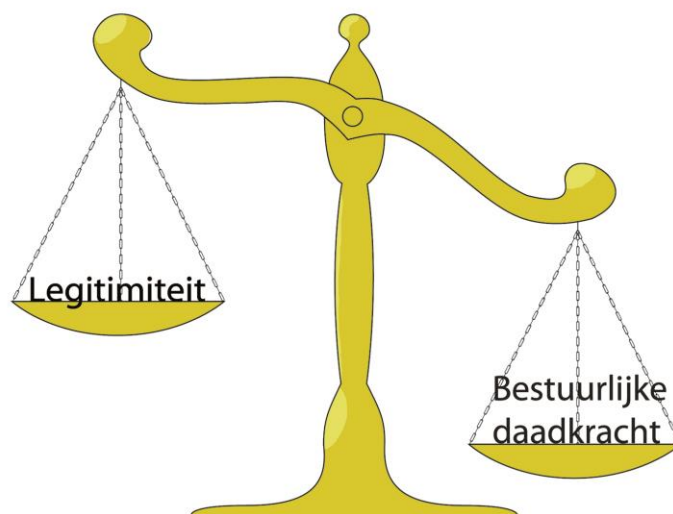




Metropoolregio Rotterdam Den Haag

bestuurlijke daadkracht & legitimiteit in balans

J. C. J. Simons



Metropoolregio Rotterdam Den Haag

Bestuurlijke daadkracht & legitimiteit in balans

J.C.J. (Joselien) Simons
Masterscriptie Bestuurskunde
Augustus 2012



Studentennummer: 321400
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. A.R. Edwards

Stagebegeleider: mr. L.J. Vonhoff
Afdeling Bestuurlijke, Juridische en Internationale Zaken
Directie Bestuur & Communicatie, Bestuursdienst Gemeente Rotterdam

When you try your best, but you don't succeed
When you get what you want, but not what you need
When you feel so tired, but you can't sleep
Stuck in reverse
And the tears come streaming down your face
When you lose something you can't replace
When you love someone, but it goes to waste
Could it be worse?

Lights will guide you home
And ignite your bones
I will try to fix you

High up above or down below
When you're too in love to let it go
But if you never try you'll never know
Just what you're worth

Lights will guide you home
And ignite your bones
I will try to fix you

Tears stream down your face
When you lose something you cannot replace
Tears stream down your face and I
Tears stream down your face
I promise you I will learn from my mistakes
Tears stream down your face and I

Lights will guide you home
And ignite your bones
And I will try to fix you

Coldplay, Fix You

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	4
Voorwoord	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	11
1.3 Probleemstelling	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	12
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	12
1.6 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	14
2.1 Metropoolregio.....	14
2.2 Bestuurlijke daadkracht	15
2.2.1 Collaborative capacity	16
2.2.2 Vertrouwen	17
2.3 Beleidsverhaal.....	19
2.3.1 Framing.....	21
2.4 Legitimiteit	22
2.5 Conceptueel model.....	25
Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording	26
3.1 Operationalisatie	26
3.1.1 Bestuurlijke daadkracht.....	27
3.1.2 Legitimiteit	28
3.2 Methodologie	29
Hoofdstuk 4 Onderzoeksresultaten	33
4.1 Casusbeschrijving.....	33
4.2 Analyse: bestuurlijke daadkracht.....	40
4.2.1 Bestuurlijke Daadkracht: collaborative capacity	40



4.2.1.1 Collaborative capacity: relaties deelnemers	40
4.2.1.2 Collaborative capacity: capaciteit organisatie	47
4.2.1.3 Collaborative capacity: capaciteit beleidsprogramma's.....	50
4.2.2 Bestuurlijke daadkracht: vertrouwen.....	52
4.2.2.1 Vertrouwen: consistent gedrag	52
4.2.2.2 Vertrouwen: integriteit	54
4.2.3 Bestuurlijke daadkracht: beleidsverhaal	55
4.2.3.1 Beleidsverhaal: context	55
4.2.3.2 Beleidsverhaal: plot.....	55
4.2.3.3 Beleidsverhaal: moraal	58
4.2.3.4 Beleidsverhaal: framing	59
4.2.4 Samenvatting analyse bestuurlijke daadkracht.....	61
4.3 Analyse: legitimiteit	63
4.3.1 Input legitimiteit	63
4.3.2 Troughput legitimiteit	67
4.3.3 Output/outcome legitimiteit	72
4.3.4 Feedback legitimiteit	74
4.3.5 Samenvatting analyse legitimiteit	76
Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen	78
5.1 Beantwoording deelvragen	78
5.2 Beantwoording onderzoeksvraag	83
5.3 Aanbevelingen	85
5.4 Reflectie	86
Literatuurlijst.....	88
Bijlage 1 Interviewvragen.....	92
Bijlage 2 Enquête	93

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor u ligt het eindresultaat van 6,5 maanden hard werken en de afsluiting van vier jaar Bestuurskunde. Op 2 februari begon mijn stage bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam en werden de eerste regels van deze scriptie op papier gezet. Ik heb vanaf februari vier leuke en leerzame maanden mogen doorbrengen op mijn stage. Daarna heb ik mij volledig op mijn onderzoek en het schrijven van deze scriptie gestort. Het schrijven van een scriptie en het uitvoeren van een degelijk wetenschappelijk onderzoek bleek een flinke uitdaging te zijn, maar dat kan natuurlijk ook niet anders als je hiermee een universitaire studie afsluit! Ik heb in deze periode dan ook veel geleerd. Deze scriptie was echter nooit tot stand gekomen zonder de hulp van anderen, ik wil jullie hier dan ook voor bedanken.

