legitimiteit minder in te zetten? Voordat die vragen kunnen worden beantwoord moet eerst worden gekeken naar een aantal nieuwe verbindingen die de werking van het vliegwieleffect beter kunnen tonen.

Nieuwe verbindingen

Nieuwe ontwikkelingen zorgen voor nieuwe verbindingen in de MRA. Sommige bestuurders proberen de ontstane onzekerheid te overbruggen, mannen als Cassee en Bijl. Anderen komen met voorstellen om structuren te verbinden, zoals in Amsterdam blijkt uit stukken van het directeurenoverleg (Amsterdam – integraal, 2012). De casus Cassee heeft aangetoond dat versterking van de legitimiteit het vertrouwen versterkt. Dat maakt ruimte voor leiderschap mogelijk als ook draagvlak voor resultaten die daarmee beter te verantwoorden zijn. Het betrekken van de regio is een eerste stap in de richting van een nauwere verbinding tussen legitimiteit en daadkracht. Subregionale vertegenwoordiging wordt in de empirie gezien als middel om legitimiteit en leiderschap te verbinden.

Een tweede nieuwe ontwikkeling is de verschuiving van leiderschapsrollen. Ambtenaren die met durf hun rol vervullen en daarvoor ruimte krijgen van bestuurders die sturen op het totaalbeeld, ze dragen bij aan een andere legitimiteit. Een andere vorm van netwerkmanagement en besturen is vereist. Het zorgt voor een legitimiteitgrond die meer is afgestemd op ruimte voor leiderschap, daar zij charismatisch is. Een legitimiteitgrond die ook beter de integraliteit van de opgave kan waarborgen, waarmee de passendheid van de uitkomsten verhoogd kan worden. In de economische peiler is de ontwikkeling zichtbaar en ook in de ruimtelijke peiler zijn er stemmen die daarom vragen. Anderzijds kan deze verschuiving ook betekenen dat de stabiliteit afneemt en de dynamiek toe doordat meer partijen zijn betrokken en de rol van personen groter wordt.

Een derde nieuwe ontwikkeling die voor verbinding zorgt zijn nieuwe vormen van leiderschap. Respondenten geven aan dat nieuwe bestuurders breder durven te kijken in een lokaler wordende politiek. Die observatie betekent dat de ruimte die bestuurders nemen voor leiderschap en

persoonlijk optreden groter is. Maar de lokaliteit van de politiek eist ook concreetheid van daden. En juist dat is een gevaar. De resultaten van de regionale samenwerking zijn ‘ver-van-het-bed’ en dat zorgt dat bestuurders de ‘krenten uit de pap gaan vissen’ of met ‘doenerigheid’ op korte termijn resultaten boeken die naar het oordeel van respondenten in de empirie op de langere termijn tot voller wasdom zouden komen.

Conclusie

Legitimiteit en daadkracht hangen dynamisch samen. Niet één op één, maar ingewikkeld. Dat maakt het begrijpen lastig. In de analyse van de empirie werden een drietal relaties zichtbaar die positief zijn:

1. Inputlegitimiteit en resultaten hangen samen: juiste betrokkenheid van partijen is die waarbij de snelheid én kwaliteit van resultaten centraal staan. Dat is maximalisatie van inputlegitimiteit noch maximalisatie van resultaten.
2. Leiderschap versterkt throughputlegitimiteit: het vermogen tot leiderschap kan zorgen voor vertrouwen en diplomatie, voor ruimte van onderhandeling door low-politics en zo de throughputlegitimiteit versterken. Er is ruimte om dat in de structuur te verankeren.
3. Visieontwikkeling zorgt voor makkelijkere verantwoording wat weer zorgt voor een beter zicht op de meerwaarde van resultaten. Een gedeeld beeld zorgt voor een lager ‘ver-van-het-bed-gehalte’ van resultaten.

Tegelijkertijd tonen twee voorbeelden aan dat de relatie ook negatief kan werken. Focus op resultaat beperkt de legitimiteit en verzwakt vertrouwen. Daarnaast: hogere doelen zorgen voor vertrouwen en samenwerking, maar verzwakken het concrete resultaat. De oplossingen die worden ingezet in de MRA zijn drievoudige inzet op verbindingen. De subregio wordt betrokken ter versterking van legitimiteit en verantwoording van resultaten. Dat gebeurt door vermogen tot leiderschap aan te wenden. Bestuurders sturen ook meer op resultaat en hoofdlijnen wat ambtenaren de ruimte biedt om integraal en samen te werken. Dat versterkt de legitimiteit van het proces en de output. Tenslotte ontwikkelen bestuurders nieuwe vermogens tot leiderschap met een dubbel effect: de kans om sneller te werken met concreet resultaat, maar het gevaar van korte termijn denken en doenerigheid.

Met deze wetenschap van de relatie daadkracht – legitimiteit is het nu eerst tijd om naar de positie van Amsterdam te kijken. Een uitstap om straks, in paragraaf 5, direct de koppeling te maken tussen sturen op de centrale relatie en het Amsterdamse perspectief, dat centraal staat in de hoofdvraag.

6.4 | Analyse – de positie van Amsterdam in de regio

De Amsterdamse positie in de regio is aan verandering onderhevig. Dat is een proces wat al jaren gaande is, zo schetsen respondenten. Na die korte schets van impressies uit de regio gaat de analyse verder met het betekenis geven aan de gevolgen van die verandering in termen van governance.

Contextvariabele	Indicatoren
<i>Regionale Samenwerking</i>	Governance-matig Afhankelijk, dynamisch en onzeker Onontkoombaar Politieke rol

Uit de beschrijvingen van de regionale samenwerking is op te maken dat hier een ingewikkeld proces gaande is. Enerzijds is er een beweging naar een meer governance-matige aanpak door de nadruk die meer en meer op de MRA komt te liggen. De inhoud verschuift van de SRA naar de MRA en zelfs naar de hogere schaal van de Noordvleugel. Dat is een beweging die onontkoombaar is zo lijkt het. Deze beweging komt namelijk voort uit een wens van het Rijk om op een hogere schaal samen te werken, maar deze beweging is ook een eigen keuze omdat Amsterdam, en de regio in haar kielzog, mee wil doen met de top van de economisch sterke regio's in Europa. Dat maakt dat zij ervoor kiest een steeds hogere schaal te zoeken.

Tegelijk versterkt die ontwikkeling naar hogere schalen wel de onzekerheid, de dynamiek en de onvoorspelbaarheid van de samenwerking. De afhankelijkheden tussen de verschillende partijen worden sterker omdat samenwerkingsagenda's het beleid dat wordt gevoerd verweven. Bovendien kunnen veel besluiten niet zelf meer genomen worden. En handelen van partners in die samenwerking heeft ook gevolgen voor Amsterdam. Dat maakt het lastig om goed op te treden. Onvoorspelbaar handelen zorgt voor vertragingen, maar ook onzekerheden die niet te beïnvloeden zijn nemen toe. Bijvoorbeeld de discussie die vanuit het Rijk wordt aangewakkerd over de structuur van de samenwerking, zij brengt een enorme dynamiek in de regio op gang.

Zichtbaar is ook dat men probeert in deze dynamiek en onzekerheid om zekerheden te vinden. Die worden gevonden in structuurdiscussies: men wil duidelijkheid waar men aan toe is. Maar ook in structuurwijzigingen: spaghetti van lagen zou het probleem zijn. Tegelijkertijd willen bestuurders ook presteren. Dat betekent soms een sterkere politieke rol. Vooral op de economische schaal van de Noordvleugel is die zichtbaar. Tegelijkertijd brengt ook deze beweging anderen in verlegenheid. Kleinere gemeenten wijzen naar Amsterdam als zijnde een gemeente die niet om hen geeft en alleen naar de 'grote jongens' kijkt. Maar de maatschappelijke opgave is soms zo groot dat die niet eenvoudig is op te lossen op een kleine schaal. De woningbouwopgave bijvoorbeeld vraagt een grote schaal en een brede discussie.

De regionale samenwerking wordt dan ook door alle vier de factoren gekenmerkt die in de literatuur zijn onderscheiden. Zij is governance-matig, meer en meer zelfs. Zij is ook afhankelijk, zij is dynamisch en zij is onzeker. Ook die indicatoren nemen toe en partijen lijken moeite te hebben daar op in te spelen. Dat geven respondenten ook aan die wijzen op handelingen die contraproductief zijn in dit kader zoals de focus op eigen belangen door Almere of het niet-eenduidige optreden van Amsterdam in de regio wat de onzekerheid versterkt. De regionale samenwerking is ook in toenemende mate onontkoombaar gezien de uitdagingen, de risico's en de vereiste massa die daarvoor nodig is om een passend antwoord te formuleren. Tenslotte is er ook een duidelijke politieke rol. Wat die rol echter precies inhoudt is onzeker. Er is een beweging naar sterker optreden in de regio, maar door de andere factoren stopt dit optreden soms ook. Dan gaan bestuurders snel scoren in plaats van de langere termijn in het oog te houden. De *invulling* van de politieke rol in de regionale samenwerking, die is nog onduidelijk.

Beelden uit de regio

Om een vervolg te maken van de positie van Amsterdam in de regio is aan respondenten gevraagd hoe zij daarnaar kijken. Die positie van Amsterdam *nu*, is van belang om passende aanbevelingen te doen voor de *later*. Om de positie te kunnen bijsturen. Daarom zal nu eerst worden ingegaan op de opmerkingen die respondenten plaatsten over de positie van Amsterdam in de regio.

De samenwerking in de MRA is heel gunstig voor Amsterdam. Volgens vrijwel alle respondenten. Bovendien is het *“opslok-idee van andere gemeenten”* inmiddels zo goed als verdwenen (interviews) en dat zorgt ervoor dat er een gevoel van gezamenlijkheid is te creëren. Immers, zo geven respondenten aan, ook kleine gemeenten hebben baat bij een goede verhouding in de regio. Amsterdam weet dat het niet te hard kan rennen omdat anderen dan afhaken. Dat is volgens veel respondenten een voortdurende spanning (interviews). Het is zoeken *“naar een juist evenwicht tussen natuurlijke kracht en ambitie”*. Immers, *“in het perspectief van de wereld is een stad van 150.000 inwoners nog niets...”*. De zelfbewustheid van andere partijen in de regio (interviews) maakt ook dat er een nieuw evenwicht ontstaat. Al mag Amsterdam volgens verscheidene respondenten ook gerust eens beter naar de middelgrote partners omkijken (interviews).

De opstelling van Amsterdamse bestuurders kan daarbij helpen en heeft ook geholpen (interviews). Minder arrogant zeggen ze vaak. Toch zijn er zo nu en dan wel aanmerkingen op zo merkt één respondent op. Soms lijkt het of Amsterdam *weet* dat het moet investeren in de regio, maar: *“als de concrete belangen op tafel komen via bijvoorbeeld een G4 dan durft men het niet aan de regio sterker te positioneren, maar gaat voor het eigen belang”*. Toch doet dat niets af aan de *“rekenschap die Amsterdam tegenwoordig geeft aan de regio”*, zo geeft een bestuurder aan. (interviews). Er zijn veel voorbeelden dat Amsterdam minder arrogant is geworden, op een dragende manier probeert mee te doen in de regio. En dat is in ieders belang want *“als Amsterdam floreert, dan floreert de hele regio”* (interviews). Hoe je dat goed doet is een kwestie van elkaar op misvattingen wijzen op een open en eerlijke wijze, zeggen ambtenaren (interviews). De invulling van persoonlijke stijl van bestuurders is dan van belang. Eberhard van der Laan wordt door respondenten genoemd om zijn energie en trekkersrol en ook bestuurders als Asscher, Gehrels, Van Poelgeest en Wiebes noemen diverse respondenten mensen met een regionale visie (interviews).

Amsterdam heeft het probleem dat iedere dienst denk dat hij de baas is. Die gedachte is volgens verscheidene ambtenaren van gemeenten gevaarlijk en heeft ook impact in de samenwerking (interviews). Het zorgt voor een diffuus beeld van de standpunten van Amsterdam. Afspraken met de ene dienst kunnen door de andere dienst niet worden geaccepteerd en dat zorgt voor verwarring. Het is eigenlijk een intern probleem aldus respondenten, maar het werkt wel door. Over de functie van Amsterdamse diensten als regionale basis wordt verschillend gedacht. In het economische domein zijn de geluiden enthousiast (interviews), maar er zijn ook kritische geluiden als diensten denken het werk voor de hele regio te kunnen doen (interview). Amsterdam zou dan subtieler moeten opereren is de gedachte.

Twee respondenten gaan nog uitgebreider in op deze rol van het Amsterdamse ambtelijke apparaat. De eerste schetst een gevaar in de grootte ervan: *“als iemand een telefoon, pc en bureau heeft kunnen ze vreselijke dingen doen”*. Dan is Amsterdam soms vooral ambivalent en centralistische bezig. Tegelijkertijd is er ook een andere kant volgens deze respondent, want de kwaliteit van Amsterdam is wel dat er veel denkkraft zit en waardevolle kennis. Die moet de regio benutten. Tenslotte zou Amsterdam vooral ook *“het initiatief eens aan de kleinere gemeenten moeten laten om die power te laten werken”*, dat zou interessante resultaten kunnen opleveren aldus deze respondent. De tweede respondent benadrukt dat het noodzakelijk is dat er één strategie komt vanuit Amsterdam. Hij oppert dat een structuurverandering intern misschien wel nodig is om zich als Amsterdam met één gezicht te presenteren. Hij stelt: *“als wij in Amsterdam met EZ, DRO en DIVV het goed afstemmen dan springt de rest van de regio een gat in de lucht”* (interviews). Die afstemming is

nodig om de botsingen tussen diensten op het regionale speelveld in te tomen. Volgens heb is er dan ook meer ruimte richting de regio voor de positie als Amsterdam als geheel. Geen *“wij zijn als Ajax, wij zijn de beste”*, maar een afgewogen *“aanbieden als gelijkwaardige partner, dan zal men zeggen: Amsterdam doe alsjeblieft mee”*. Dat hieraan reeds wordt gewerkt blijkt ook uit een aantal documenten waarbij op de noodzaak van interne integraliteit wordt gewezen (Amsterdam, 2012 – integraal).

De betekenis de Amsterdamse positie

In termen van governance heeft Amsterdam een bijzonder plaats in de regio. Zij is onmisbaar en tegelijkertijd afhankelijk. Want hoewel alle omliggende partijen Amsterdam nodig hebben, een strategie vanuit Amsterdam op het eigene gericht werkt niet. Amsterdam dient *“bescheiden te zijn in haar arrogantie”* om de regio met zich mee te krijgen. Amsterdam *is* de regio, maar de regio is niet Amsterdam.

Als krachtige bron in de regionale samenwerking is Amsterdam voortrekker. Een voortrekker die tempo kan maken en daarmee ook een natuurlijk leider is. Iedereen kijkt naar Amsterdam. Iedereen is ook afhankelijk van Amsterdam. Dat brengt evenwel verplichtingen met zich mee. Daar Amsterdam de regionale samenwerking draagt, dient zij die ook (bijna) tot een doel te verheffen. Aangezien een goede buur beter is dan een verre vriend dient Amsterdam te investeren in haar relaties met de burens. Vertrouwen opbouwen. Een voortrekkersrol te vervullen. En dat alles in een bescheidenheid van diplomatie die samenwerking vraagt. Want eigenlijk doet Amsterdam het nooit goed, zo lijkt het.

Daar zit een sterk spanningsveld. Enerzijds verwacht de regio een voortrekkende rol van Amsterdam met bestuurders die hun vermogen tot leiderschap, wat wordt gezien, inzetten voor de hele regio. Tegelijkertijd echter is er steeds de oude angst dat de arrogantie de kop op steekt. Het is opvallend dat men het belang van Amsterdam hoog acht, ‘floreert Amsterdam, dan ook de regio’, maar tegelijk mag Amsterdam niet teveel vooruit treden. Die bijzondere spanning maakt het optreden van Amsterdam niet makkelijk. In termen van diplomatie en vertrouwen vergt dat een voorzichtig optreden waarbij iedereen weer wat hij doet. En dat is nu niet het geval, zo geven respondenten aan. Amsterdam *‘spreekt niet met één mond’* en *‘sommige diensten denken god op aarde te zijn’*. Dat wekt wantrouwen. Dodelijk in de regionale samenwerking. Amsterdam lijkt zich zelf ook niet zeker van haar rol en de invulling. Die verschilt van bestuurders en ambtenaren. Enerzijds de vlucht naar voren in het trekkende leiderschap dat Van der Laan toont in de Noordvleugel, maar ook de bescheidenheid in bijvoorbeeld Bereikbaarheid dat op een andere wijze respect afdwingt.

De theorie gaf hierin een tweetal wegen aan: het sturen op zekerheden enerzijds en de inzet van leiderschap anderzijds. Deze zijn zichtbaar in de empirie. Zo wil Amsterdam haar eigen positie verduidelijken door vooraf meer af te stemmen (Amsterdam, 2012 – integraal). Dat is een goede keuze om zekerheid te creëren. De praktijk moet daar wel ruimte voor bieden, want de MRA functioneert nog steeds weinig integraal wat dat bemoeilijkt. Andere partners, als Almere, hebben door een meer integrale werkwijze een voorsprong in zekerheden. De inzet van leiderschap is een andere. Het vermogen tot leiderschap is aanwezig, Amsterdamse bestuurders en directeurs beschikken over de capaciteiten daartoe. Volgens de theorie kan dat worden ingezet ter verbinding, in de praktijk is dat beperkt zichtbaar. Wel in het economische domein waar de Amsterdamse dienst en de bestuurders een sterke rol spelen. In het domein Ruimte en het platform Bereikbaarheid is die rol minder nadrukkelijk. Dat kan komen door andere personen die andere technieken van leiderschap toepassen of omdat de ruimte onvoldoende wordt gegrepen. Leiderschap in een

complexe omgeving zou betekenen dat men visie toont, een verhaal vertelt, stuurt op hoofdlijnen en vertrouwen probeert op te bouwen met diplomatie. Bestuurders werken hieraan zeggen ze in de interviews, maar de ambtenaren geven toch aan dat dit onvoldoende zichtbaar is. Bovendien zou leiderschap in de marge ook interessant zijn. Een ambtenaar: *“geef kleine gemeenten eens een voortrekkersrol”*, dat zou nieuwe inzichten en dynamiek opleveren en ook getuigen van leiderschap in complexe netwerken.

De positie van Amsterdam is dus aan verandering onderhevig. Zij veranderde de afgelopen jaren ten goede volgens alle respondenten, maar het is ook tijd voor een nieuwe stap. Een stap die voorzichtig al gemaakt wordt door met meer integraliteit te werken en ruimte voor de inzet van leiderschap te benutten. Hoe die twee samen de relatie van daadkracht en legitimiteit kunnen versterken wordt in de volgende paragraaf geanalyseerd.

6.5 | Analyse – hoe Amsterdam de relatie legitimiteit – daadkracht benutten kan

Omdat legitieme en daadkrachtige samenwerking in het belang is van Amsterdam, als grootste regionale partner, is het doel van de omgang van Amsterdam met de relatie tussen die beide ook helder. Amsterdam dient te streven naar het vliegwieleffect van legitimiteit en daadkracht, de situatie waarin zij elkaar versterken. Vandaar ook dat de titel van deze paragraaf wijst op het ‘benutten’ van de relatie; er is voordeel te behalen. Eerst moet daarvoor echter nog een stap worden gemaakt. Hoe kan er gestuurd worden?

Optimum is evenwicht

Wat is het optimum? Het is geen maximalisatie van daadkracht *of* legitimiteit. Het is maximalisatie van beide, maar dat gaat niet altijd samen. Maximalisatie van inputlegitimiteit gaat immers ten koste van resultaat en dus daadkracht. Het optimum is evenwicht waarbij beide optimaal zijn benut. Is dat al bereikt? ‘Nee’, zeggen respondenten. Meer daadkracht is nodig, want resultaten zijn onduidelijk, nog niet maatschappelijk acceptabel en onvoldoende efficiënt en effectief aldus respondenten. Meer legitimiteit is ook nodig, want kleinere gemeenten voelen beperkte betrokkenheid, de verantwoording laat te wensen over en betrokkenheid van actoren kan de kwaliteit van de outcomes verstevigen. Beide variabelen moeten dus versterkt worden. Tot welk niveau? Een antwoord op die vraag is een politieke discussie, immers dan worden beide tegen elkaar afgewogen. Het is lastig daar objectieve maatstaven langs te leggen. Gezonde samenwerking kenmerkt zich echter wel in de theorie. Zij is daadkrachtig én legitiem. Dat betekent op langere termijn investeren in vertrouwen, mét resultaat en gebaseerd op een gezamenlijke wil om eruit te komen. Dat is een evenwichtig optimum van samenwerken waar ook in de regio stemmen voor op gaan (Cassee, 2012; Amsterdam-1, 2012; Amsterdam integraal, 2012; interviews; observaties) en wat genoemd kan worden *daadkrachtig legitiem*.

Fragiel, onzeker en dynamisch

De relatie legitimiteit en daadkracht, het potentiële vliegwielt, steunt op een fragiel evenwicht. Dat evenwicht is de structuur waardoor zij functioneert. Die structuur is gegroeid, de MRA is van onderop ontstaan en daardoor zijn er steeds weer verbeteringen in aan te brengen. Maar structuurdiscussies zijn ook potentiële bommen onder de samenwerking. Om in het beeld te blijven: als je teveel let op je eigen evenwicht kun je niet lopen op een fragiel stukje stevigheid, op een evenwichtsbalk moet je *vooruit* kijken.

Uit de analyse van de regionale samenwerking blijkt dat deze samenwerking in toenemende mate onzeker, afhankelijk, dynamisch en onontkoombaar wordt. Daar moet Amsterdam iets mee. Want dat bedreigt tegelijk ook de samenwerking in de MRA. De huidige pogingen om vanuit het Rijk die onzekerheid en afhankelijkheid te doorbreken met een structuurdiscussie hebben de samenwerking doen verlammen. Bovendien lekt er energie weg en ontstaat er gemor bij kleinere gemeenten. Dat komt doordat de regionale samenwerking in haar dynamiek en onzekerheid niet begrepen lijkt te worden. Deze onzekerheid wordt versterkt doordat er geen eenheid is in de invulling van de politieke rol. Iedereen 'doet maar wat' zo lijkt het. Sommige bestuurders betrekken actief partners en Raden. Anderen niet.

Sturen op draagkrachtigheid

Wat gebeurt in deze omstandigheden is zichtbaar in de empirie. Sommige bestuurders sturen op resultaat, op outcomes. Wat volgt is wisselend. Op korte termijn succes, soms ook vruchten, energieke samenwerking en veel daadkracht. Tegelijk ook verstoorde verhoudingen en mensen die het spoor bijster zijn. Andere bestuurders sturen op legitimiteit in de MRA. Dat zorgt voor acceptatie en betrokkenheid enerzijds, voor meedenken en meedoen, maar ook voor vaagheid, weinig durf, hete aardappelen, onduidelijke resultaten. Dat zijn natuurlijk extremen, maar wel realiteit je scherp durft te kijken. Want wie het concrete resultaat van jaren samenwerking in geld uitdrukt wil zien kan beter direct stoppen en wie de precieze meerwaarde van vergaderingen wil begrijpen 'snapt er niets van'. Eén ding is wel zeker: sturen op daadkracht of legitimiteit versterkt elkaar niet.

Nodig is dus sturen op *draagkrachtigheid*. Daadkracht met draagvlak. Legitieme resultaten. En dan gloren er lichtpuntjes in de MRA. Voorbeelden van hoe het wel anders kan. Bijvoorbeeld in PLABEKA met concrete resultaten (hoewel wisselend) in een (meestal) eensgezinde sfeer. Of in het PRES waar keihard een gedeelde visie wordt beleefd waarin de regio centraal staat. Of in Zuid-Kennemerland waar een wethouder kleinere gemeenten het belang van de MRA op het lijf weet te binden door ze te betrekken en door te verantwoorden. De conclusie mag goedkoop lijken, samenwerken blijkt mensenwerk. Mensen, via vermogen tot leiderschap, als centrale sleutel tot een optimale draagkrachtigheid. Want in alle centrale relaties blijkt dat vermogen tot leiderschap een sleutel tot een goed evenwicht is. Om betrokkenheid en resultaat tot evenwicht te brengen (relatie 1), om het proces open te houden en tegelijk ook resultaatgericht en voor iedereen (relatie 2) en om een visie uit te dragen waardoor verantwoording van de maatschappelijke meerwaarde makkelijker wordt (relatie 3). Je zou haast zeggen: *It's the people, stupid!*

Haast. Want dat niet alleen. Naast de mensen moet ook het proces goed zijn geregeld. Dat blijkt uit de analyse van de positie van Amsterdam in de vorige paragraaf. Wil Amsterdam goed kunnen functioneren in de regio dan dient zij integraal op te treden als Amsterdam. Het bewustzijn van de positie in de regio, de rol en de verantwoordelijkheid, die dienen aanwezig te zijn. Een duidelijk Amsterdam, één duidelijk Amsterdam. Niet langer met meerdere monden (lees: diensten) spreken, maar een integraal standpunt vertegenwoordigen in de regio. Dat vraagt misschien wel een andere organisatie. In elk geval meer afstemming. Integraal werken is een uitgangspunt. Van daaruit kan vervolgens worden gewerkt aan het evenwicht van daadkracht en legitimiteit. Daarvoor is ook *kwaliteit* nodig. Integraliteit en kwaliteit gaan hand in hand. Daarmee kan Amsterdam, en in het bijzonder haar ambtelijke organisatie, haar positie in de regio verstevigen. Door integraal te werken op een kwalitatief hoog niveau wordt duidelijkheid geschapen. Dat is beter voor Amsterdam en beter voor de regio.

En dan?

Maar wat daarna? Wat dan? Probleem is dat de volgende stap van een betere positionering van Amsterdam problematisch is. Hij kan namelijk op twee manieren genomen worden. De structuur veranderen en daarmee de mensen of de mensen veranderen en daarmee de structuur. Maar, uit de analyse is gebleken dat het veranderen van structuren voorbijgaat aan de inhoud. Het vertraagt het proces, het doet af van de inhoud, het bekneld. Een structuurdiscussie is verlamd voor samenwerking. De samenwerking vanuit 'de mensen' aanvliegen is ook problematisch. Want hoe zijn mensen te sturen? Of, om het met één van de respondenten te zeggen: *"je geeft iemand een PC, een telefoon en een bureau en er gebeuren de vreselijkste dingen"*. En bovendien: is er wel een juiste insteek?

Intermezzo: beschouwing wetenschap versus praktijk

In de bovenstaande analyse is de relatie tussen daadkracht en legitimiteit scherp gesteld en de rol van Amsterdam daarin naar voren gebracht. Wetenschappelijk gezien is daarmee voldoende stof voor een antwoord op de hoofdvraag naar voren gekomen uit de analyse. Om praktisch toepasbaar te zijn kan het daar echter niet bij blijven. Wat zou volgen is een droge toepassing via de theorie waarbij legitimiteit en daadkracht vanuit zichzelf versterkt kunnen worden. Dat is ook nodig, maar de analyse hierboven toont wat anders aan, zij wijst op iets anders.

Het blijkt dat in de praktijk de rol van het vermogen tot leiderschap, de rol van mensen, essentieel is. Dat is te bewijzen, want in alle drie de voorbeelden van verstevigen van de relatie tussen daadkracht en legitimiteit zijn het mensen die de verbindingen aanbrengen en is het benutting van het vermogen tot leiderschap dat bepalend is.

Daarom sluit deze paragraaf met een conclusie én een keuze. Een keuze om op die analyse, van de centrale rol van menselijke vermogens tot leiderschap, verder te bouwen in de volgende paragraaf naar een nadere analyse en aanbeveling van wat nodig is om tot een Amsterdamse invulling te komen van het bouwen aan het vliegwieleffect van legitimiteit en daadkracht.

Conclusie

Het vliegwieleffect dat de relatie legitimiteit en daadkracht potentieel is kenmerkt zich door fragiliteit, onzekerheid en dynamiek. Die worden veroorzaakt door omstandigheden. Amsterdam dient als eerste die onzekerheid in te dammen door integraliteit en kwaliteit. Daarnaast blijkt versterken van één van beide onderdelen niet de juiste methode. De drie voorbeelden uit de MRA tonen aan dat verbinding van daadkracht en legitimiteit in draagkrachtigheid een optie is om te komen tot een evenwichtige relatie waarbij een zelfversterkend effect ontstaat tussen beide variabelen.

Sturing daarop gaat via mensen. Hun vermogen tot leiderschap blijkt de sleutel tot een versterkte legitimiteit en een versterkte daadkracht. Cassee bewijst dat, de afdeling EZ in Amsterdam ook. Meijdam en Stadig in het verleden, Van Dijk later, Van der Laan nu. En bovendien, al die ambtenaren die elkaar in vertrouwen en diplomatie ontmoeten en werken aan de MRA ook. Daarom volgt nog een paragraaf met daarin een laatste analyse en aanbeveling: hoe mensen een sleutel kunnen zijn tot draagkrachtigheid.

6.6 | Analyse & Aanbeveling: mensen als sleutel tot draagkrachtigheid

Dit onderzoek toont aan dat mensen de sleutelfiguur zijn in regionale samenwerking van de MRA. Zij zijn de ware *schakers in spaghetti*. Dat leiderschap zowel op legitimiteit als op daadkracht kan sturen.

Mensen vormen de olie en de benzine van regionale samenwerking in de MRA en zijn daarmee het logische aangrijppunt naar draagkrachtigheid. Maar hoe dan? Wel, er is geen ‘gouden metropoolmens’ te omschrijven. De samenwerking in de metropoolregio is niet *maakbaar*, ook niet door mensen te vormen. Nee, rekening houdend met de dynamiek, de belangen, de kracht en power van de MRA zijn hooguit contouren te schetsen, al zijn de contouren grijs en mistig, al zijn grenzen onzichtbaar. Maar omdat mensen de MRA maken, is het onmogelijk hieraan voorbij te gaan. Daarom moet Amsterdam voornamelijk *vanuit* die mensen de relatie legitimiteit – daadkracht benutten. En uit de voorgaande analyse is gebleken wat de contouren van zo’n *Metropolitaanse Staatsman* zijn.

Metropolitaans Staatsmanschap

De metropolitaanse staatsman⁷ zal nu eerst geschetst worden aan de hand van de voorgaande analyse en kennis uit de theorie. Vervolgens zal hij verder aangevuld worden met voorbeelden voor de diverse situaties. Metropolitaanse Staatsmannen zijn daarbij in de eerste plaats bestuurders en in de tweede plaats ambtelijke trekkers. Vanuit die verdeling zal hij ook telkens geschetst worden.

De Metropolitaan Staatsman stelt het volgende centraal:

Verantwoorden | Inzichtelijkheid is een eerste voorwaarde van legitimiteit in regionale samenwerking. Daarom moeten Metropolitaanse Staatsmannen verantwoording eisen van netwerken. Een goede verantwoording geeft namelijk richting op een aantal onderdelen. Het versterkt ruimte voor participatie, het maakt een eerlijk, legaal, transparant en open proces mogelijk, het versterkt ook de ruimte voor feedback en het schept ruimte voor resultaten.

Bestuurlijke Metropolitaanse Staatsmannen kunnen sturen op verantwoording door dat zelf te hand te nemen. Heldere communicatie, scherpe resultaten eisen, uitleg geven aan Raden en Staten. Maar ook regionale verantwoording invullen. Ambtelijke Metropolitaanse Staatsmannen kunnen dat invullen door het te verankeren in het proces. Door resultatenbalansen op te maken, transparantie en openheid te garanderen en uitkomsten te presenteren. Praktisch betekent dit dat aanpassingen die nu worden gemaakt, zoals het online zetten van agenda’s en data moeten worden doorgezet. Daarnaast kunnen de democratische instituties sterker en meer op de hoogte worden gehouden van uitkomsten en inhoud van processen, maar vooral dienen resultaten te worden uitgelegd.

Floriade

Almere stelde zich kandidaat voor het organiseren van de Floriade. Steun van Amsterdam was gewenst, maar opeens stelde Amsterdam zich ook kandidaat voor het organiseren van de Floriade. Dat kwetst vertrouwen.

Sterk voor het vertrouwen was het geweest als Amsterdam de kandidatuur van Almere gesteund had omdat Almere ook ‘regio Amsterdam’ is.

Voor Amsterdam betekent dit dat sterker ingezet dient te worden op verantwoording. Bestuurders en ambtenaren moeten het centraal stellen in de discussie in de regio. Het moet sterker ingebouwd worden in de processen van de MRA en bestuurders dienen de Raden nauwer te betrekken. Daarnaast moet regionale vertegenwoordiging sterker ingevuld worden.

⁷ Lees voor ‘staatsman’ ook ‘staatsvrouw’.