Ten eerste gaat mijn dank uit naar de collega's bij de gemeente Rotterdam. Dankzij jullie heb ik een kijkje achter de schermen kunnen nemen bij een dynamische gemeente en in het bijzonder in de keuren van de metropoolregio Rotterdam Den Haag. Jullie hebben mij inzichten geboden in de organisatie van een aantal bijeenkomsten, de totstandkoming van de portfolio's en het zienswijzedocument voor de metropoolregio. De achterliggende discussies en informatie had ik nergens anders kunnen vinden. Daarnaast was het leerzaam om een paar maanden mee te kunnen draaien in de wereld van het bestuur met alle bijbehorende ups and downs. Ik heb dan ook een erg leuke tijd bij jullie gehad, de vier maanden waren zo voorbij. Dus afdeling BJI bedankt voor de leuke en leerzame tijd!

Daarnaast wil ik mijn scriptiekring bedanken voor jullie feedback tijdens onze bijeenkomsten. Het was vaak verhelderend om van je medestudenten te horen hoe zij het aan zouden pakken. Mijn dank gaat ook uit naar degene die dit 'zooitje ongeregeld' in bedwang moest houden en tegelijkertijd ervoor moest zorgen dat er een scriptie geschreven werd. Ik heb het hier natuurlijk over mijn begeleider Arwin van Buuren. Jouw feedback was altijd scherp en zorgde ervoor dat we 'met een beetje meer verwarring' naar huis gingen. Bedankt! Ook wil ik mijn tweede lezer Arthur Edwards bedanken voor zijn leerzame feedback.

Mijn dank gaat ook uit naar de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Zonder jullie medewerking was deze scriptie er nooit gekomen. Ik wil jullie dan ook bedanken voor de openhartige interviews, deze waren zeer nuttig voor het onderzoek. Tot slot wil ik mijn vriendinnen bedanken voor de afleiding en gezamenlijke klaaguurtjes. Jullie zorgden voor nieuwe inspiratie en energie om door te zetten!

En last but not least, wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun en de mogelijkheid om te gaan studeren. Jullie hebben me vier jaar lang gesteund, gemotiveerd, geholpen en alle problemen, verhalen en anekdotes aangehoord. Ook tijdens de ziekenhuisperiode en de revalidatie daarna was er altijd even tijd voor mijn avonturen op de uni. Daarnaast wil ik mijn broertje bedanken voor het ontwerpen van het voorblad. Kortom bedankt.

Dan wens ik u veel plezier met het lezen van mijn scriptie!

Joselien Simons, Hellevoetsluis 14 augustus 2012



SAMENVATTING

In Nederland is sprake van een toenemende regionalisering, metropolisering is een vorm hiervan die ook in Nederland door begint te dringen. In 2009 wordt de eerste aanzet gegeven voor de vorming van een metropoolregio bestaande uit de regio Rotterdam en Den Haag. In 2011 raakt het proces in een stroomversnelling door de aankondiging dat per 1 januari 2013 de WGR+ vervalt. Vanaf dat moment wordt er gewerkt aan het vormen van een metropoolregio onder leiding van de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag. In december 2011 verschijnt het visiedocument 'Vernieuwend besturen' dat de start vormt van een intensief proces waarbij verschillende soorten bijeenkomsten worden georganiseerd om de inhoud van de metropoolregio vormt te geven. Deze zal gaan bestaan uit 7 pijlers die tijdens een congres in april gepresenteerd worden. Vervolgens zal er een uitwerking hiervan gemaakt worden in een document met daarbij een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Dit document wordt in mei naar de gemeenteraden gestuurd met de vraag om hun zienswijze hierop te geven. De metropoolregio zal echter wel aan een aantal eisen moeten voldoen willen de gemeenten hierin meegaan. Zo mag er geen nieuwe bestuurslaag gevormd worden en moet de nieuwe samenwerking wel democratisch legitiem zijn. Dit onderzoek is dan ook gericht op de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit van de metropoolregio. Er wordt onderzocht in hoeverre de metropoolregio voldoet aan enkele concepten van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit die zijn afgeleid uit wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast wordt onderzocht hoe de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit door de deelnemende gemeenten wordt ervaren. Dit onderzoek gaat dan ook eerst in op theorie over deze twee onderwerpen. Bestuurlijke daadkracht blijkt te bestaan uit een aantal onderdelen: samenwerkingsvermogen, vertrouwen en een beleidsverhaal. Bestuurlijke daadkracht wordt gedefinieerd als het vermogen om door middel van samenwerking, vertrouwen en het opstellen van een beleidsverhaal te komen tot effectief beleid op het niveau van de metropoolregio. Naast daadkracht is ook legitimiteit een belangrijk vereiste voor de totstandkoming van de metropoolregio. Het gaat in dit onderzoek om input legitimiteit, throughput legitimiteit, output/outcome legitimiteit en feedback legitimiteit. Om te onderzoeken in hoeverre de metropoolregio aan de kenmerken van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit voldoet, is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn interviews en een kleine enquête afgenomen. De interviews zijn gehouden met griffiers van 12 gemeenten, de enquête is ingevuld door een aantal raadsleden. Uit de analyse is vervolgens gebleken dat de bestuurlijke daadkracht op dit moment voldoende is, maar deze kan versterkt worden door een aantal aanpassingen. Door doelen en afhankelijkheden in het zienswijzedocument concreter te maken en afspraken te maken met stakeholders zal het samenwerkingsvermogen groter worden. Het vertrouwen in de procesorganisatie kan vergroot worden door gemaakte afspraken beter na te komen. Het beleidsverhaal kan versterkt worden door de rolverdeling en gemeenschappelijke regeling verder uit te werken. De legitimiteit is op dit moment te beoordelen als matig. De input legitimiteit is goed, de throughput legitimiteit is voldoende. De output/outcome- en feedback legitimiteit zijn echter mager op dit moment. Dit kan verbeterd worden door het zienswijzedocument explicieter te maken en de gemeenschappelijke regeling uit te breiden met onder andere de financiering en exitregeling. De conclusie is dan ook dat op dit moment de bestuurlijke daadkracht voldoende is en de legitimiteit slechts matig. Deze kan door enkele aanbevelingen verbeterd worden waardoor de steun van de gemeenten groter zal worden. Zij hebben in de interviews en enquête ook wensen aangegeven om de metropoolregio te verbeteren en hun steun te krijgen. Kortom het begin is er, maar met enkele aanpassingen maakt de metropoolregio een goede kans om de steun van de gemeenten te krijgen en een succes te worden.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven, daarnaast zal de achtergrond van de casus geschetst worden. Vervolgens wordt de probleemstelling, bestaande uit de doelstelling en vraagstelling, uiteengezet. Hierna volgt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met de leeswijzer.

1.1 AANLEIDING

In Nederland is sprake van een toenemende mate van regionalisering van het openbaar bestuur (Van Dijk, 2003:7). Deze regionalisering ontstaat door voortschrijdende economische globalisatie en toenemende Europese integratie (MacLeod & Jones, 2001). Er ontstaan steeds nieuwe vormen van regionale samenwerking, zoals de stadsregio's. Deze samenwerkingsverbanden zouden onder andere de concurrentiepositie van de regio's moeten versterken en de kans vergroten om Europese subsidies binnen te halen (Marsé, 2009). De 'Polycentric Urban Region' (PUR) is een van de meest voorkomende vormen van regionale samenwerking in de vorm van een stadsregio (Van Houtum & Lagendijk, 2001). De meest recente trend op het gebied van PUR's is metropolisering, oftewel het ontstaan van zogenaamde metropoolregio's (Gaussier, Lacoure & Puissant, 2003).

De trend van metropolisering heeft inmiddels ook Nederland bereikt. In 2008 werd in Amsterdam de eerste Nederlandse metropoolregio gevormd. Deze bestaat uit een deel van de zogenaamde



Noordvleugel van het Randstadgebied (Schipper, 2011:69).

In 2009 verschijnt een brief van het Kabinet 'Randstadbesluiten: Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Holland-Rijnland' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2009). Hierin wordt de eerste aanzet gegeven voor de vorming van een metropoolregio in de regio Rotterdam Den Haag. In afbeelding 1 zijn de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden samen afgebeeld in de nieuw te vormen metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Afbeelding 1. Overzicht deelnemende gemeenten metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Bron: mrdh.nl

De focus ligt in de brief van het Kabinet vooral op het openbaar vervoer en de infrastructuur van de regio die beter op elkaar zouden moeten aansluiten. Men spreekt hier dan over een vervoersautoriteit. De vervoersautoriteit is één organisatie die ervoor zorgt dat het wegennet, openbaar vervoer en fietspadennetwerk goed op elkaar afgestemd zijn. In de huidige situatie nemen de besturen van de twee stadsregio's hier de besluiten over.

De vervoersautoriteit zou gefinancierd moeten worden door middel van een rechtstreekse uitkering van de brede doeluitkering verkeer en vervoer, de zogenaamde BDU-gelden, aan de gemeenten (VNG, 2011). In plaats van dat dit geld eerst naar de provincie gaat en vervolgens aan de gemeenten uitgekeerd wordt. Daarnaast zou de oprichting van de metropoolregio moeten leiden tot het versterken van de internationale concurrentiepositie van het zuidelijke deel van de Randstad, de Zuidvleugel (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2009:16).

Twee jaar na de brief van het Kabinet verschijnt in oktober 2011 de visienota 'Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). In deze visienota kondigde het ministerie aan dat de WGR+ regio's per 1 januari 2013 komen te vervallen omdat dit heeft geleid tot een extra bestuurslaag (Ibid.:13). De WGR+ regio's hadden de taak om maatschappelijke problemen op regionaal niveau op te lossen en tegenstellingen tussen steden en omliggende gemeenten te overbruggen. De samenwerking moest zich hierbij minimaal richten op werkloosheidsbestrijding, economie, infrastructuur en woningvoorraden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010:14). De Stadsregio Rotterdam richt zich op de volgende beleidsterreinen: verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, economie, groen en water, milieu en jeugdzorg (Stadsregio Rotterdam, 2012). Stadsgewest Haaglanden richt zich naast deze beleidsterreinen ook op toerisme en recreatie en op Europese projecten (Stadsgewest Haaglanden, 2012).