Vertrouwen | Regionale samenwerking drijft op ‘*trust and diplomacy*’. Vertrouwen onderling is het belangrijkste uitgangspunt. Een Metropolitane Staatsman stuurt op dat vertrouwen. Eenheid is een eerste voorwaarde om eruit te komen. Dat kan door vertrouwen. Contacten opbouwen, met elkaar leren ‘lezen en schrijven’ zodat bestuurders weten wat ze aan elkaar hebben. Maar ook ambtelijk, investeren doormiddel van informele bijeenkomsten, de ‘klokken gelijk zetten’, een gemeenschappelijk gevoel opbouwen. In de dynamiek van de regionale samenwerking is vertrouwen een belangrijk uitgangspunt. Zonder vertrouwen is samenwerking niet mogelijk, met vertrouwen kunnen meters gemaakt worden. Juist Metropolitane Staatsmannen kunnen vertrouwen opbouwen op het persoonlijke vlak, daar waar op het macroniveau vertrouwen is wegge gevallen.

Voor Amsterdam betekent dit dat *best practices* uit het economische domein moeten worden overgenomen. Informele verbinding en charismatisch leiderschap van de ambtelijke organisatie mag ruimte krijgen, mits zij haar resultaten kan verantwoorden. Vertrouwen is een uitgangspunt waar voortdurend aan gewerkt dient te worden; op alle niveaus.

Vertellen | De huidige samenleving vraagt om ‘leiderschap’ en om ‘totems’. Bestuurders zijn de sterkste vorm van legitimiteit. Zij dienen daarom het verhaal, de visie te vertellen en te leven. Een Metropolitane Staatsman kan een hoger doel schetsen waar geluk groter is voor iedereen, het ultieme resultaat voor samenwerking waardoor partijen betrokken en verbonden worden. Daarmee kan hij sturen op hoofdlijnen en tegelijk de processen beïnvloeden, partijen verbinden en ‘de kikkers in de kruiwagen houden’.

Poolse Landdag

De Muiderslotconferenties van het verleden hadden een geheimzinnig omzicht heen hangen die mensen aantrok. Iedereen wilde erbij zijn, want: ‘daar gebeurde het’.

Het organiseren van grotere bijeenkomsten voor Raden, Staten of wethouders kan de legitimiteit vergroten aan input- en feedbackzijde. Maar ook betrokkenheid wordt vergroot waardoor processen makkelijker doorlopen worden en uiteindelijke resultaten beter zijn uit te leggen.

Het verhaal van de Metropoolregio dient verteld en uitgedragen te worden. Dat is een taak van bestuurders en ambtenaren. Met het vertellen van het verhaal wordt betrokkenheid vergroot (inputlegitimiteit), maar het versterkt ook proces en waardering voor uitkomsten (throughput-cq. outputlegitimiteit). Bovendien schept het ruimte voor het verantwoorden van samenwerking: bestuurders kunnen uitkomsten voor hun gemeente ophangen aan het hogere verhaal, verantwoorden aan de hand van de grotere uitdaging. Het maakt tenslotte ook dat outcomes in het

juiste licht kunnen worden geplaatst waardoor meerwaarde, effectiviteit en efficiëntie van samenwerking wordt begrepen. Het vertellen van het verhaal is een schakel die alleen door personen kan worden ingevuld, maar die op tal van manieren kan worden gestructureerd: voorbeelden zijn genoemd van conferenties, Poolse Landdagen, Raadsbijeenkomsten en presentaties.

Voor Amsterdam betekent dit dat bestuurlijke totems nadrukkelijker naar voren moeten worden geschoven, hun rol als metropoolman of vrouw op zich moeten nemen en dat zij het grote verhaal vertellen zonder het Amsterdamse uit het oog te verliezen. Uit opmerkingen van respondenten blijkt ook dat zij hiertoe in staat zouden moeten zijn. Stuk voor stuk worden de Amsterdamse bestuurders omschreven als mensen met visie. Het vertellen van het grotere verhaal impliceert ook dat

bestuurders sturen op het totaalbeeld en daarmee ambtelijk ruimte laten voor implementatie en gedetailleerd design door managers die ook bevlogen zijn door de *alignment* van de bestuurders. In praktische zin moet meer georganiseerd worden om het MRA-verhaal te vertellen. Congressen die de urgentie van de opgave uitstralen, bijeenkomsten die het verhaal vertellen en democratische instituties daarbij betrekken. Daarnaast dient een actieve communicatiestrategie te worden ontwikkeld, niet op de details, dat zou het proces bemoeilijken, maar op de inhoud van het grotere geheel: de gezamenlijke opgave van de regio op de schaal van de wereld.

Verbinden | De Metropolitane Staatsman verbindt tenslotte ook. Op tal van fronten.

- a) *Tussen instituties en netwerken*: officiële legitimiteit en legaliteit wordt nog steeds verkregen in instituties. Besluitvorming vindt echter steeds vaker in netwerken plaats. De Metropolitane Staatsman weet die twee te verbinden, door besluiten voor te bereiden in de netwerken, maar de verantwoording en legaliteit van de instituties niet te vergeten. Door te schakelen tussen beide realiteiten zonder het inhoudelijke doel uit het oog te verliezen.
- b) *Tussen betrokkenheid en daadkracht*: Betrokkenheid kan daadkracht tegenhouden. Het verzanden van processen door teveel partijen en te grote belangen levert ‘praatclubjes’ in plaats van ‘daadclubjes’ op. De Metropolitane Staatsman stuurt op uitkomsten en op resultaten zonder de betrokkenheid uit het oog te verliezen. Met slimme constructies en prikkels verbindt hij beide kampen op een intelligente wijze.
- c) *Tussen ambtelijke en politieke realiteit*: Ambtelijk succes is nog geen politiek resultaat. De Metropolitane Staatsman heeft *feeling* met beide en kan die verbinden. Hij weet wat politiek telt, laat de bestuurder de hoofdlijnen bepalen en zorgt dat ambtenaren ruimte krijgen om het proces op charismatisch wijze tot in de details te organiseren.
- d) *Tussen klein en groot*: De Metropolitane Staatsman verbindt belangen van alle partijen. Dat betekent ruimte geven voor kleinere partijen om ‘hun partijtje mee te blazen’, het is het betrekken van partners in het grotere geheel, het implementeren van hun verhaal in het grotere. Maar het is ook helderheid verschaffen dat de kracht van samenwerken niet afhankelijk is van de zwakste schakel, dat schaalniveaus eisen dat grotere partners meer zeggenschap en andere rollen kennen. Het is schakelen en verbinden tussen vertrouwen en betrokkenheid. Het is voor Amsterdam een bescheidenheid in arrogantie.
- e) *Tussen stoeptegels en mondiale belangen*: politiek wordt enerzijds lokaler en anderzijds worden de uitdagingen meer mondiaal. Metropolitane Staatsmannen kunnen die twee verbinden. Zij kunnen internationale economische uitdagingen verbinden met de waarden van het lokale, zij verweven de ‘lokale stoeptegel’ met de uitdagingen op grote schaal. Dat vergt nieuw leiderschap, met een gevarieerde mix van *smart power*. Het is een mix tussen institutionele verwevenheid en persoonlijke betrokkenheid. Het is nieuwe politiek om op charismatische wijze het hogere met het lokale te verbinden.

Voor Amsterdam betekent verbindend zijn dat Metropolitane Staatsmannen op ambtelijke en politiek niveau concreet mensen met elkaar in contact moeten brengen, maar ook dat zij rekening houden met verschillende schalen, denkniveaus en realiteiten. Verbinden is de positie van de ander begrijpen en toch sturen op een hoger niveau. Dat vraagt nieuwe arrangementen van leiderschap. Daarmee “staat de politiek aan een nieuw begin” (Hendriks). Het vraagt staatsmanschap. Metropoliitaan Staatsmanschap tot draagkrachtigheid.

7 Conclusies en aanbevelingen

Nu de analyse van de empirie heeft plaatsgevonden is het tijd voor een afronding. Dit hoofdstuk snijdt direct de kern aan door de conclusies uit dit onderzoek te bundelen. Aan de hand van de probleemstelling en de geformuleerde deelvragen zal tot een slotsom worden gekomen van dit onderzoek. Vervolgens worden enkele aanbevelingen gedaan voor de regionale samenwerking als geheel, voor Amsterdam in het bijzonder en enkele aanbevelingen ten behoeve van voortgaand onderzoek ten behoeve van de wetenschap.

7.1 | Conclusies

Aan de hand van de deelvragen zal worden gekomen tot een beantwoording van de centrale vraag, de probleemstelling van dit onderzoek. De deelvragen worden allereerst nogmaals weergegeven in onderstaande figuur. In het vervolg wordt naar deze opsomming verwezen, dit om het betoog niet nodeloos te onderbreken met het weergeven van de vragen.

-
1. *Welke inzichten geeft de literatuur over de factoren die bijdragen aan bestuurlijke daadkracht binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*
 2. *Welke inzichten geeft de literatuur over de factoren die bijdragen aan legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*
 3. *Welke relatie wordt er theoretisch verondersteld tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking?*
 4. *Welke ontwikkelingen zijn er in de regionale gemeentelijke samenwerking die voor de gemeente Amsterdam relevantie hebben?*
 5. *Welke relatie blijkt er in de praktijk te zijn tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit binnen regionale gemeentelijke samenwerking in de regio Amsterdam?*
 6. *Welke beoordelingen zijn er over de positie van de gemeente Amsterdam in de regionale samenwerking?*
 7. *Wat betekent de relatie tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit voor de opstelling van de gemeente Amsterdam ten aanzien van ontwikkelingen in regionale gemeentelijke samenwerking?*
-

Figuur 1 - Deelvragen

Democratische legitimiteit en bestuurlijke daadkracht

Legitimiteit en daadkracht zijn de essentiële begrippen in dit onderzoek. Vanuit de literatuur worden ze geconceptualiseerd voor dit onderzoek. *Legitimiteit* wordt daarbij gezien als vormgegeven door input-, throughput, output- en feedbacklegitimiteit. *Daadkracht* als vormgegeven door vermogen tot leiderschap en outcomes. Deze begrippen krijgen hun reliëf in de empirie. De *inputlegitimiteit* wordt wisselend ingevuld in de MRA. In de economische pijler worden veel partijen betrokken, maar blijft het niveau van consensus hoog en vaag met het risico op 'praatclubverschijnselen': uitstel, verzanding. In het ruimtelijk domein willen betrokkenen de input van actoren vergroten, de juiste wijze wordt gezocht. Eigenbewustzijn is daarvoor wel nodig. Bij verkeer en vervoer is een entreeregels geldend voor participatie. Opvallende afwezige is de burger. Zelfs via de representatieve

vertegenwoordiging, Raden en Staten, is zij beperkt betrokken. De input van actoren is daarnaast wisselend op consensus gericht. Strategisch spel is volop aanwezig, afhankelijk van doelen en belangen. De *throughputlegitimiteit* is een centraal issue: de MRA werkt, maar buitenstaanders weten en begrijpen niet 'hoe'. Het proces lijkt ondoorzichtig wat zorgt voor vertraging en strategisch gedrag van 'zij die het niet begrijpen'. Dat vertraagt onnodig. In de MRA leven een aantal gedachten hoe dat aan te passen is: de afhankelijkheid van personen omlaag brengen (1), meer sturen op urgentie en visie (2) en structuur van overleg opnieuw inrichten (3). Daarnaast kan de transparantie versterkt worden door openheid en het betrekken van buitenstaander middels grotere themabijeenkomsten, een soort Poolse Landdag. Intimi spreken van meerwaarde van samenwerking, maar erkennen dat *outputlegitimiteit* niet volop aanwezig is. De resultaten zijn er, maar de zijn niet concreet te overhandigen en verwerven daardoor geen draagvlak op grond van maatschappelijke meerwaarde. Dat heeft twee oorzaken: een hoog abstractieniveau en moeilijke herkenbaarheid. Dat brengt ons bij de *feedbacklegitimiteit*, hoe is verantwoording geïmplementeerd? De officiële verantwoording is geregeld: besluiten die vragen om Raadsvoorstellen worden voorgedragen en (meestal) goedgekeurd. De wijze van verantwoording roept echter ook vragen op: waar ligt verantwoordelijkheid? Licht deze bij de Raden en Staten dan moet er meer gepraat worden, de visie verteld, besluiten begrepen en toegelicht. Licht deze bij bestuurders dan dreigt een 'feestje onder ons' en blijft de kennis en het begrip laag. Aan wie moet er trouwens worden verantwoord? Aan Raden, burgers of betrokkenen? Met of zonder communicatiestrategie? Het zijn vragen die in de MRA open liggen en waar wisselend over gedacht wordt.

Wat betreft daadkracht is wordt het eerste reliëf aangebracht als gekeken wordt naar *vermogen tot leiderschap*. Er wordt wisselend geoordeeld over dat vermogen. Sommige bestuurders hebben 'het', anderen niet. De vier criteria uit de literatuur blijken in de praktijk te kloppen: vermogen tot leiderschap wordt gevormd door visie, door vertrouwen, door sturing en door verbinding. Maar de praktijk leidt ook tot een verdergaande conclusie. Vermogen tot leiderschap is aanwezig in de MRA. Er zijn potentiële leiders, maar de potentie wordt onvoldoende benut. Het verhaal wordt niet breed genoeg uitgedragen, het vertrouwen wisselend opgebouwd, de sturing is niet constant en de verbinding niet breed ingezet. Dat komt door een andere eigenschap van dit vermogen tot leiderschap zo blijkt. Het is wisselend en onzeker door de afhankelijk van tijd, plaats en mensen. Daarmee is het een belangrijke maar onzekere factor in de MRA waarvan de inzet nu nog onvoldoende is.

De tweede indicator, *outcomes*, brengt ook een wisselend beeld met zich mee. In de eerste plaats wordt de samenwerking in zichzelf als een positieve uitkomst gezien. De maatschappelijke meerwaarde kan liggen in concrete resultaten, maar die zijn moeilijker toe te wijzen. Zij ligt in ieder geval wel in de aanzet tot aanpak van maatschappelijke problemen op een hoog niveau waardoor meer massa en integraliteit is te waarborgen, zo beoordelen respondenten. Tenslotte *kan* zijn zorgen voor meer efficiency en effectiviteit, maar het aantonen daarvan is moeilijk. Belangrijk is tenslotte het dubbele spanningsveld: dat meerwaarde niet één op één verkrijgbaar is omdat de bril die meerwaarden duiden moet.

(1) Daadkracht wordt vormgegeven door *vermogen tot leiderschap* en *outcomes*. In de MRA krijgt dit reliëf: vermogen tot leiderschap is wisselend door tijd, plaats en vooral personen. Zij blijkt onvoldoende benut in de MRA.

(2) Legitimiteit wordt gevormd door inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit. Zij krijgt reliëf in de MRA: de inputlegitimiteit wisselt van inhoud per domein en heeft telkens eigen dilemma's, de throughputlegitimiteit vraagt om versterking door transparantie en herschikking, de outputlegitimiteit is onvoldoende door moeilijk aantoonbare en overdraagbare uitkomsten en de feedbacklegitimiteit wordt wisselend ingevuld waarbij het onduidelijk is aan wie verantwoording dient te worden afgelegd en in welke mate.

Figuur 2 - Conclusies (1)

Hoe hangen legitimiteit en daadkracht samen? De theorie veronderstelt samenhang tussen de input- en throughputlegitimiteit en de outcomes. Bovendien wijst zij dat vermogen tot leiderschap kan sturen op legitimiteit in het algemeen en feedbacklegitimiteit in het bijzonder. Theoretisch gezien hangen daadkracht en legitimiteit samen, de theorie wijst op een samenhang waarbij maximalisatie van beiden onmogelijk is omdat het ene uiteindelijk ten koste gaat van het andere.

De empirie toont een ingewikkelder samenhang aan. Twee conclusies: Legitimiteit bevordert vermogen tot leiderschap: eerlijke en open betrokkenheid versterkt vertrouwen en diplomatie. Het betrekken van partijen, het versterken van de legitimiteit, meer betrokkenen, zorgt voor betere uitkomsten, maar wel een moeizamer proces. Leiderschap blijkt een essentieel schakelpunt in de relatie tussen beide variabelen. Dat was ook de conclusie van de theorie, maar de empirie schakelt naar een hoger niveau: hoe stuurt dat leiderschap? Via een gedeeld beeld en gedeelde urgentie naar een hogere legitimiteit. Deze analyse toont aan dat daadkracht en leiderschap samen versterkt kunnen worden: zelfs richting maximalisatie van beide.