In plaats van de WGR+ regio's dringt het kabinet aan op een nauwere samenwerking tussen de steden binnen de Randstad, als vervanging voor de huidige samenwerkingsverbanden van de WGR+ regeling. De twee grote steden, Rotterdam en Den Haag, zijn vervolgens gestart met het ontwerpen van plannen voor een metropoolregio als vervanging voor de WGR+. Het kabinet spreekt in de visienota haar steun uit voor een nieuwe gemeenschappelijke regeling, in de vorm van een metropoolregio die bestaat uit het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011:17). Dit vormt de start voor het proces dat zal moeten leiden tot de metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Twee maanden na de presentatie van de visienota door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, verschijnt een visiedocument over de metropoolregio Rotterdam Den Haag. In 'Vernieuwend besturen: de metropoolregio Rotterdam Den Haag' worden de eerste plannen voor de metropoolregio gepresenteerd (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b). In het visiedocument wordt een concrete schets gegeven van de samenwerking tussen het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Deze samenwerking zal zich concentreren in zeven pijlers. In de periode van januari 2012 tot en met april zal door de stadsregio en het stadsgewest worden onderzocht hoe deze samenwerking concreet ingevuld zal worden en welke partijen (naast de gemeenten) mee zullen werken. Dit mondt vervolgens uit in een conceptregeling met daarin een nieuwe WGR en een inhoudelijk deel over de invulling van de pijlers. Vanaf dat moment zijn de gemeenteraden aan zet. Zij hebben tot 30 september de tijd om hun zienswijze in te dienen op het document. Deze reacties zullen vervolgens verwerkt worden zodat aan het einde van 2012 de gemeenten een beslissing kunnen nemen over een eventuele deelname aan de metropoolregio en de invulling hiervan.

Maar het ontwikkelen van een nieuwe gemeenschappelijke regeling, in de vorm van een metropoolregio, is geen kant en klare blauwdruk die simpelweg gevolgd kan worden. De metropoolregio Rotterdam Den Haag bestaat uit 24 gemeenten uit de voormalige stadsregio Rotterdam en de stadsregio Haaglanden. Deze gemeenten hebben elk een gemeenteraad met een eigen agenda die op komt voor bepaalde (lokale) belangen. Er is nu wel gekozen voor zeven pijlers waarop samenwerking zal plaatsvinden, maar de invulling hiervan is nog niet bepaald. De gemeenteraden zijn wellicht niet in alle pijlers (even sterk) geïnteresseerd, omdat deze (minder) belangrijk zijn voor hun lokale politieke agenda. Dit zal van invloed zijn op de concrete invulling van de pijlers in de vorm van deelnemende partijen. Daarnaast beslissen de gemeenteraden pas in december 2012 of zij daadwerkelijk deel zullen nemen aan de metropoolregio en hoe zij hun deelname gaan invullen. Eind dit jaar wordt dus pas bekend hoe de precieze invulling van de metropoolregio zal zijn. De deelname van de 24 gemeenten staat dus nog niet vast.

Uit de brieven die de gemeenteraden hebben gestuurd als reactie op de rompbrief van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag, blijkt dat de meeste gemeenteraden het belang van het creëren van de metropoolregio inzien (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012). Maar de gemeenten hebben verschillende beelden bij de inrichting van de metropoolregio, bijvoorbeeld welke pijlers ze wel willen steunen en welke ze minder belangrijk vinden. Daarnaast vinden de gemeenteraden dat het democratische gehalte van het proces van het oprichten van de metropoolregio Rotterdam Den Haag te laag is. De steun van de gemeenteraden is echter wel van belang voor het slagen van de samenwerking, omdat het succes van de metropoolregio afhankelijk is van de inzet van de deelnemers. In dit onderzoek zal dan ook aandacht besteed worden aan de bouwstenen die nodig zijn voor een effectieve samenwerking en enkele aspecten die van belang zijn om de medewerking van de gemeenteraden te verzekeren.

Ondertussen in Den Haag

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek vinden een aantal gebeurtenissen plaats in Den Haag die van invloed zijn op het proces van de oprichting van de metropoolregio, en dus ook op dit onderzoek. Op 23 april valt het Kabinet Rutte I nadat Geert Wilders op 21 april uit het Catshuis is vertrokken waar zeven weken lang onderhandeld is over bezuinigingen (NRC, 2012). Omdat er nog geen wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd is vervallen de WGR+ regio's niet per 1 januari 2013. Dit plaatst het proces van de metropoolregio in een ander licht. De tijdsdruk om voor 1 januari een nieuwe regeling te hebben is nu weg. Hierdoor schuift de reactietermijn voor de gemeenteraden op. Zij hebben nu tot 30 september de tijd om hun zienswijze kenbaar te maken, dat is dus acht weken later dan het oorspronkelijke traject.

Op dit moment is het proces van het oprichten van de metropoolregio dus in volle gang. Om de metropoolregio succesvol te maken is naast de legitimiteit ook de bestuurlijke daadkracht van belang. Om daadkrachtig te zijn moet er vermogen zijn om op metropoolniveau te organiseren. Daarnaast is het van belang dat de deelnemende partijen een gezamenlijke visie hebben en bereid zijn om samen te werken. Vertrouwen is hierbij een belangrijke voorwaarde. Bestuurlijke daadkracht is van belang omdat de metropoolregio geen nieuwe bestuurslaag mag worden. Daarnaast mag de bestuurlijke drukte ook niet toenemen. Het is dus nu de vraag welke bouwstenen nodig zijn voor een daadkrachtige en legitieme samenwerking binnen de metropoolregio Rotterdam Den Haag.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is dit het beschrijven van elementen uit een aantal wetenschappelijke theorieën die leiden tot een daadkrachtige metropoolregio die ook als democratisch gelegitimeerd wordt ervaren. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre deze elementen aanwezig zijn in de metropoolregio, en hoe deze aanwezigheid door de gemeenten wordt ervaren. Deze analyse zal als basis gebruikt worden voor het doen van aanbevelingen voor de praktijk om de metropoolregio daadwerkelijk daadkrachtig en democratisch legitiem te maken.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Uit bovenstaande aanleiding en doelstelling kan de volgende vraagstelling afgeleid worden:

Op welke wijze dient de metropoolregio Rotterdam Den Haag ingericht te worden zodat deze bestuurlijk daadkrachtig is en als legitiem ervaren wordt door de deelnemende gemeenten?

Deze vraagstelling is dus gericht op de gewenste bestuurlijke daadkracht en legitimiteit, en de vertaalslag hiervan in een mogelijke inrichting van de metropoolregio Rotterdam Den Haag. De vraagstelling zal beantwoord worden door middel van een aantal deelvragen. De deelvragen 1 tot en met 3 zijn gericht op de wetenschappelijke basis van dit onderzoek, de deelvragen 4 tot en met 7 zijn gericht op de situatie in de praktijk (empirie).

De vraagstelling zal beantwoord worden door middel van de volgende deelvragen:

1. Wat is een metropoolregio?
2. Welke theorieën kunnen inzicht geven in de factoren die bijdragen aan bestuurlijke daadkracht van een regionale gemeentelijke samenwerking?
3. Welke theorieën kunnen inzicht geven in de factoren die bijdragen aan de legitimiteit van een regionale gemeentelijke samenwerking?
4. In welke mate zijn het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio bestuurlijk daadkrachtig?
5. In welke mate zijn het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio legitiem?
6. In welke mate beantwoordt de gekozen vormgeving van het proces en eindproduct aan de wensen van de betrokken gemeenten?
7. Welke aanpassingen zijn eventueel nodig om te komen tot een optimale balans tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit?

1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is het voortbouwen op het onderzoek naar metropolisering en het toetsen van theoretische kennis aan de praktijk. Er is op het gebied van metropolisering, bestuurlijke daadkracht en legitimiteit al veel onderzoek gedaan. Dit onderzoek kan hier een bijdrage aan leveren door theorieën uit eerder onderzoek te toetsen in de praktijk, in dit geval dus in een casus van een metropoolregio in Nederland. Bovendien is er op dit moment nog nauwelijks onderzoek gedaan naar metropolisering in Nederland. Het merendeel van de bestaande onderzoeken is uitgevoerd in de Verenigde Staten of Scandinavië. Dit onderzoek kan dus een aanvulling vormen doordat er naar een relatief beperkt onderzochte praktijk gekeken wordt namelijk de vorming van een metropoolregio in Nederland en dan specifiek de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit hiervan. De combinatie van de vorming van een metropoolregio met bestuurlijke daadkracht en legitimiteit is daarnaast nog nauwelijks onderzocht. Er zijn wel al studies naar deze concepten maar niet in een combinatie zoals in dit onderzoek het geval is.

1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het aansluit bij het actuele debat over de oprichting en inrichting van de metropoolregio Rotterdam Den Haag. Het kabinet wil de WGR+ afschaffen waardoor de oprichting van de metropoolregio sneller zal plaatsvinden en dus dichterbij komt. Tegelijkertijd bestaat er de roep om minder bestuurlijke drukte vanuit de maatschappij, het oprichten van een nieuwe samenwerking zal dus degelijk moeten gebeuren om te zorgen dat er daadwerkelijk geen nieuwe bestuurslaag ontstaat. De resultaten van dit onderzoek kunnen mogelijk in de praktijk gebruikt worden bij de inrichting van de metropoolregio Rotterdam Den Haag zodat deze een succesvolle samenwerking zal worden die bestuurlijk daadkrachtig en legitiem is. Daarnaast wordt zichtbaar gemaakt hoe de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit gewaarborgd kunnen worden en dat er geen extra onnodige bestuurslaag zal ontstaan die tot bestuurlijke drukte leidt. Tot slot is het onderzoek relevant omdat het beschrijft hoe een samenwerkingsverband van de overheid en andere partijen ingericht moet worden zodat het effectief is. Het gaat hier immers wel om het belastinggeld van de burger. De resultaten kunnen in de toekomst dus wellicht gebruikt worden voor soortgelijke samenwerkingsverbanden.

1.6 LEESWIJZER

Na de inleiding en probleemstelling van dit onderzoek zal de opzet van dit rapport als volgt zijn. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch raamwerk van dit onderzoek gepresenteerd. Dit vormt de basis voor de bril waarmee naar de praktijk gekeken zal worden. Ten eerste wordt een beschrijving gegeven van de kenmerken van een metropoolregio. Vervolgens worden er theorieën beschreven over collaborative capacity en beleidsverhalen. Een aantal elementen uit deze theorieën vormen samen de concepten waarmee bestuurlijke daadkracht gemeten zal worden. Vervolgens wordt theorie over legitimiteit beschreven waarbij specifiek aandacht besteed wordt aan proceslegitimiteit. Vervolgens worden de relaties tussen de variabelen gepresenteerd in een conceptueel model.