Drie conclusies volgen uit de praktijk: het aantal betrokkenen is niet van belang, maar de manier van betrokkenheid (1), leiderschap moet vertrouwen en diplomatie versterken en zo de uitkomsten (2) en visie en leiderschap vergemakkelijkt de verantwoording van maatschappelijke meerwaarde (3). Tegelijk kan dominant leiderschap de daadkracht ondermijnen omdat zij strategisch gedrag opwekt en resultaten kunnen vaag blijven als vertrouwen en urgentie onvoldoende is.

Drie nieuwe verbindingen worden al gezocht in de MRA, het zijn voorbeelden van hoe de verwevenheid tussen beide variabelen samen kunnen worden versterkt naar een hogere aanwezigheid van zowel legitimiteit en daadkracht:

1. Via subregionale vertegenwoordiging wordt leiderschap en legitimiteit met elkaar verweven. Dit gebeurt echter wisselend en door individuele inspanningen.
2. Leiderschapsrollen verschuiven: ambtenaren nemen sterker het initiatief terwijl bestuurders op hoofdlijnen gaan sturen, dit zorgt voor meer ruimte voor passende oplossingen en betere resultaten.
3. Leiderschap versterkt zich: politici durven breder te gaan kijken en willen zaken oplossen, juist in moeilijke tijden. Meer gerichtheid op consensus en dus vertrouwen en diplomatie.

(3) De theorie veronderstelt samenhang tussen legitimiteit en daadkracht waarbij uiteindelijk het ene ten koste gaat van het andere: maximalisatie van beide is dus onmogelijk omdat méér daadkracht uiteindelijk minder legitimiteit betekent.

(5) De empirie toont aan dat de relatie daadkracht – legitimiteit ingewikkelder is. Het is een potentieel vliegwiel waarbij daadkracht en legitimiteit elkaar kunnen versterken. Voorbeelden tonen aan dat:

-
- a. Vermogen tot leiderschap een sleutelpositie heeft: dit kan de legitimiteit versterken door betrekken van partijen, verantwoorden van resultaten, creëren van urgentie en zodoende de outcomes verbeteren en tegelijk beter overdragen doordat de maatschappelijke meerwaarde in een context van een groter verhaal worden uitgedragen.
 - b. Nieuwe verbindingen als subregionale vertegenwoordiging, verschuivend leiderschap en versterkend leiderschap zorgen voor een versterking van zowel legitimiteit als daadkracht.
-

Figuur 3 - Conclusies (2)

Wat Amsterdam kan met de relatie daadkracht en legitimiteit

De positie van Amsterdam in de regio is belangrijk. De regio is voor Amsterdam essentieel. Het vertrouwen in Amsterdam is met sprongen vooruit gegaan. Drie conclusies die naar voren komen in gesprekken met respondenten uit de MRA. Twee vervolgconclusies uit de analyse zijn deze: Amsterdam moet integraler werken omdat er sprake is van 'meerdere gezichten' (1) en: het komt nu aan op het in praktijk brengen van het vermogen tot leiderschap dat in potentie aanwezig is bij Amsterdam om de MRA naar nieuwe hoogten te brengen (2). Dat kan vanuit de relatie legitimiteit en daadkracht omdat zichtbaar werd dat juist leiderschap daarin een sleutelrol speelt binnen dit potentiële vliegwielt.

Gezonde samenwerking is *daadkrachtig legitiem*. Op vertrouwen én resultaat gericht, met een wil om eruit te komen. Dat is een evenwichtig optimum zoeken tussen legitimiteit en daadkracht. Tegelijk maken ontwikkelingen dat de omgeving van de samenwerking in de MRA onzekerder wordt. Er ontstaat inmenging vanuit het Rijk via een structuurdiscussie en gemor onder kleinere gemeenten over gebrekkige betrokkenheid. Wat volgt is individueel handelen van bestuurders, met de beste bedoelingen, maar met als resultaat daadkracht *of* legitimiteit. Dat werkt niet. Amsterdam moet sturen op beide, op *draagkrachtigheid*. Dat kan het beste via mensen. Want de oplossingen van nu blijken mensenwerk, vooralsnog pleisters op een kleine schaal. In alle centrale relaties blijkt dat vermogen tot leiderschap een sleutel tot een goed evenwicht is. Om betrokkenheid en resultaat tot evenwicht te brengen (relatie 1), om het proces open te houden en tegelijk ook resultaatgericht en voor iedereen (relatie 2) en om een visie uit te dragen waardoor verantwoording van de maatschappelijke meerwaarde makkelijker wordt (relatie 3). Tegelijkertijd dient er afstemming te zijn van een gezamenlijk Amsterdam om de huidige onduidelijkheid in de regio weg te nemen. Geen koninkrijkes van onnodige dynamiek, maar gezonde afstemming ter onderbouwing van vertrouwen.

(4) De omgeving van de MRA verandert: het Rijk gaat sterker sturen op economische samenwerking en op samenwerkingsstructuren, dat verlamt de inhoud van samenwerking. Kleinere partners morren bovendien over de betrokkenheid en legitimiteit, zeker waar Amsterdam hogere schalen van samenwerking kiest. Dat zorgt voor meer dynamiek terwijl tegelijkertijd de afhankelijkheid toeneemt. Amsterdam kan niet zonder de regio om internationaal te concurreren. De regio kan niet zonder Amsterdam.

(6) In de regio wordt de ontwikkeling van de afgelopen jaren als een positieve gezien. Amsterdam heeft meer vertrouwen dan vroeger, haar positie staat buiten kijf. Bovendien is er een grote potentie tot leiderschap, in Amsterdam en in de MRA. Tegelijk zijn er geluiden dat Amsterdam haar zaakjes soms niet op orde heeft: de grote diensten werken langs elkaar heen, Amsterdam kent verschillende gezichten: dat schaadt vertrouwen en samenwerking.

Figuur 4 - Conclusies (3)

Hoe kan Amsterdam sturen? Dat kan via structuur en via mensen. Structuurdiscussies blijken verlamdend te werken, zij wekken strategisch gedrag op, zorgen voor vertraging, verzanding en wijken af van de inhoud. Het kan via mensen, maar dat is een instabiele weg, afhankelijk van tijd en personen en van de kwaliteiten van die personen en of ze elkaar aardig vinden. Allereerst begint sturing vanuit Amsterdam echter met een stabiele eigen positie in het veld, door voor zichzelf en voor de omgeving een integraal standpunt te organiseren.

Leiderschap blijkt daarnaast in de verhouding daadkracht – legitimiteit een sleutelpositie te vervullen. Optimale draagkrachtigheid is van daaruit te beïnvloeden. De conclusie komt dus ook uit bij een aanbeveling om op die wijze vanuit Amsterdam de samenwerking in de MRA te sturen naar een draagkrachtiger invulling. Nodig is Metropolitaans Staatsmanschap om het evenwicht tussen legitimiteit en daadkracht vorm te geven en te stabiliseren. Dat vraagt van bestuurders en ambtenaren een houding. Een houding met contouren van Metropolitaanse Staatsmannen:

- A. Verantwoorden**, omdat verantwoording zorgt voor ruime participatie en betrokkenheid, een eerlijk en legaal, een transparant en open proces, omdat het ruimte voor feedback en resultaten schept.
- B. Vertrouwen**, omdat vertrouwen zorgt voor een gelijke koers, beperking van efficiency verlies door belangenkwetsies en openheid en eerlijkheid naar elkaar. Het verlaagt kosten en maakt representatie mogelijk.
- C. Vertellen**, omdat vertellen maakt dat verantwoording makkelijker is, meer actoren te betrekken zijn, resultaten zijn uit te leggen in een groter perspectief, legitimiteit versterkt door betrokkenheid op de inhoud en verschillen tussen actoren in belang kunnen worden gezien in het licht van de inhoud.
- D. Verbinden**, omdat verbindingen tussen instituties en netwerken, tussen betrokkenheid en daadkracht, tussen ambtelijke en politieke realiteit, tussen klein en groot, tussen stoeptegels en mondiale belangen spanningen kunnen wegnemen en leiderschap mogelijk maken en daarmee legitimiteit en daadkracht een bredere basis geven.

(7) Metropolitaanse Staatsmannen en vrouwen zijn nodig met oog voor verantwoorden, vertrouwen, vertellen en verbinden om invulling te geven aan een Amsterdams schaken in spaghetti. Amsterdam moet inzetten op het voortbrengen van die Staatsmannen door ruimte te scheppen om het potentiële vermogen tot leiderschap te benutten.

Dat is visie voortbrengen, dat betekent sturen op hoofdlijnen, het is verbinden van lokaal met internationaal. Een Amsterdamse invulling daarvan kan de samenwerking in de MRA kan die samenwerking tot nieuwe hoogten brengen. Amsterdam moet regionaal denken en sturen vanuit mensen op draagkrachtigheid tot het nut van het algemeen.

Figuur 5 - Conclusies (4)

Een antwoord op de gestelde problematiek

En dan nu verder. De slotsom. Alle onderdelen vormen immers samen een aanzet tot een beantwoording van de hoofdvraag en kunnen, opgeteld, die problematisering oplossen. Maar het is niet alleen een optelsom van het voorgaande. Dingen zijn niet los van elkaar te zien. Er een integrale analyse gemaakt van een problematiek en dat betekent ook dat de oplossing, de vinding integraal is. Of om het in schaaktermen te zeggen: de enige manier om *mat* het hoofd te bieden was een

grondige analyse van de bedreiging, een analyse van de mogelijkheden en een afweging van de juiste oplossing. Hierbij komt het nu aan op de juiste timing in de uitvoering waarbij steeds integraal naar probleem en oplossing moet worden gekeken. Dit schaken is hoog spel, maar vooral ook een spel waarbij het niet mogelijk is om één onderdeel van het verhaal helemaal los te zien in het verband. Het is niet voor niets dat de titel luidt: schaken in *spaghetti*. Dat is lastig, zo niet onmogelijk, maar Amsterdam heeft vaker bewezen het onmogelijke toch te kunnen. Of zoals Van der Laan het sprak: “Er liggen kansen voor een nieuwe gouden eeuw voor Amsterdam, we moeten alleen de juiste dingen doen” (Amsterdam, 2011). Wat zijn die ‘dingen’ ten aanzien van regionale samenwerking in de MRA?

Nogmaals de hoofdvraag:

Welke relatie hebben ‘bestuurlijke daadkracht’ en ‘legitimiteit’, binnen regionale gemeentelijke samenwerking van de MRA; en hoe dient de gemeente Amsterdam met de kennis van die relatie om te gaan met de ontwikkelingen in de regionale gemeentelijke samenwerking van de MRA?

Figuur 6 - Hoofdvraag

Het antwoord luidt als volgt:

(H) Bestuurlijke daadkracht en legitimiteit hebben alles met elkaar te maken. Zij zijn van elkaar afhankelijk en beiden essentieel voor een gezonde samenwerking tussen gemeenten in de MRA. Daadkracht en legitimiteit hangen in elkaar samen als twee helften van een vliegwieltje. Zij hebben de potentie elkaar te versterken en daarmee de samenwerking in de MRA als geheel.

Uit de empirie blijkt dat legitimiteit en daadkracht tekortschieten. De inputlegitimiteit wordt wisselend ingevuld, de throughputlegitimiteit moet worden versterkt, de outputlegitimiteit is onduidelijk en de feedbacklegitimiteit wordt door bestuurders verschillend ingevuld afhankelijk van stijl en inhoud van het besluit. De daadkracht schiet tekort doordat het vermogen tot leiderschap niet ten volle benut wordt en doordat outcomes niet concreet zijn te maken.

Samen met nieuwe uitdagingen zorgen deze tekorten voor wisselende aanpakken. Het Rijk stuurt op structuur, gemeenten op strategisch belang, op legitieme overtuigingen en bevlogen bestuurders varen hun eigen koers. Dat zorgt voor wisselend succes, maar blijvende onzekerheid en dynamiek wat het vertrouwen en de samenwerking ondermijnt. Nodig is draagkrachtigheid waarbij een optimum aan daadkracht en legitimiteit zorgt voor een versterkte, stabiele samenwerking.

Amsterdam dient in deze omstandigheden en met deze kennis twee zetten doen, twee zetten die het schaken in spaghetti vormgeven:

1. Zij moet enerzijds haar eigen positie verstevigen door een integrale afstemming om onnodige onzekerheid te voorkomen en om vertrouwen te versterken. Eén regionaal standpunt van één Amsterdam.
2. Zij moet vanuit de sleutelpositie van ‘vermogen tot leiderschap’ werken aan Metropolaans Staatsmanschap. Dat kan door mensen in staat te stellen regionaal te denken en, omdat een bloeiende regio een bloeiend Amsterdam is, moet zij ruimte bieden door leiderschap te ontplooiën voor verantwoorden, voor vertrouwen, voor vertellen en voor verbinden.

Deze twee zetten zijn hoog spel, maar dat is inherent aan schaken in spaghetti. Wie niet schaakt die niet wint.

Figuur 7 - Slotconclusie

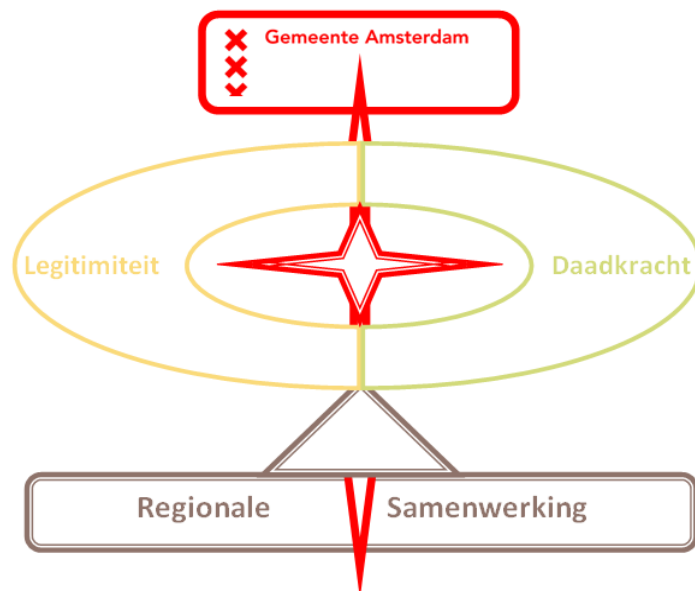
Terug naar de hypothesen

Met het antwoord op deze hoofdvraag wordt ook de gestelde hypothese ondermijnd. De eenvoudigheid van de relatie zoals die werd voorondersteld is niet juist gebleken. Deels wel, deels niet. Leiderschap blijkt een centrale variabele te zijn die zowel voorkomt in legitimiteit als in daadkracht. Daarbij staan legitimiteit en daadkracht niet los van elkaar. Daarmee is het ook niet zo dat méér daadkracht *altijd* samengaat met minder legitimiteit. Beide kunnen elkaar juist versterken, er is wederzijdse afhankelijkheid. Tegelijkertijd is dit ook een fragiel evenwicht dat snel verstoort kan worden. En dat in en door een context van een dynamische, onzekere en afhankelijke omgeving. Dat maant tot voorzichtigheid. Geen grote klappen, maar subtiele bewegingen. Dat vraagt om versterking van beide, van daadkracht én legitimiteit. Draagkrachtigheid.

De vooronderstelling dat maximalisatie van legitimiteit en daadkracht beide niet bereikt kan worden is misschien juist, maar de meest evenwichtige relatie ligt wel in het bereiken van een evenwicht waarbij beiden in hoge mate aanwezig zijn: optimale draagkrachtigheid. Daarbij moet er geen daadkracht worden geofferd voor legitimiteit, noch moet er legitimiteit worden geofferd voor daadkracht. Beide dienen versterkt te worden. Dat kan vanuit leiderschap, een gevaarlijk middel tegen een nog gevaarlijker kwaal.

Laat Amsterdam proberen het vermogen tot leiderschap, vanuit Metropolietaans Staatsmanschap, het vliegwiel op de fragiele balans van de dynamische omgeving op gang te brengen zo was de conclusie.

Daarmee ontstaat er na de confrontatie van de theorie met de praktijk een nieuw model. Onderstaand is dat toegelicht. Natuurlijk blijft het een model en alleen meervoudige toetsing kan uitwijzen of het geldend en generaliseerbaar is.



Figuur 3 – Toelichting: cirkel geeft de balans weer tussen legitimiteit en daadkracht. De driehoek het fragiele evenwicht voorkomend uit de samenhang tussen beide én uit de regionale samenwerking. De rode pijl is de sturing vanuit Amsterdam door Metropolietaans Staatsmanschap en door integraliteit en kwaliteit.

7.2 | Aanbevelingen

Met het beantwoorden van deelvraag zes is voor een deel al invulling gegeven aan de aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam. Deze zijn daar echter nog nauwelijks concreet gemaakt, iets dat in deze paragraaf nader wordt ingevuld. Verder worden eerst algemene aanbevelingen gegeven voor versterking van regionale samenwerking en tenslotte volgen aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek naar aanleiding van ervaringen in dit onderzoek.

Algemene aanbevelingen

Voor het algemeen van de regionale samenwerking komt het volgende uit dit onderzoek naar voren:

Leer van de ‘best practices’ (1) De legitimiteit en de daadkracht zijn onvoldoende. Terwijl het anders kan. Het blijkt dat er genoeg voorbeelden in de MRA zijn van goede samenwerking. Er zijn ‘best practices’ als PLABEKA, het goed functioneren van de subregionale vertegenwoordiging in Zuid-Kennemerland en het vervolmaken van het Visiebeeld 2040. Die ‘best practices’ moeten tot lering stemmen. Meer worden toegepast in diverse pijlers van de MRA. Verbreding van die arrangementen is nodig. Ook door te kijken naar hoe dingen in het verleden werden georganiseerd moeten tot nadenken stemmen. Daarmee kan het proces in de MRA worden versterkt en verbeterd. Dat zal de daadkracht en de legitimiteit nader versterken.

De subregionale vertegenwoordiging blijkt zo’n ‘best practice’ die speciale aandacht verdient. In de regio Zuid-Kennemerland verzorgt zij een versterking van betrokkenheid en legitimiteit op alle fronten. Dat is iets wat niet onopgemerkt mag blijven. Het is juist een structuurverandering die weinig weerstand zal oproepen, maar een eerste stap is tot leiderschap in de regio. Het lost ook problemen op die worden ervaren met betrekking tot legitimiteit. Het is nodig dat ook andere regio’s dit oppakken, dit voorbeeld navolgen en de kleinere partners actief gaan vertegenwoordigen in de regio, maar vooral: niet nalaten de resultaten te verantwoorden. Dat maakt niet alleen de vertegenwoordiging legitiem, maar zal op termijn de basis van legitimiteit én daadkracht verbreden. Daarom: **regel subregionale vertegenwoordiging in de MRA (2).**

Uit de economische pijler van de MRA blijkt dat investeren in de contacten en relaties loont. Er ontstaat gemeenschappelijk gedachtegoed en er ontstaat ambtelijke samenwerking waarbij een regionaal perspectief kan worden gekozen. Natuurlijk heeft dat te maken met de achtergrond van de inhoud. Economie maakt ‘de koek groter’ en verdeelt niet alleen het geld. Maar het is wel iets wat genereus mag gelden: investeren in mensen loont. Door informeel én formeel samen te werken op alle niveaus leert men met elkaar ‘lezen en schrijven’. Natuurlijk, de tijd dat bestuurders lang zaten is voorbij, maar dat is geen excuus om in relaties te investeren. Juist omdat samenwerking gebaat is bij vertrouwen en diplomatie draait alles om de mensen. Daarom is het nodig dat er sterker wordt ingezet op die contacten. Mensen moeten met elkaar in contact worden gebracht, met elkaar leren denken en samen uitdagingen aangaan. Vanuit diversiteit in inhoud, vanuit gezamenlijke betrokkenheid. Dus: **verstevig contacten en relaties in de MRA (3).**

Verantwoording is een kernelement. Dat kan Amsterdam niet alleen, dat moet onderdeel zijn van het handelingsrepertoire. Dat formele besluitvorming loopt via de institutionele lijnen is prima, maar het mag de regio niet weerhouden van het vertellen van het verhaal aan alle betrokkenen. Het organiseren van conferenties en informatiebijeenkomsten moet worden geïntensiveerd. Om betrokkenen bijeen te brengen, maar vooral om het verhaal te vertellen. Om iedereen mee te nemen in de gedachtegang van de regio en in de context van de mondiale uitdaging. Zodat keuzes en resultaten worden begrepen en zodat de ‘ver-van-het-bed-show’ een klein beetje lokaal wordt. Dat kan door Poolse Landdagen waar misschien zelfs wel besluiten over de grote lijnen genomen kunnen worden. En daarom: **versterk de verantwoording aan alle betrokkenen (4).**

Amsterdamse aanbevelingen

Voor Amsterdam gelden concreet de volgende uitwerking van de aanbevelingen die eerder zijn gedaan in het licht van een beantwoording op deelvraag zes:

Zorg voor integraliteit en kwaliteit (5) Onduidelijkheid over hét standpunt van Amsterdam is het grootste verwijt op dit moment. Oplossing is het organiseren van integraliteit. Daar wordt al aan

gewerkt, maar dit moet versneld worden en bovendien misschien wel integraler dan men tot nog toe van plan was. Een integrale, kwalitatief hoogwaardige inbreng vanuit Amsterdam zorgt voor duidelijkheid in de regio en versterkt daarmee de positie van Amsterdam in de regio alsmede de kwaliteit en efficiëntie van de samenwerking.

De centrale uitkomst van dit onderzoek voor de positie van Amsterdam is helder. Metropolitane Staatsmanschap is nodig. Daarmee kan Amsterdam echt schaken in de spaghetti van de regionale samenwerking. Dit is dan ook de centrale aanbeveling als antwoord op de hoofdvraag. Met deze aanbeveling kan Amsterdam de problemen die zich nu voordoen in het evenwicht tussen legitimiteit en daadkracht te lijf gaan. Men kan sturen op meer vertrouwen, meer zekerheid en meer resultaat in de regionale samenwerking. Concreet wordt dit nu gemaakt in de vier onderdelen.

1) **Versterkt door Metropolitane Staatsmanschap**

- a. **Verantwoorden** is concreet het betrekken van betrokkenen en het vertellen van het 'waarom' van daden in regionale context. Dat betekent dat bestuurders en managers moeten uitleggen wat zij doen en hoe dat in het totaal past. Dat eist eerlijke communicatie, duidelijk en helder. Het vraagt ook organisatie van subregio's. Het vraagt verder om regelmatig betrokkenen te betrekken en te informeren op informele en op formele wijze.
- b. **Vertrouwen** is concreet het werken aan relaties. Het opzetten van informele en formele ontmoetingen met alle belangrijke en minder belangrijke personen in de MRA. Dit moet binnen en tussen domeinen gebeuren. Daarnaast ook het verzorgen van goede informatie, openheid over daden en het vertellen van waar men mee bezig is. Vertrouwen wordt ook versterkt door actief informatie te verspreiden en door partners te betrekken en dingen te gunnen.
- c. **Vertellen** is concreet het betrekken van de Raad met informatie, het organiseren van grotere bijeenkomsten, het pleiten voor conferenties in de MRA. Daarnaast het profileren van bestuurders en managers op het inhoudelijke verhaal in de regionale samenwerking. Het communiceren van het 'MRA-verhaal' naar democratische instituties in het bijzonder en de burger in mindere mate. Daarnaast ook het voortdurend uitleggen van de delen van uitkomsten in de context van het geheel.
- d. **Verbinden** is concreet het leiderschap dat de spanningen kan wegnemen tussen verschillende dimensies. Dat gebeurt door eerlijk en open die te benaderen. Door tijd te investeren en door deze vanuit de eigen uitgangspunten te benoemen en te benaderen. Verbinden kan door aandacht te geven en te luisteren, maar ook door keuzes vervolgens te verantwoorden. Verbinden vraagt communicatie en persoonlijke benaderbaarheid, maar tegelijk ook inhoudelijke kennis en institutionele vaardigheden. Verbinden is nodig om de dynamiek van de netwerksamenleving te verweven met de oude institutionele realiteit.

Wetenschappelijke aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de relatie legitimiteit en daadkracht nauw is verweven. Sterker nog, zij hangt voorwaardelijk samen en is daarom een smal evenwicht. Maar zij vormt ook een vliegwielrelatie die door nieuwe ontwikkelingen op gang kan worden gebracht in goede en slechte richtingen. Nader onderzoek kan nieuwe licht werpen op tal van onderdelen die nu slechts gedeeltelijk zijn verlicht.

Zichtbaar in dit onderzoek naar voren kwam de verschuiving van gronden van heerschappij. Een nieuwe profilering van de ambtelijke organisatie als charismatische heerschappij werd zichtbaar. Die nieuwe positie, gesteund door minder rationele politiek zorgt voor een zekere mate van legitimiteit en flexibiliteit om de netwerkmatige samenwerking het hoofd te bieden. Maar andere gevolgen zijn nog onduidelijk. Bijvoorbeeld de stabiliteit op de langere termijn. Hoe is die te verankeren? Zijn structuren dan toch nodig? En hoe dient de relatie tussen bestuurders en ambtenaren daarin te worden ingevuld? Daarom: **nader onderzoek naar de verschuiving naar een charismatische heerschappij is nodig (1).**

De aanbevelingen van dit onderzoek kunnen niet verder strekken dan sturing op een evenwicht tussen daadkracht en legitimiteit. In het meest concrete gaat het daar natuurlijk niet om. Uiteindelijk telt het resultaat van de maatschappelijke meerwaarde. Maar sturing daarom is in een context van regionale samenwerking een langdurig proces waarbij overige factoren als vertrouwen en stabiliteit nodig zijn. Daarom is nader onderzoek nodig naar de manier waarop leiderschap precies ingevuld dient te worden in die context van regionale samenwerking waarbij sturing op resultaat noodzaak is. Onduidelijk en nog niet concreet genoeg is te lezen hoe dat in de praktijk van ambtelijke of politieke realiteit dient te worden ingevuld. Daar is het nodig dat nader onderzoek daarnaar kijkt. En dus: **nader onderzoek naar leiderschap in een context van sturing op resultaat is nodig (2).**

Het meten van de resultaten van de regionale samenwerking blijkt lastig in de praktijk. Respondenten geven aan dat een nulmeting ontbreekt, maar van monitoring is vaak ook nauwelijks sprake. Dat zorgt voor problemen voor bestuurders om bij te sturen, maar het zorgt ook voor problemen in de verantwoording richting democratische instituties en de burger. Daarom is het nodig dat er meetinstrumenten worden ontwikkeld voor de resultaten van regionale samenwerking. Nodig is het om nader onderzoek te doen omtrent die problematiek. **Nader onderzoek naar resultaten van regionale samenwerking is nodig (3).**

Daden en resultaten van samenwerking zijn helder te onderzoeken. Maar onbekend is hoe draagvlak voor die samenwerking tot stand komt. Immers, het blijkt dat regionale samenwerking vaak een 'ver-van-het-bed-show' is. Ver van democratische instituties en nog verder van burgers. Dat zorgt voor perverse effecten waarvan enkele in dit onderzoek naar voren kwamen. Het eist daden en leiderschap van bestuurders, iets dat niet altijd goed is op langere termijn. Hoe draagvlak voor afstandelijke processen is te verwerven is iets dat nader onderzoek behoeft. **Nader onderzoek naar draagvlak voor samenwerking is nodig (4).**

Epiloog -- “Schaken in Spaghetti”

Terug naar de essentie die ligt in de titel: “Schaken in Spaghetti”. Ik bedacht ‘m op een zonnige middag op de fiets van Woerden naar Zegveld. Dat het iets met spaghetti moest worden was voor mij allang duidelijk, de door de Van der Horst gemeente term is nog steeds prima toepasbaar voor buitenstaanders. Het schaken, dat vereist meer toelichting. Natuurlijk, de alliteratie is leuk, maar waarom ‘schaken’?

Schaken betekent ‘strategisch bewegen’ en is daarmee een schijnbare tegenstelling met Spaghetti. De titel is een *contradictio in terminis* voor buitenstaanders. Voor buitenstaanders, want met mijn vier maanden ervaring in de regionale samenwerking, met negentien diepgravende interviews en twee hoogwaardige observaties achter de rug weet ik wel beter: schaken in spaghetti is mogelijk.

Tijdens mijn vier maanden stage kreeg ik een heel duidelijk beeld van de regionale samenwerking rondom de gemeente Amsterdam. Maar je komt ook in een spanningsveld te staan. Enerzijds weet je wat mensen in Amsterdam verwachten wat je gaat schrijven, anderzijds wil je de rol als onafhankelijk onderzoeker niet verliezen. Daarom was het goed om een junimaand mezelf thuis op te sluiten, en los van enige prikkel vanuit de theorie de empirie te bekijken. Vervolgens komt de meest spannende stap, toepassingen maken van wat je gezien heb in de richting van de praktijk. Concrete aanbevelingen geven voor Amsterdam en voor de regio. Ik hoop dat ik hierin niet te kort ben geschoten en zal waar nodig altijd bereid zijn toelichting te geven op mijn bevindingen. U weet mij te vinden.

Het proces van onderzoeken was dynamisch, intensief en buitengewoon interessant. Want de MRA is geen statisch geheel, samenwerken is bewegen. En dus wisten alle respondenten al oplossingen aan te geven. Oplossingen die je weer dient te toetsen aan de literatuur. En dat in de wetenschap dat de literatuur ook niet altijd de juiste waarheden weet of kan plaatsen in de dynamische context van deze empirie rondom Amsterdam. Daarom is het onderzoeken ook een proces van afwegen geweest. Wat zie ik? Wat betekent dat in het licht van theorie en empirie? Wat kan ik daar mee? Hoe werkt dat? Vragen, vragen, vragen.

Mijn hoofdconclusie (en aanbeveling) is gericht op mensen. En die schiet meteen te kort, want niets is ook zo moeilijk om vanuit mensen te bepalen wat er moet gebeuren. Dat kan, anders dan we graag zouden willen misschien, niet met één pennenstreek worden besloten. Dat vereist een ingewikkeld proces. Met vallen en opstaan. Twee stappen vooruit en één stap achteruit.

Een proces met mensen vraagt om intensieve contacten, om steeds weer te investeren in de relaties onderling. Het vraagt ook dat mensen op alle schaalniveaus van de MRA steeds weer boven zichzelf uitstijgen. Eigenlijk is mijn conclusie een hele vervelende, want niemand kan die opvolgen en uitvoeren. Er is geen beleid op te maken.

Dat was is me ook bewust toen ik hem op heb geschreven. Maar toch was het, in mijn ogen dan, de enige juiste conclusie. En de wanhoop hoeft niet zo groot te zijn of licht gloort aan de horizon. Want in mijn vier maanden stage, in mijn negentien interviews en in mijn twee observaties ben ik mensen tegengekomen. Mensen die prima in staat zijn om, ieder voor zich en met elkaar, de aanbevelingen waar te maken. Mensen met veel inhoud, grote kwaliteiten en een bijzondere toewijding. Ik geloof

zeker dat er mensen in de Metropoolregio Amsterdam zijn die in staat zijn om uit te groeien tot Metropolitane Staatsmannen en vrouwen. Mensen die, met vallen en opstaan, de toekomst van de regionale samenwerking rondom Amsterdam gaan bepalen. Mensen die Amsterdam sterker kunnen positioneren. Omdat een florerend Amsterdam zorgt voor een florerende regio. Ik geloof dat de Metropoolregio Amsterdam haar schakers heeft, schakers die hoog spel kunnen spelen in de bestuurlijke spaghetti van de MRA.

Ik sluit af met een parabel die één van de respondenten mij vertelde.

“Je ziet ze vaak in de zuidelijke landen van Europa, die grote kathedralen waar eeuwen aan gebouwd wordt of is. Hij die begonnen is had een ander beeld als hoe het uiteindelijk wordt. Er komen en gaan architecten, soms is het geld op, maar het wordt vaak wel heel mooi..

Aan die kathedraal werken drie metselaars. Als je ze vraagt wat ze doen, antwoordt de eerste metselaar: “Ik metsel de ene steen op de andere en dat doe ik elke dag”. De tweede metselaar vertelt: “ik verdien mijn geld voor het brood van mijn vrouw en mijn drie kinderen”. De derde metselaar antwoordt: “Ik bouw een kathedraal”.

De MRA kenmerkt zich door metselaars. Allemaal metselaars die werken aan een kathedraal. Maar hoe die kathedraal eruit komt te zien? Dat is nog ongewis. Eén ding is zeker: het gaat heel mooi worden!

Annex I -- Filosofische discussie omtrent legitimiteit

Centrale vraag in de filosofische discussie is de vraag naar het wezen van legitimiteit. Riley stelt vast dat er twee *scholen* zijn die beide erkennen dat legitimiteit op basis van *goedkeuring* voortkomt. Die goedkeuring wordt verstrekt door het volk. Centraal daarbij staat de *wil* van het volk om die goedkeuring te verlenen (Riley, 1982:1-3). Daar gaan de scholen uiteen.