Hoofdstuk 3 bevat de methodologische verantwoording en operationalisatie. In dit hoofdstuk wordt dus beschreven hoe het onderzoek opgezet is, welke keuzes hierbij gemaakt zijn en wat de consequenties hiervan zijn voor het verloop en de uitkomsten van het onderzoek. Daarnaast wordt uitgelegd hoe de elementen uit de theorie in de praktijk gemeten zullen worden.

In hoofdstuk 4 worden de empirische resultaten, oftewel de resultaten uit de praktijk beschreven. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de casus waarin onder andere het proces en de inhoud van metropoolregio aan bod komen. Vervolgens wordt er een analyse gemaakt van de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit door te kijken naar het proces, de inhoud en de structuur (de nieuwe gemeenschappelijke regeling).

In hoofdstuk 5 worden tot slot de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek uiteengezet. Hiervoor worden de deelvragen en de vraagstelling beantwoord, waarna een aantal aanbevelingen naar aanleiding hiervan gedaan zullen worden.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis van dit onderzoek gelegd. Het doel van dit hoofdstuk is het ontwikkelen van een zogenaamde theoretische bril waarmee een blik op de empirie geworpen zal worden in de analyse van hoofdstuk 4. In de eerste paragraaf zal het begrip metropoolregio gekarakteriseerd worden. Deze paragraaf dient als achtergrond informatie. Vervolgens wordt in paragraaf 2 beschreven wat bestuurlijke daadkracht is en welke onderdelen hiervan in dit onderzoek gebruikt zullen worden, namelijk collaborative capacity en vertrouwen. In paragraaf 3 wordt een derde element van bestuurlijke daadkracht beschreven namelijk beleidsverhalen. Hierbij wordt ook ingegaan op framing. In paragraaf 5 komt het tweede concept waar dit onderzoek op gebaseerd is aan bod: legitimiteit. Legitimiteit wordt in deze paragraaf gedefinieerd en de elementen die gebruikt zullen worden voor de analyse worden beschreven. Uiteindelijk zal dit hoofdstuk uitmonden in een conceptueel model in paragraaf 6.

2.1 METROPOOLREGIO

Er bestaat in de literatuur geen eenduidige definitie voor metropoolregio. Een metropoolregio is de uitkomst van een proces van metropolitanisering waarin sociaaleconomische capaciteiten, geavanceerde infrastructuur en arbeidsmarkten samenkomen in een metropolitane regio (Marsé, 2009:17). Volgens Mathiessen (2000) heeft een metropool de volgende functies: een knooppunt van communicatie, een financieel centrum, culturele voorzieningen, wetenschappelijke instanties, multinationals, instellingen voor hoger onderwijs en een sterk ontwikkelde economie. Metropolen vormen een knooppunt voor communicatie en competitie omdat zij over de capaciteit beschikken om innovatie te creëren. Daarnaast ligt de welvaart van inwoners van een metropoolregio vaak hoger dan het gemiddelde (Mathiessen, 2000). Deze verhoogde welvaart kan verklaard worden doordat een metropoolregio een 'omvangrijk *Daily Urban System*' vormt (Tordoir, 2006). Een *Daily Urban System* vormt een integraal marktgebied voor 90% van de markten voor diensten, voorzieningen, huisvesting, mobiliteit en arbeid (Tordoir, 2006).

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen monocentrische metropoolregio's en polycentrische metropoolregio's. De eerste vorm bestaat uit een regio met één grote stad als centrum en daaromheen kleinere gemeenten. De polycentrische metropoolregio bestaat uit een regio met twee of meerdere gelijkwaardige stedelijke centra. Er is hierbij geen sprake van dominantie door één stad (Dieleman & Faludi, 1998:365). De te vormen metropoolregio Rotterdam Den Haag is te classificeren als polycentrisch, omdat de beide grote steden Rotterdam en Den Haag een gelijkwaardige positie hebben. Daarnaast zijn zij in principe gelijkwaardig aan de overige 22 gemeenten die deel uit maken van de metropoolregio.

2.2 BESTUURLIJKE DAADKRACHT

Bestuurlijke daadkracht is een term die door velen gebruikt wordt, en die centraal staat in dit onderzoek. Er blijkt in de wetenschappelijke literatuur echter geen eenduidige definitie voor dit begrip te zijn. Bestuurlijke daadkracht wordt regelmatig geassocieerd met bestuurlijk vermogen of de Engelse variant hiervan 'governance'. In deze paragraaf zal bestuurlijke daadkracht aan de hand van een aantal elementen beschreven worden.

Na een zoektocht door de wetenschappelijke literatuur blijkt er geen eenduidige algemene definitie te zijn voor bestuurlijke daadkracht. Er is in 2011 echter wel een specifieke definitie gecreëerd voor bestuurlijke daadkracht in een metropoolregio.

Lafortune en Collin (2011) definiëren de bestuurlijke daadkracht van een metropoolregio als volgt:

'the capacity to initiate and to offer a collectively discussed and defined solution to the metropolitan stakes affecting a region' (Lafortune & Collin, 2011:402).