De eerste *school* is die van de klassieke oudheid, zo schrijft Riley, waarbij 'goedkeuring' van het volk als principe van legitimiteit een vanzelfsprekendheid was. Vanwege de moraliteit in de oudheid en de nadruk op 'politiek als hoogste doel voor een rechtschapen man' werd de oorsprong van legitimiteit als breder ervaren (1982:3). Riley schrijft: "*Legislation was the task of giving the most perfect form to an intrinsically natural and valuable activity*" (1982:4). Het gaat hierbij dus om *legitimiteit* op basis van de *kwaliteit* ("*...the most perfect form...*") van een *activiteit*. Augustinus beschouwt, waar Plato en Aristoteles de vrijwilligheid van goedkeuring niet noemen, de goedkeuring breder en noemt de *wil*: "*necessary in the consent of acting*". Echter, hij beschouwt de wil daarbij wel tweeledig: goed én kwaad: "*It must of course be bad will (...) that leads to sin*" (Augustinus, 2007:14.3).

De tweede *school* is zij die vanaf de zeventiende eeuw is voortgebracht door Hobbes, Kant en Hegel, in navolging van Rousseau, en die kan worden gekarakteriseerd als legitimiteit: "*by voluntarism, by an emphasis on the consent of individuals as the standard of political legitimacy*" (1982:1). Centrale stelling hierbij is dus dat politieke legitimiteit wordt verkregen door "*individual wills in concert*" (1982:2). Het gaat dus om *legitimiteit* op basis van de *wil* van het volk (1982:3). Deze denkwijze van de *Verlichting* waarbij het volk haar 'soevereine wil' overhandigt als 'legitimatie' voor de 'autoriteit' zorgde voor een ontwikkeling naar een *rationele* maatschappij waarin de autoriteit moeilijk gelegitimeerd kan worden. Immers, zo stelt Barnard: "*Modern society is characterised by the rule of reason and reason simply cannot rule in the presence of authority*" (2002:9). Het is dan ook een logisch gevolg dat Arendt concludeert dat autoriteit niet meer bestaat (2002:15). Die stelling wordt echter aan alle kanten ontkracht.

Autoriteit, als gelegitimeerde instantie, bestaat dus nog steeds. De legitimiteit komt volgens vrijwel alle auteurs voort uit twee bronnen. Plato sprak van "*...a distinction between 'theoretical' and 'practical' authority. Between authority with respect to matters of belief and authority over what actions to take or refrain from taking*" (Plato, in: Oosterhout, 2002:3). Andere auteurs spreken van de "*...procedural rightness en substantive rightness...*" (Barnard, 2001:26) of een "*...obligation to obey and a right to rule...*" (Schmitter, 2001 in: Hendriks, F., 2007:63). De kern is de oude discussie tussen het sociologisch perspectief van Weber en het meer rationeel-legitieme perspectief van Beetham (Zouridis, 2007:95 in: Cornelissen et al.). In navolging van die zelfde Zouridis (2007:96, in Cornelissen et al.) wordt in het vervolg van deze paragraaf onderscheidt gemaakt tussen legitimiteit gebaseerd op *recht*, *rechtvaardigheid* en *procedures* (institutionele legitimiteit) en legitimiteit gebaseerd op *gezag*, *steun*, *vertrouwen* en *gehoorzaamheid* (sociologische legitimiteit).

Die keuze voor een tweedeling van definitie wordt ook nog eens filosofisch onderbouwd door Thomas van Aquino: "*...voluntary consent of will refers not only to law, but also to sin and good acts*" (Riley, 1985:5). Hierbij moet wel de paradox in de gaten worden gehouden dat de hedendaagse maatschappij vraagt om zowel *jurisdiction by law and reason* en *political leadership* (Barnard, 2001:55). In termen van het reservoir van Dahl kan in elk geval van een gedeeld waterreservoir worden gesproken. Legitimiteit is dan te definiëren in haar brede zin, met Easton, als: "*a legitimate authority is one that is recognized as valid or justified by those to whom it applies*" (1965:107 in: Bekkers, 2007:32). Het moet een legale beslissing zijn (institutioneel) en een geaccepteerde beslissing (sociologische legitimiteit).

Annex II -- Sociologische legitimiteit

In het onderzoek is ook de zogenaamde 'sociologische legitimiteit' meegenomen. Uiteindelijk is gebleken dat deze geen absolute toegevoegde waarde was voor het onderzoek. Daarom is zij daarin niet opgenomen. In deze annex volgt een korte weergave van theorie en analyse zodat verworven inzichten niet geheel verloren gaan.

Theorie - Sociologische legitimiteit

De bodem van de heerschappij van een leider moet *"innerlich gestützt werden"* met legitimiteit aldus Max Weber. (1952:106). Weber onderscheidt drie zuivere typen van legitimiteitsgronden waar leiderschap op gebaseerd kan worden: *"legale Herrschaft, traditionelle Herrschaft und charismatische Herrschaft"* (1952:106-107). 'Herrschaft' wordt daarbij door Weber (1985:38) gedefinieerd als: *"...die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden"*. Deze definitie is in de Nederlandse literatuur vaak samengevat met 'autoriteit' (zie Bekkers, 2007).

1. Legale Heerschappij: moet gestoeld worden op basis van regels en bepalingen en kent in het *"bürokratische Herrschaft"* haar 'reinste' type. Weber schrijft dat de grondvooronderstelling de volgende is: *"(...)daß beliebiges recht durch formal korrekt gewillkürte Satzung geschaffen und abgeändert werden könne. Der Herrschaftsverband ist entweder gewählt oder bestellt, er selbst und alle seine Teile sind Betriebe"* oftewel: het bestaansrecht van legaliteit wordt geschapen door regels en kan daarmee worden verandert en gekozen, hiermee kan zij ook zichzelf veranderen. Voor het functioneren van legale heerschappij is volgens Weber nodig dat er beampten zijn die 'zakelijke ambtsplicht' betrachten en over 'beroepsdiscipline' beschikken (1952:107).
2. Traditionele Heerschappij: bestaat dankzij het geloof in de *"heiligkeit der von jeher vorhandenen Ordnungen und Herrengewalten"* (1952:109). De standaard verhouding is volgens Weber dan ook de *"Herr"* en zijn *"Untertanen"* die hem 'dienstbaar' zijn om wat hij is. De inhoud van de legitimiteit is door de traditie gebonden wat betekent dat het onmogelijk is om nieuwe regels tegenover de normen te stellen. Kenmerkende eigenschappen van de traditionele autoriteit zijn 'vrije genade en willekeur' die voortkomen uit 'puur persoonlijke bevalligheden en gezichtspunten' (1952:109).
3. Charismatische Heerschappij: ontleent zijn autoriteit aan *"...affektueler Hingabe an die Person des Herrn und ihre Gnadengaben (Charisma), insbesondere: magische Fähigkeiten, Offenbarungen oder Heldentum, Macht des Geistes und der Rede"* (Weber, 1952:113). Hiermee zijn de meest zuiver types de profeten, helden en grote demogogen. De centrale relatie is die tussen de 'leider' en de 'jongere' waarbij de leider op basis van *persoonlijke kwaliteiten* gehoorzaamt wordt. Weber benadrukt dat de stabiliteit van de charismatische autoriteit niet erg groot is. Hij beschrijft dan ook een vijftal gevaren van de charismatische autoriteit: eigengeloof, bezitsgedachte, erfgedachte, verzaking of einde van draagvlak (1952:120).

Weber waarschuwt (2001:38) in navolging van Plato voor de risico's die rationeel-legale democratie met zich meebrengt. De hang naar leiderschap kan zorgen voor een omslag in het denken waarbij politici zich meer en meer gaan richten op herverkiezing dan op bestuur en zo een *"Führerdemokratie"* bewerkstelligen. Plato wees hier al op door de 'natuurlijke opvolger' van democratie in de vorm van 'tirannie' als gevolg van demagogie, aan te wijzen (Plato, 2000:230).

Met deze drie bronnen van legitimiteit kan verder worden gezocht naar principes van legitimiteit die de basis vormen van erkende legitimiteit. Dat betoogt ook Winckelmann uit het werk van Weber: *"Alle Legitimitätsvorstellungen sind auf bestimmte 'legitimitäts begründende' Prinzipien und Werte zurückführbar, aus deren Anerkennung sie sich herleiten."* (1952:55). Belangrijk hierbij is wel dat een politiek systeem het vermogen heeft om te laten zien dat een besluit legitiem is. Morris, (1998:106 in: Bekkers, 2007:35) noemt het verantwoord dat *"..the powers it has and the powers it uses are just, right and reasonable"*.

Analyse

De legitimiteit in sociologische zin, naar Weber, kent een drietal 'gronden': traditie, regelgeving en charisma. Deze zijn gemeten naar de ambtelijke betrokkenheid, bestuurlijke inzet en institutionele legitimiteit. De legitimiteit van afspraken is de basis in de MRA. De gemaakte afspraken zijn niet wettelijk, maar worden door partijen wel geaccepteerd als gezamenlijke uitkomst zo is de beoordeling uit de empirie. Anderzijds zijn er ook voorbeelden van *free-riders* gedrag, maar dat schaadt het vertrouwen en zal dus beperkt blijven, zo lijkt het. Vanuit het Rijk speelt een informele regel een sterke rol: het spreken met één mond. Dat is sturend in de relaties in de regio. Veel regels en afspraken blijven informeel. Uiteindelijk vloeien ze voort in besluitvorming en visies (ruimtelijke ordening) of in plannen (verkeer en vervoer) of actieagenda's (economie) die dan weer door formele organen worden vastgesteld.

Een spanningsveld tussen ambtelijke en bestuurlijke legitimiteit is herkenbaar. Regionale samenwerking zorgt voor veel ruimte voor ambtenaren, ruimte die ze bijvoorbeeld in het economische domein ook ten volle nemen. Dat kan op gespannen voet komen te staan met de legitimiteit die vanuit een rationele bureaucratische legitimiteitgrond voortkomt. Het gaat in tegen regels, traditie en het tegengaan van willekeur, het maakt het minder voorspelbaar, meer dynamisch. Er lijkt meer ruimte te komen voor een meer charismatische invulling van de legitimiteit zo is uit de empirische beoordeling op te maken. Immers, op basis van persoonlijke kwaliteiten wordt ruimte verschaft aan ambtenaren door bestuurders om invulling te geven aan hun regionale rol. Daarbij staat niet de voorspelbaarheid en de structuur centraal, maar meer de inhoud en de persoonlijke relatie.

Hiermee is vanuit de sociologische legitimiteitsgedachte voor een beperkt deel te verklaren welke gronden de dynamische regionale samenwerking roert ter bevordering van haar legitimiteit. De traditionele bureaucratie kan niet één op één functioneren in deze omgeving omdat zij tegen de grenzen van haar structuur aanloopt. Dat brengt evenwel een discussiepunt met zich mee *wat* de mate van legitimering is die ambtenaren hebben voor hun werkzaamheden. De beleidsvrijheid wordt, al naar gelang het bestuur dat geeft, groter en de sturende werking ook zo beoordelen respondenten in de empirie. Dat heeft twee gevolgen voor de legitimiteit: zij verandert van grondtoon, van een traditioneel-legale naar een meer charismatische en zij is daardoor minder vast en meer op personen betrokken, een ontwikkeling die ook uit de empirie naar voren komt.

Uit deze korte analyse blijkt dat op basis van de theorie over legitimiteitsgronden een verschuiving zichtbaar is van meer *legale* en *traditionele* naar meer charismatische legitimiteitsgronden. Dat zorgt voor meer ruimte voor de ambtelijke organisatie en ook een andere invulling van de rol. Bovendien, en hier volgt het de lijn uit het onderzoek, zorgt dit voor meer nadruk op leiderschap en dat betekent ook meer onzekerheid en dynamiek.

Literatuurlijst

A.

Allers, M.A. & Kam, C.A. de, (2010) *Renovatie van het huis van Thorbecke*, in: Kam, C.H. de, & Donders, J.H.M., (2010) *Miljardendans in Den Haag*, SDU

AEB (2011) *Kennis en Innovatie Agenda*, november 2011, Amsterdam Economic Board

Amsterdam, (2004) *Motie Van der Burg inzake Begroting 2005: slagvaardig en efficiënt werkende gemeente*, [<http://bit.ly/AnWkAW>], 24 november 2004

Amsterdam (2011) *Amsterdamlezing: Amsterdam, kansen voor een derde gouden eeuw*, 21-06-2011

Amsterdam-1 (2012) *Samenwerking in de Noordvleugel*, Brief aan minister Spies, Burgemeesters van Utrecht, Amsterdam en Almere, Portefeuillehouders BRU en SRA en Commissarissen der Koningin van Utrecht, Noord-Holland en Flevoland, 03-02-2012

Amsterdam-ASK (2012) *Samenwerkingsagenda Amsterdam-Schiphol-KLM*, Amsterdam, 03-02-2012

Amsterdam-AAU (2012) *Samenwerkingsagenda Amsterdam-Almere-Utrecht*, Amsterdam, 18-11-2012

Amsterdam - NVL (2012) *Samenwerking in de Noordvleugel – brief aan minister Spies*, 03-02-2012

Amsterdam – integraal (2012) *Agenda directieraad ontwikkelingsalliantie*, voorjaar 2012

Augustinus, A. (2007) *De Civitate Dei (De Stad van God)*, AMBO

B.

Barnard, F.M. (2001) *Democratic legitimacy, plural values and political power*, McGill-Queen's University Press, Québec

Boedeltje, M. & Cornips, J. (2004) *Input en output legitimacy in interactive governance*, EUR Rotterdam

Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Imago en Legitimiteit*, in: Kickert, W., Cachet, L., Meer, F.B. van der, & Schaap, L. (2007) *Liefde voor het openbaar bestuur en liefde voor de bestuurskunde*, Eburon, Delft

C.

Cassee, E. (2012) *Notitie MRA Organisatie*, Haarlem

Castells (2000) *The rise of the network society*, Cambridge, Blackwell Publishers

Castenmiller, P. (2009) *Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland*, Res Publica, 2009 – 3 p. 333-350

Cerfontaine, G. (2005) *Governance in de Randstad*, Universiteit Utrecht

Cornelissen, E.M.H., Frissen, P.H.A., Kensen, S. & Brandsen, T. (2007) *Betoverend bestuur; legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*, Lemma, Den Haag

Covey, S.R. (2006) *Servant-Leadership and Community Leadership in the 21st Century*, 103-109, International Journal of Servant-Leadership, Vol. 2

D.

Dahl, R.A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press

Dool, L. van den, Hulst, M. van & Schaap, L. (2010) *More than a Friendly Visit: A New Strategy for Improving Local Governing Capacity*, Local Government Studies, Vol. 36, No. 4, 551–568, August 2010

E.

Eshuis, J. & Edwards, A.R. (2008) *Branding the city: the democratic legitimacy of a new mode of governance*, 58th Political Studies Association, Swansea, EUR Rotterdam

EL&I (2011) *Naar de top: hoofdlijnen voor een nieuw bedrijfsbeleid*, [<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/02/04/naar-de-top-de-hoofdlijnen-van-het-nieuwe-bedrijfslevenbeleid/naar-de-top-de-hoofdlijnen-van-het-nieuwe-bedrijfslevenbeleid.pdf>], 04-02-2011

EL&I (2012) *Verslag bestuurlijk overleg topsectoren: landsdeel Noordvleugel*, 25-01-2012

F.

Feiock, R.C. (2004) *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, GTU Press

H.

Haran, N. (2009) In: Salet, W. & Janssen-Jansen, L. *Synergie in Stedelijke Netwerken*, SDU Uitgevers, Den Haag, p. 161-172

Haus, M. & Sweeting, D. (2006) Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, Political Studies: 2006 VOL 54, 267-288

Hendriks, F. (2002) Representatieve democratie in de netwerksamenleving, Bestuurskunde, Vol. 11, No. 07, p.265-279

Hulst, J.R. (2000) *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsuitvoering*, Serie: Binnenlands Bestuur in Verandering – deel 6, Eburon, Delft

K.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997) *Managing Complex Networks; strategies for the public sector*, London, Sage

Klijn, E-H. (2008) *It's the management, stupid*, Lemma, Den Haag

Klijn, E-H. & Skelcher, C. (2007) *Democracy and governance networks: compatible or not?*, Public Administration, Volume 85, Issue 3, pages 587–608,

Koppenjan, J. & Klijn, E-H. (2004) *Managing uncertainties in networks*, Routledge, New York

Kübler, D. (2006) *Gouvernance métropolitaine et démocratie en europe de l'Ouest. Une perspective comparative*, Montréal, Université de Zurich

L.

Leeuw, de, A.C.J., *De wet van de bestuurlijke drukte. Over inspanning en resultaat van besturen*. Van Gorcum, Assen 2001.

Lefèvre, C. (1998) *Metropolitan government and governance in Western Countries: a critical review*, Blackwell Publishers, Oxford

M.

Metze, T. & Levelt, M. (2010) *Democratische legitimatie in netwerken: geloofwaardigheid en de logica van interdependentie*, Amsterdam

MRA (2010) *Van netwerkstad naar leefbare en concurrerende metropoolregio*, [<http://www.metropoolregioamsterdam.nl/achter201004.html>], 16-04-2010

MRA (2012) *Canon van de Metropoolregio Amsterdam*, [<http://prezi.com/77sadjhastix/copy-of-canon-van-de-metropoolregio-amsterdam/>], 06-02-2012

N.

NVL (2012) *Verslag derde bestuurlijk overleg Noordvleugel*, 8 mei 2012

NVL - 1 (2012) *Bestuurlijke opdracht economische actieagenda*, mei 2012

O.

Oosterhout, J. van (2002) *The quest for legitimacy, on authority and responsibility in governance*, Erasmus Research Institute for Management, Rotterdam

Ostrom, V., C. M. Tiebout & R. Warren (1961) *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, The American Political Science Review, Vol. 55, No. 4, pp. 831-842

P.

Pans, R.J.J.M. (2010) *Stedelijk leiderschap*, Bestuurskunde Vol. 2010-4, p. 43-45

Parkinson, J. (2003) *Legitimacy problems in deliberative democracy*, Political studies, vol. 51, 180-196

R.

Rijksoverheid (2011) *Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden*, Den Haag, 10-10-2011

- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance*, Open University Press, Philadelphia
- Riley, P. (1982) *Will and Political Legitimacy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London
- Ringeling, A. (2001) *The primacy of politics*, Pittsburgh PA. Conference on Ethics. Accountability and Social Responsibility
- S.
- Schaap, L. (2011) *Schaaldenken is 'schraal' denken*, in: Bestuurskunde nr.4, p. 47-55
- Schaap, L., Graaf, L. de & Ostaaïjen, J.J.C. van (2010) *Democratisering van governance: oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking*, Bestuurskunde, 2010 – 4, p. 58-66
- Schaap, L. (2010) *Dutch local government, structural reform and Europe*, PSA Conference, Edinburgh
- Scharpf, F.W. (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford
- Schipper, D. (2011) *On the origin of the MRA*, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005) *The democratic anchorage of governance networks*, Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3, 2005, Nordic Political Science Association
- SRA (2012) *Discussienotitie Toekomst Stadsregio*, maart 2012
- SRA-1 (2012) *Nieuws uit de regioaad 13 maart 2012*,
[<http://www.stadsregioamsterdam.nl/aspx/download.aspx?nocache=true&file=/contents/pages/122625/120313nieuwsrr.pdf>], maart 2012
- Stadsregio Amsterdam (2010) *Regionale agenda 2010-2014*, [<http://bit.ly/zPwwH4>], 19-10-2010
- Stadsregio Amsterdam (2012) *De historie van de stadsregio Amsterdam*,
[http://www.stadsregioamsterdam.nl/stadsregio_amsterdam/organisatie/historie], 15-05-2012
- T.
- Tatenhove, J. van (2009) *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*, NIROV,
- Teisman, G.R., Twist, M.J.W. van, Schulz, J.M. & Puma, D.S. (2005) *Stagnatie of transitie: evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Rotterdam
- Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Coutinho, Den Haag
- Twist, M.J.W. van, & Peeters, R. (2009) *Leiderschap van de kleine beweging*, Tijdschrift voor management development, Nr. 1 – 2009
- V.
- VVD & CDA (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid*; Regeerakkoord VVD-CDA, Den Haag,

W.

Weber, M. (1952) *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, in: Winckelmann, J. (1952) *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Weber, M. (1985) *Wirtschaft und Gesellschaft, grundwiss der verstehenden Soziologie*, 3 aufl., Tübingen,

Winckelmann, J. (1952) *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Whittington, R. (1992) *Putting Giddens into action: socialy systems and managerial action*, Journal of Management Studies, vol. 29:6, University of Warrick,

Bijlagen

Algemeen deel

- I. **OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN**
- II. **VRAGENLIJST INTERVIEWS (VERSIE 1)**
- III. **VRAGENLIJST INTERVIEWS (VERSIE 2, POLITIEK)**
- IV. **VERSLAG OBSERVATIE 1**
- V. **VERSLAG OBSERVATIE 2**

Wetenschappelijk deel (op uitdrukkelijk verzoek verkrijgbaar, niet meegeleverd)

- VI. **VERSLAGEN VAN DE GEHOUDEN INTERVIEWS (RUW MATERIAAL, STRIKT VERTROUWELIJK)**

Bijlage I - lijst van geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie
1	10-04-2012	Camiel van Drimmelen	Secretaris BKG MRA Ambtelijk Voorzitter BKG MRA Planoloog Dienst RO Amsterdam
2	11-04-2012	Martin Bekker	Economisch beleidsadviseur SRA Secretaris PRES MRA
3	17-04-2012	Peter de Kruijk	Adjunct directeur Amsterdam inbusiness Adviseur regionale sam. directeuren EZ MRA
4	18-04-2012	Ed Buijs	Urban planner DRO Amsterdam
5	23-04-2012	Lex van Drooge	Raadslid CDA Amsterdam Regioraadslid SRA
6	24-04-2012	René Meijer	Directeur DIVV Amsterdam
7	27-04-2012	Daniël van der Ree	Fractievoorzitter VVD Amsterdam Regioraadslid SRA
8	09-05-2012	Rijk van Ark	Directeur EZ Amsterdam Vz. Directeurenoverleg MRA-PRES
9	09-05-2012	Martijn van Vliet	Hoofd Strategie en ontwikkeling EZ Amsterdam Ambtelijk voorzitter PRES
10	10-05-2012	Ewout Cassee	Wethouder Haarlem
11	22-05-2012	Jan-Jaap van den Berg	Strateeg Provincie Noord-Holland
12	23-05-2012	Gerrit van der Plas	Planoloog Stadsregio Amsterdam
13	24-05-2012	Michiel van Pelt	Voormalig Projectmanager ontwikkeling Almere Secretaris commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (ROL)
14	25-05-2012	Harry Zondag	Strateeg regionale samenwerking Almere
15	31-05-2012	Herman Swen	Strateeg regionale samenwerking Zaandam
16	01-06-2012	Marc Hanou	Manager Provincie Zuid-Holland
17	04-06-2012	Tames Kokke	Wethouder Bloemendaal
18	11-06-2012	Don Bijl	Burgemeester Purmerend
19	11-06-2012	Berrie Roelofs	Consultant Buck Accountants

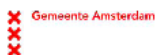
Bijlage II - Vragenlijst interviews (versie I)



Vragenlijst interviews --- Legitimiteit & Daadkracht

Datum:	Naam:	Functie:
Tijd	Inleidende vragen	
	Vragen over regionale samenwerking	
5 min.	1. Hoe is de samenwerking in de regio (MRA en NVL) georganiseerd? ☐ Hoe opereren de verschillende partijen? ☐ Hebben de partijen een op de gezamenlijke uitkomst gerichte strategie?	
	2. Is het mogelijk om zonder regionale samenwerking te functioneren? ☐ Wat zou dat betekenen voor de relatie tussen overheden? ☐ Wat zou dat betekenen voor de relatie met andere partijen? ☐ Is er volgens u een verandering merkbaar in de richting van nauwere samenwerking?	
7 min.	3. Hoe kenmerkt u de rol van politici in regionale samenwerking? ☐ Wat is hun rol in de beginfase? Nemen zij het initiatief? ☐ In hoeverre legitimeren zij volgens u het proces? ☐ Wat is hun rol in de besluitvorming? ☐ Leggen de politici (genoeg) verantwoording af over regionale samenwerking?	
9 min.	Vragen over legitimiteit	
	1. Is de regionale samenwerking volgens u volgens de wet gerechtvaardigd? ☐ Past het in de democratische rechtstaat? ☐ Worden regels op de juiste manier toegepast?	
	2. Hoe is, en hoe zou, de deelname van actoren moeten zijn bij samenwerking? ☐ Hebben alle belangrijke partijen toegang? ☐ Is er een evenwichtige verdeling tussen verschillende belanghebbenden? ☐ Staat de agenda al vast of mogen partijen onderdelen aandragen?	
15 min.	3. Hoe verloopt het proces en hoe zou dat moeten verlopen? ☐ Checks en Balances? ☐ In hoeverre transparant? ☐ Eerlijk en open? ☐ Aggregatie en integratie van belangen?	
	4. Hoe verloopt het leerproces? En hoe zou dat moeten lopen? ☐ Worden verbeterpunten in het proces meegenomen in de volgende ronde? ☐ Wordt er teruggekeken op het verloop van het proces?	
20 min.	5. Hoe is de regionale samenwerking ingericht? En op welke wijze zou dat moeten? ☐ In welke mate is het bureaucratisch? ☐ Spelen verkiezingen een rol? ☐ Wat is de rol van traditie in het proces? ☐ In hoeverre spelen persoonlijke voorkeuren een rol? ☐ Hoe stabiel is de samenwerking?	

Bijlage III - Vragenlijst interviews (versie II, politiek)



Vragenlijst interviews --- Legitimiteit & Daadkracht

Datum:	Naam:	Functie:
--------	-------	----------

Inleidende vragen

1. Kunt u iets over uw achtergrond vertellen?
1. Wat drijft u als wethouder?

Vragen over regionale samenwerking

1. Hoe kijkt u aan tegen de regionale samenwerking zoals die plaatsvindt in de Metropoolregio? Hoe zou het georganiseerd moeten zijn?
2. Is het volgens u mogelijk om zonder regionale samenwerking te functioneren?
3. Hoe kenmerkt u de rollen in regionale samenwerking?
 - ☐ Wie neemt het initiatief?
 - ☐ Wie gaat over de besluitvorming?
 - ☐ Wie moet verantwoording afleggen?

Legitimiteit – Over de notie van Cassee

1. U vindt dat kleinere gemeenten te weinig zijn betrokken bij de MRA-samenwerking.
 - ☐ Kunt u dat toelichten?
 - ☐ Hoe zou dat beter zijn in te vullen?
 - ☐ Zorgt betrokkenheid direct voor legitimiteit?
2. U vindt dat er teveel bestuurlijke drukte is.
 - ☐ Hoe zou de indeling zijn te optimaliseren?
 - ☐ Gaat het ten koste van de effectiviteit en efficiëntie van besluitvorming?
3. U noemt een derde probleem de Integraliteit.
 - ☐ Hoe zou die te verbeteren zijn?
 - ☐ Gaat dat niet ten koste van de kwaliteit van samenwerking?
 - ☐ Verzend je dan weer in de oude belangendiscussie en uitwisseling?

Legitimiteit – Naar aanleiding van de indicatoren

1. Welke regels worden er gehanteerd? Spelregels?
2. Hoe is, en hoe zou, de deelname van actoren moeten zijn bij samenwerking?
 - ☐ Toegang?
 - ☐ Belanghebbenden in evenwicht?
 - ☐ Agendavorming?

3. Hoe verloopt het proces en hoe zou dat moeten verlopen?
 - ☐ Checks en Balances?
 - ☐ In hoeverre transparant?
 - ☐ Eerlijk en open?
 - ☐ Aggregatie en Integratie van belangen?

4. Hoe verloopt het leerproces? En hoe zou dat moeten lopen?
 - ☐ Worden verbeterpunten in het proces meegenomen in de volgende ronde?
 - ☐ Wordt er teruggekeken op het verloop van het proces? Voldoende?

5. In hoeverre wordt er gestuurd in de regionale samenwerking?
 - ☐ Is er sprake van prikkeling?
 - ☐ Leggen actoren verantwoording af? Actief?
 - ☐ Wie stuurt? Wat is de rol van de Raad daarbij?

Vragen over daadkracht

1. In hoeverre spelen persoonlijke factoren van bestuurders volgens u een rol in de regionale samenwerking?
 - ☐ Sensatief?
 - ☐ Subtief?
 - ☐ Visie?
 - ☐ Interactief?
 - ☐ Doelgericht?
 - ☐ Charismatisch?
 - ☐ Institutioneel besef?
 - ☐ De relatie tussen bestuurders en hun ambtenaren?
2. Hoe zou de balans tussen effectieve uitkomsten en efficiënte uitkomsten moeten worden gevonden?
3. Hebben uitkomsten een maatschappelijke meerwaarde en zouden ze dat moeten hebben?
4. Is er sprake van compromissen die niet passen bij de oplossingen die gevraagd worden?
5. Is er zicht op de wenselijkheid van de uitkomsten van het proces?

Bijlage IV - Verslag observatie I

Verslag *Toekomstverkenning Regionale Samenwerkingsvarianten*

Wanneer: 15.00u-16.30u op 27 april 2012

Waar: Amsterdam, Amstel 1, Frida Katszaal - nr. 0243

Sessie 1: Uitdagingen in beeld

Aanwezig:

Han Quast, Harry de Vries, Hans de Neef, Harry Zondag, Herman Swen, Marc Frowijn, Steef de Looze, Mirjam de Graaf, Souad Haouli, Guus van den Bosch, René Meijer, Peter Paul Horck, Job van Meijeren

Opening

Han Quast licht toe hoe deze bijeenkomst tot stand is gekomen. Het komt voort uit de ontwikkelingen in de regio en de brief van minister Spies van begin maart. Centrale vraag is wat de toekomst van de regionale samenwerking is. Reden om nu daarover na te denken is dat opschaling geen taboe meer is. Voorbeeld hiervan is dat zelfs tegenstanders uit het verleden (Regioraadsleden SRA) hier nu ruimte voor zien. Geconstateerd wordt dat de politieke situatie in Den Haag is veranderd sinds het ontstaan van de gedachte. Maar het is ook vast te stellen dat de vraag op zich niet minder actueel is en dat ook niet zal worden in de komende tijd. Het is nu een goed moment om erbij stil te staan.

De status van dit overleg is *informeel*, puur om van gedachten te wisselen. Vandaar ook dat de uitnodigingen willekeurig werden gestuurd. Iedereen die een bijdrage kan leveren aan de discussie mag aansluiten. Doel is te komen tot een beeld van wat mogelijk/wenselijk is om vervolgens de bestuurders handvatten mee te geven.

Welke inhoudelijk opgaven zijn er?

A. -- Ruimtelijke opgaven in beeld

Een drietal concrete ruimtelijke opgaven worden onderscheiden:

1. Woningbouwopgave:
 - a. 300.000 bouwen tot 2040
 - b. Kwaliteit van de woonmilieus garanderen, versterken en verdedigen.
2. Gebiedsagenda:
 - a. Integratie van het Amsterdamse en het Utrechtse beeld
 - b. Overkoepelende visie met uitvoeringsstrategie en uitvoeringsagenda
3. As-ontwikkeling:
 - a. Op de A2-as richting Utrecht en verder
 - b. Op de A4-as richting Leiden naar de Zuidvleugel

De volgende opmerkingen zijn daarbij geplaatst:

1. In principe is er voldoende ruimte voor ontwikkelingen in de Metropoolregio, Utrecht is geen noodzakelijke partner op het ruimtelijke gebied.
2. Als je andere grenzen trekt of de kaart anders tekent levert dat verrassende resultaten op met nieuwe uitdagingen. Denk aan een kaart met het Gooimeer centraal tussen de drie steden.
3. Er blijft altijd een vraag bestaan hoe om te gaan met de randen. Misschien is er wel helemaal geen rand. Maar hoe kun je dan besturen? Wie moet betrokken zijn?
4. Amsterdam moet altijd goed opletten dat zij Utrecht niet 'nodig' heeft, maar dat er toegevoegde waarde is van samenwerking zonder dat Utrecht 'levert' aan de MRA.

B. -- Economische opgaven in beeld

Er zijn een aantal concrete economische opgaven te onderscheiden.

1. Internationale profilering:
 - a. Het gebruik van de merknaam Amsterdam
 - b. Helder moet zijn wanneer men samenwerkt en wanneer men elkaars concurrent is.