Volgens deze auteurs wordt de bestuurlijke daadkracht beïnvloed door de mate waarin de actoren in staat zijn om samen te werken. Hoe meer zij hiertoe in staat zijn, des te groter is de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio (Ibid.). In hun artikel verwijzen Lafortune & Collin (2011) naar onderzoek van Leo van der Berg uit 1997 en 2001. Uit de onderzoeken van Van der Berg (1997, 2001) zijn een aantal elementen gekomen die de bestuurlijke daadkracht bepalen. Één van deze elementen is het hebben van een visie. Dit element zal ook in dit onderzoek gebruikt worden. De visie wordt in paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk besproken.

Er bestaan naast bovenstaande definitie van Lafortune en Collin ook definities voor bestuurlijk vermogen die niet specifiek voor een metropoolregio gelden. Innes en Booher (2003) definiëren bestuurlijk vermogen als *'een governance systeem dat in staat is om te leren, experimenteren en zich op creatieve wijze aan te passen aan kansen en bedreigingen'* (Innes & Booher, 2003:7). Een kenmerk van bestuurlijk vermogen is volgens deze auteurs reguliere interactie tussen diverse actoren die problemen oplossen. Deze interactie wordt door Innes en Booher intelligente interactie genoemd, in plaats van het klassieke top-down principe waarbij beslissingen op een hoog niveau in de organisatie genomen worden en de uitvoering gescheiden plaatsvindt (Innes & Booher, 2003).

Om het bestuurlijk vermogen van een overheidsorganisatie te vergroten moet volgens Innes en Booher de klassieke bureaucratie met top-down systeem vervangen moeten worden door een matrixorganisatie die beter kan inspelen op de (netwerk)omgeving. Deze organisatie zou moeten bestaan uit mensen die afkomstig zijn van verschillende disciplines. Daarnaast zou er buiten de hekken van de eigen organisatie gekeken moeten worden waardoor een samenwerking kan ontstaan met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven, aldus van Oudenaren (2009).

2.2.1 COLLABORATIVE CAPACITY

Innes en Booher (2003) refereren net als Lafortune en Collin (2011) naar het vermogen om samen te werken als basisingrediënt voor bestuurlijke daadkracht. Innes en Booher (2003) noemen dit samenwerkingsvermogen ‘collaborative capacity’. Zij beschrijven in hun artikel een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om tot collectieve actie te komen en het bestuurlijk vermogen te vergroten.

Ten eerste moet het netwerk waarmee samengewerkt wordt bestaan uit diverse stakeholders. Hierdoor ontstaat een vertegenwoordiging van verschillende belangen en actoren die geïnteresseerd zijn. Daarnaast moet er diversiteit zijn in waarden, bronnen, ervaring en informatie waarover de stakeholders beschikken (Van Oudenaren, 2009:30).

Ten tweede moet er sprake zijn van (enige mate) van afhankelijkheid tussen de actoren. Zij zijn dan afhankelijk van de andere stakeholders om hun eigen wensen te kunnen realiseren. Dit betekent dus dat alle actoren iets moeten kunnen aanbieden wat (een aantal) andere stakeholders willen hebben zodat zij dit kunnen inzetten in ruil voor iets dat voor hen van belang is. In de metropoolregio zou het dan bijvoorbeeld om bepaalde voorzieningen kunnen gaan zoals culturele voorzieningen of de woningvoorraad. Vervolgens is het van belang dat er een authentieke dialoog is tussen de stakeholders. Innes en Booher (2002) gebruiken de term DIAD hiervoor. DIAD betekent diversiteit, interdependance (afhankelijkheid) en authentieke dialoog (Innes & Booher, 2002:226).

Volgens Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson en Allen (2001:242) wordt collaborative capacity gevormd door: *‘De condities die noodzakelijk zijn voor coalities om te komen tot effectieve samenwerking en duurzame verandering in de maatschappij’*.

Deze auteurs hebben een overzicht gemaakt van de bestaande literatuur over collaborative capacity en zijn gekomen tot een model bestaande uit vier niveaus van collaborative capacity die nodig zijn om een samenwerking te laten slagen. Het model bestaat uit niveau 1; de capaciteiten van de deelnemers aan de samenwerking, niveau 2; de relaties tussen de deelnemers, niveau 3; de structuur van de organisatie, niveau 4; de beleidsprogramma’s die door de coalitie worden gesteund (Foster-Fishman et al., 2001:242).

In het artikel worden per niveau een aantal bestanddelen beschreven die samen collaborative capacity vormen. Niveau 1 gaat over de capaciteiten die de deelnemers aan de samenwerking moeten hebben om hun taken uit te voeren en samen te werken. De deelnemers moeten onder andere helder communiceren, de noodzaak en voordelen inzien van de samenwerking en vertrouwen hebben in de andere deelnemers (Ibid.:244). Dit niveau zal in dit onderzoek niet meegenomen worden omdat het gezien de selectie van de respondenten niet valide is om hier uitspraken over te doen. Daarnaast bestaat de samenwerking uit vele deelnemers met elk hun eigen capaciteiten en is het onhaalbaar om de capaciteiten van alle deelnemers op een objectieve manier te meten.

Niveau 2 bestaat uit de relationele capaciteit, want sociale relaties zijn volgens Foster-Fishman et al. (2001) noodzakelijk om de gewenste doelen te bereiken. Het gaat hierbij om zowel interne relaties tussen de deelnemers, als externe relaties tussen de coalitie en externe partijen. Intern moet er sprake zijn van een open klimaat waarin de deelnemers elkaar vertrouwen en meewerken.