2. Top van de stedelijke regio's:
 - a. Focus op de topsectoren
 - b. Actieagenda van de Noordvleugel met Utrecht
 - c. De rol als global business hub
3. Ruimtelijk-economische uitdagingen:
 - a. Schiphol
 - b. Haven
 - c. Zuidas
 - d. A2 en A4 corridors

Verskillende opmerkingen zijn hierbij gemaakt:

1. De economische samenwerking kent een aantal dimensies
 - Wereldschaal: hub-functie van de regio's en focus op de aandachtsgebieden.
 - Nederland: de vleugels zijn van belang en ook de E3 gemeenten
 - Noordvleugel:
 - Amsterdamse regio is sterk georganiseerd met AEB en PRES
 - Utrechtse regio volgt met ontwikkeling van Board en overlegorgaan NVU
2. De economische samenwerking is met name ruimtelijk-economisch van aard.
De laatste ontwikkelingen in de samenwerking laten een verbreding zien:
 - Topsectoren centraal in de NVL
 - Samenvoeging tot een grote actieagenda met korte én langere termijn doelen.
3. Het meest logische schaalniveau voor de samenwerking op economisch vlak wordt bepaald door de inhoud van het onderwerp. Het verschilt dan ook per sector wie er betrokken is. Bijvoorbeeld bij de havenvisie kan Rotterdam een logische partner zijn. Afzonderlijk moet worden gekeken wat de meest logische en ideale schaal is voor samenwerking.
4. Het totaalbeeld moet worden gemaakt waarbij de onderdelen per sector moeten worden beschreven om zo de samenwerking in kaart te brengen. Nu lijkt de schaal van de MRA de meest dominante.

C. -- Verkeer- en Vervoersopgaven in beeld

Een aantal kenmerken van de opgaven van verkeer & vervoer worden genoemd:

1. Verkeer en vervoer is niet voor de lol: noodzakelijk.
2. Schaal wordt bepaald door de inhoud. Deze verschilt per vervoersmiddel.
3. Het netwerk kan worden weergegeven door de 'spinnen' in de ruimte die weergeven welke partijen betrokken zijn.
 - a. Kleine uitvoeringstaken bij de gemeenten.
 - b. Busvervoer bijvoorbeeld in het centrum bij de centrumgemeenten
 - c. Grottere schaal daar waar het Rijk gaat meebetalen.
4. De MRA is dominant, maar Utrecht hoort daar eigenlijk ook bij. Er is overlapping en aansluiting.

Verskillende opmerkingen zijn hierbij gemaakt:

1. Er is beperkte aandacht voor de randen terwijl daar juist ook winst is te behalen.
2. Het netwerk is eindeloos op te schalen doordat er altijd overlapping is naar andere regio's.
3. Randstadnet is een voorbeeld van regionale samenwerking waarbij niet de structuur, maar de inhoud centraal stond en zeven heel diverse partners kon verbinden.
4. Het gaat om functionele samenhang waarbij de inhoud centraal staat en de 'spinnen' de structuur geven en ter analyse dienen.

D. -- Sociale opgaven in beeld

Een aantal concrete opgaven kan worden onderscheiden:

1. Arbeidsmarkt: zowel de bovenkant als de onderkant speelt daarbij een rol.
2. Onderwijs: brede insteek: de ROC's en HBO's zijn immers ondersteunend aan de top.
3. Cultuur: staat in de agenda van de MRDH, maar daar wordt cultuur wel anders beleefd.
4. Sport: bijvoorbeeld bij evenementen en de Olympische ambitie
5. Voorzieningen



Een aantal opmerkingen hierbij gemaakt:

1. Cultuur, sport en voorzieningen worden onder andere ook via het toerisme opgepakt.
2. De inhoud bepaalt de schaal. Sociale problematiek bijvoorbeeld komt lastig van de grond door de relatief lage schaal waarop dit wordt aangepakt.
3. De woningbouwopgave is ook van belang om middeninkomens te behouden voor de arbeidsmarkt.
4. Het is een uitdaging om ook de minder leuke kanten op het gebied van sociale zaken mee te nemen in de samenwerking. Werk en inkomen bijvoorbeeld. Deze kunnen meeliften op het succes van de meer 'positieve samenwerking' op andere sectoren.

Welke schaal is dominant en wie hoort daarbij?

1. Belangrijk is dat de schaal wordt bepaald door de inhoud. Dit kan echter wel met zich meebrengen dat er vanuit bedreigingen wordt geredeneerd en niet vanuit de kansen. Een bredere samenwerking kan makkelijker kijken naar kansen.
2. Betrokken horen in elk geval de belanghebbenden te zijn. Maar misschien is het ook goed om burgers en raadsleden te betrekken. Belangrijk is dan wel om dimensies te koppelen.
3. Voor de MRA is het van belang dat de inhoud centraal komt te staan. Het opschudden van de huidige samenwerking is dan nodig. De structuur blijft echter wel van belang. Inrichting van de rol van subregio's kan een sleutel zijn. Bovenal moeten initiatieven ook de gelegenheid krijgen om te gebeuren.
4. Iedere opgave kent zijn eigen schaal. Zo laag mogelijk kan een principe hierbij zijn.

Een tweetal centrale vragen blijven staan:

1. "Op welk niveau speelt de samenwerking zich af, wat is de inhoud van die samenwerking en welke actoren zijn betrokken?"
2. "Hoe is de integraliteit en de overkoepeling van de samenwerking tussen de thema's en sectoren te waarborgen?"



Bijlage V - Verslag observatie II

Verslag Toekomstverkenning Regionale Samenwerkingsvarianten

Wanneer: 15.00u-17.00u op 13 juni 2012

Waar: Amsterdam, Amstel 1, De Mirandazaal

Sessie 2: Kansrijke bestuurlijke arrangementen

Aanwezigen:

Han Quast, Harry de Vries, Harry Zondag, Herman Swen, Marc Frowijn, Steef de Looze, Mirjam de Graaf, Soud Haoui, Jan-Jaap van den Berg, René Meijer, Heleen Bruining, Gerrit van der Plas, Camiel van Drimmelen, Enno Strating, Peter de Kruijk, Nanette Schippers, Job van Meijeren

Gast:

Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Opening

De voorzitter heet iedereen van harte welkom. Toegelicht wordt dat dit een 'benen-op-tafel-sessie' is met als doel handvatten aan de bestuurders aan te reiken teneinde hoogwaardig te blijven samenwerken in de regio op de langere termijn.

Introductie door Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Aan de hand van een aantal sheets geeft prof. Koppenjan een aftrap voor de discussie. De sheets vindt u in de bijlage bij dit verslag. Koppenjan onderscheidt een zestal essentialia voor samenwerken:

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| ❖ Visie en agenda | ❖ Democratische legitimiteit |
| ❖ Kwaliteit van samenwerking | ❖ Structuur |
| ❖ Flexibiliteit en variëteit | ❖ Proces |

In de sheets is hiervan een verdere uitwerking weergegeven.

Reflectie en discussie

De drie secretarissen van de MRA-platforms trappen vervolgens af met hun visie op de samenwerking in de regio. Daarbij wordt het volgende beeld geschetst.

Ruimtelijke Ordening: (Camiel van Drimmelen) De mensen kennen elkaar en weten elkaar ook te vinden. Bovendien is er een beeld wat we met elkaar willen. Dat beeld wordt ook gedragen. De crisis zorgt voor verschuivingen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Bovendien moet rekening gehouden worden met verschillende schaalniveaus waar ontwikkelingen plaatsvinden en die elk hun eigen dynamiek kennen. Problemen zijn met name op bestuursniveau ontstaan waar dubbelingen en onnodige drukte ontstaan. Tenslotte is het soms goed om de zaak 'op te schudden' om nieuwe kansen te creëren en nieuwe energie te genereren.

Verkeer & Vervoer: (René Meijer) Het belangrijkste is dat het 'gezeik' over structuren (even) voorbij is. Nu kan men weer aan het werk voorbij de verdediging van belangen die sterk samenhangen met de verdeling van geld. Met weet elkaar inmiddels goed te vinden en successen zijn er de afgelopen jaren zeker ook geboekt. Belangrijkste opgave is de integraliteit te vinden tussen de verschillende domeinen. En dat ook nog eens in de dynamiek van verschillende snelheden en schaalniveaus.

Economie: (Steef de Looze) Er is veel energie ontstaan doordat Spies (en Rijk) de Noordvleugel als aanspreekpunt beschouwen. Daar gebeurt nu veel in de ontwikkeling van een brede agenda. Daarnaast vindt op lagere MRA-schaal de integrale afstemming plaats, dit is ook het niveau van het daily-work system. Op subregionaal niveau liggen kansen om diversiteit en democratische legitimiteit te organiseren. Daarnaast wordt er input geleverd en samenhang aangebracht via governance matige hulpstructuren als het AEB. Tenslotte is er een grote onderstroom van mensen in de hele regio die elkaar steeds meer en vaker weten te vinden.



Vervolgens verschuift de discussie naar de vraag waar de knelpunten zitten. Of dat 'fletsheid' mag worden genoemd, hoe dat komt en waaruit de urgentie voortkomt?

De urgentie komt allereerst en in de meest belangrijke zin naar voren uit de cijfers. De regio heeft het de afgelopen jaren heel goed gedaan. Maar de vooruitzichten zijn slechter, dat begint langzaam ook al uit de economische cijfers te blijken in vergelijking met andere regio's in Europa. De uitdagingen voor de toekomst blijven daarnaast gewoon staan. De woningbouwopgave voor de langere termijn is groot en essentieel voor de ontwikkeling van de regio als woon- en leefmilieu voor een economisch bloeiende metropoolregio.

Een zekere fletsheid komt misschien doordat minder dan in de Zuidvleugel is gefocust op de communicatie naar buiten toe. De publiciteit is altijd beperkt gezocht. In veel gevallen hoefde of mocht dat ook niet. Maar de regio moet zichzelf vooral ook geen fletsheid aanpraten. Er gebeurt veel, veel gaat ook goed en veel werkt ook gewoon.

De invulling van de urgentie staat daarbij wel ter discussie. Want hoe zit de verdeling tussen *interne* en *externe* urgentie. Wordt de noodzaak tot actie overal gevoeld? En wat is die noodzaak dan? Een aantal antwoorden worden daarop geformuleerd. Er zou sprake kunnen zijn van 'bedkuipdenken': we hebben de afgelopen jaren goed gewerkt, nu gaat het wat minder, maar in de toekomst gaat het echt wel weer verder. De urgentie wordt echter wel degelijk gevoeld. Een juiste invulling daarvan zou kunnen zijn om nu echt ook aan de slag te gaan. PLABEKA is daarvan een goed voorbeeld. Dat heeft goed gewerkt en zou als voorbeeld kunnen dienen om verder op te bouwen.

Vraag is daarbij wel waar de overheid in de huidige omstandigheden toe in staat is. Zij kan faciliteren, maar in bepaalde domeinen als de woningbouw is het ook lastig om echt iets voor elkaar te krijgen. Aan de andere kant wordt er ook op gewezen dat je de rol van de overheid niet moet onderschatten. Wel moeten er moeilijke keuzes worden gemaakt. Dat is moeilijker dan de 'koek groter maken'.

Een analyse van het huidige probleem zou het volgende kunnen zijn: de regio is verenigd in de ambitie van het verleden. De luxe is nu echter door omstandigheden aan het wegebben. Dat betekent wel dat de urgentie toeneemt en het eindbeeld staat daarbij vast. Het probleem is nu hoe je op kortere termijn dit alles operationeel gaat aanpakken.

Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de verschillende snelheden die door elkaar heenlopen. Als de operationele strategie ontbreekt moet die worden ingevuld. Maar vraag zal dan boven tafel komen of het eindbeeld ontbreekt. Daar is flexibiliteit nodig van alle partijen om met die uitdagingen om te kunnen gaan. Om de fundamentele discussie te voeren. Voorbeeld van die flexibiliteit is Parijs waar het geld voor snelwegen wordt ingezet om metro's aan te leggen. Tegelijk zijn er langere termijn processen op de basis die rustig verder gaan en minder problemen hebben onder de huidige omstandigheden. Afspraken zijn er.

De discussie ontwikkelt zich vervolgens richting oplossingsrichtingen en gedachten om de urgentie op tafel te krijgen.

Vraag is of er sprake is van een structuurprobleem. De pijlerstructuur zorgt voor beperkte integraliteit, maar veranderen brengt problemen met zich mee. De uitdaging is het operationeel maken van de inhoud waardoor de structuur zal gaan veranderen op de langere termijn.

Dat zou kunnen door focus te leggen bij de uitvoering. Amsterdam InBusiness is daarvan het voorbeeld. Een groep mensen bij elkaar die denken vanuit een gezamenlijk belang en een grotere visie kunnen veel bereiken. Mogelijk is dat ook als arrangement toe te passen op de woningbouwproblematiek. Een omslag in het denken is nodig. Daarbij is een hoog schaalniveau van belang dat ervoor kan zorgen dat denken in grenzen wordt overstegen. De urgentie dringt daartoe. Mensen bij elkaar brengen kan een sleutel zijn om zulke problematiek op te lossen.

Ruimtelijke Ordening wordt beheerst door grenzen, anders dan economie en verkeer en vervoer waar rekenen een oplossing kan bieden. Die grenzen moeten met urgentie doorbroken worden.



Hoe is vervolgens dat verhaal op te maken? Door met elkaar gewoon aan de slag te gaan. Maar anderen stellen dat dit niet zo maar mogelijk is. De grenzen worden door de politieke realiteit ook bepaald en in stand gehouden. Bovendien is er concurrentie tussen entiteiten zoals uit voorbeelden blijkt. Woningbouw is vooral ook concurrentie tussen regio's zonder erkenning van hogere noodzaak.

Een koppeling kan daarnaast ook worden gemaakt met de arbeidsmarkt. Die twee hangen samen: woningmarkt en arbeidsmarkt. Een goed functionerende woningmarkt kan ruimte bieden voor de arbeidsmarkt. Beiden zijn essentieel voor een goede economische basis. Daarbij ligt de sleutel vooral ook in het onderwijs, een domein waar redelijk weinig invloed van gemeenten ligt of wordt uitgeoefend. Tenslotte raakt deze koppeling natuurlijk ook nog eens aan het sociale domein dat vaak op lagere schaalniveau is georganiseerd, maar wel intergemeentelijk.

Tenslotte vervolgt de discussie naar sleutels om hieruit te komen. Waar liggen die kansen? En hoe moeten die worden aangepakt?

Het is van belang om daarbij de urgentie te durven definiëren. Niet in het *hoe* schieten, maar in het *waarom*. De discussie over het *hoe* is onzeker en zorgt er ook nog eens voor dat energie wegeeft. In Utrecht heeft de regio die urgentie op papier durven zetten inclusief oplossingsrichtingen. Daarbij is bovendien de intentie uitgesproken die weg samen te bewandelen. Dat is een sleutel.

Een tweede sleutel is om op de schaal van de Noordvleugel de dynamiek en energie te gebruiken. Geen structuurdiscussie, maar op basis van beeldvorming en energie samenwerken. Daarvoor is misschien wel een update van de agenda's nodig. Concretere doelen en wie daarin het voortouw moet gaan nemen. Die agenda moet integraal zijn en overbruggen tussen de verschillende domeinen. Door die integraliteit te garanderen (gebiedsautoriteit) kunnen afspraken beter worden. Daarbij wordt ook een voorbeeld genoemd van een vereveningsfonds tussen gemeenten. Van tevoren over dingen onderhandelen en vervolgens samen betalen en aan de slag. Dat werkt.

De energie, het activisme, in het economische domein zou kunnen worden uitgebreid naar de overige domeinen. Daarbij was voor de economie een gevoel van urgentie essentieel alsmede ruimte om te kunnen oefenen. Daarvan worden nu de vruchten geplukt. Trekkerschap of leiderschap is ook van belang. Geen kaarten schudden maar meters maken, dat trekt bestuurders. Met een multi-level, PLABEKA-achtige aanpak moet het mogelijk zijn om de woningbouw aan te grijpen als eerste punt. Daar ligt een kans en sleutel naar succes. Wel is de uitdaging omgekeerd als bij PLABEKA: niet minder, maar veel meer woningen. Leiderschap en bezieling zijn nodig voor succes.

Vervolgstappen

Na de discussie komen de volgende vervolgstappen of acties op tafel. Gedachten over hoe het in het vervolg verder zal moeten gaan.

- ❖ Nodig is een stevige en urgente agenda met trekkerschap
- ❖ Publiek-privaat als extra inspiratie
- ❖ Kijken naar wat er al werkt
- ❖ Voortbouwen op de ingezette lijnen, veel gaat er al goed
- ❖ Aansluiten bij de huidige structuren
- ❖ Vanuit de inhoud aan de slag gaan
- ❖ Op zoek naar de juiste schaal bij ieder vraagstuk, niet groter dan nodig
- ❖ Op zoek naar wie er aan tafel moeten zitten
- ❖ Organiseren van bijeenkomsten met mensen waar energie en inspiratie uit voortkomt om problemen daadkrachtig bij de kop te grijpen

Rondvraag en sluiting

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun aanwezigheid en input. Han Quast zal het vervolg op zich nemen.