Daarnaast moet er een gezamenlijk beeld zijn van het doel van de samenwerking en is de beslissingsmacht horizontaal verdeeld (dus niet hiërarchisch) (Foster-Fishman et al., 2001:252).

Extern moeten er relaties ontwikkeld worden met actoren uit andere sectoren zoals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Om de kans te verhogen dat het beleidsprogramma waaraan gewerkt wordt ook daadwerkelijk uitgevoerd zal worden, moeten daarnaast beleidsmakers van de overheid betrokken worden (in deze casus dus op andere niveaus naast het lokale niveau).

Niveau 3 is gericht op de capaciteit van de organisatie, oftewel het vermogen om deelnemers productief te laten zijn. Hiervoor zijn een aantal deelnemers nodig die een voortrekkersrol vervullen en de coalitie leiden. Daarnaast moeten processen en procedures geformaliseerd worden om duidelijkheid te verschaffen zoals de stemverhouding in de coalitie. Er moet een intern communicatiesysteem zijn dat het delen van informatie stimuleert en discussie mogelijk maakt (Ibid.: 253-255).

Tot slot niveau 4, de capaciteit van de beleidsprogramma's. Beleid dat wordt gemaakt door een coalitie is het meest effectief als de doelen duidelijk zijn, en er sprake is van innovatie en uniciteit. Hierdoor worden outcomes eenvoudiger gerealiseerd en is de maatschappelijke steun groter. Als het beleid gericht is op de behoefte van de samenleving en hierbij gebruik maakt van de sterke punten van de maatschappij draagt dit bij aan de steun en het behalen van doelen (Ibid.: 256-257).

In deze subparagraaf zijn verschillende bestanddelen aan de orde gekomen die leiden tot collaborative capacity waaronder diversiteit en afhankelijkheid. Daarnaast zijn de vier niveaus van Foster-Fishman et al (2001) beschreven: de capaciteit van de deelnemers, de capaciteit van de relaties, de capaciteit van de organisatie en de capaciteit van de beleidsprogramma's. In de volgende subparagraaf zal één bestanddeel verder uitgewerkt worden, namelijk vertrouwen. In het model van Foster-Fishman et al. (2001) werd vertrouwen genoemd in niveau 1 en 2 als belangrijk bestanddeel van collaborative capacity. Omdat de stakeholders van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te realiseren is er vertrouwen nodig om te komen tot een ruil. Als er geen vertrouwen is zullen de stakeholders immers ook niet bereid zijn om iets aan te bieden om te ruilen, omdat zij er niet op vertrouwen dat de anderen iets teruggeven en geen misbruik zullen maken van hun positie (Edelenbos & Klijn, 2007:26).

2.2.2 VERTROUWEN

Edelenbos en Klijn (2007:30) definiëren vertrouwen als: *'een min of meer stabiele verwachting van actoren, over de intenties van andere actoren, dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag.'* Uit het onderzoek van Edelenbos en Klijn (Ibid.) blijkt dat vertrouwen de belangrijkste conditie is voor een samenwerkingsverband om te slagen. Om de collaborative capacity te vergroten is er dus vertrouwen tussen de stakeholders nodig. Dit wordt in de volgende subparagraaf verder uitgewerkt.

Bisram (2006:23) noemt een aantal aspecten die van invloed zijn op de mate waarin een actor door andere actoren vertrouwd wordt. Ten eerste gaat het om de mate waarin het gedrag van de actor consistent is gedurende een langere tijd en in verschillende situaties. Dit betekent dat het van belang is dat de actor op een zelfde manier reageert waardoor zijn gedrag in het huidige samenwerkingsverband voorspelbaar wordt.

Wanneer een actor zich in het verleden consistent heeft gedragen zullen andere actoren eerder geneigd zijn om hem te vertrouwen, omdat zij zijn toekomstige gedrag hierdoor deels kunnen inschatten (Bisram, 2006:23). Het gaat hier dus eigenlijk om de reputatie van een actor door de ogen van de andere actoren gezien.

Het tweede aspect dat Bisram (2006) noemt is de integriteit van de actor. Hij bedoelt hiermee 'de overeenstemming tussen woorden en daden' (Bisram, 2006:23). Dit houdt in dat de actor zich ook daadwerkelijk zo gedraagt als hij zegt en beloofd heeft. Dit is opnieuw van belang voor de voorspelbaarheid, omdat dit de kans aangeeft dat de actor zich zal 'onthouden' van opportunistisch gedrag.

Een derde aspect dat het vertrouwen beïnvloedt is communicatie van de actor naar de anderen toe. Bisram beschrijft communicatie als het delen van informatie met anderen en de openheid van de actor over de aanwezigheid van informatie (Bisram, 2006).

Als een actor informatie deelt en open is over de informatie die voor hem beschikbaar is, is het voor de andere actoren eenvoudiger om in te schatten wat zijn intenties zijn. Daarnaast is het eenvoudiger te schatten of hij geen misbruik zal maken van zijn kennis door deze voor zich zelf te houden en zo de anderen te benadelen (Ibid.). Bovendien is de aard van de informatie en kennis van belang. Deze aspecten geven namelijk een indruk van de bekwaamheid van de actor, wat weer van invloed is op het vertrouwen.

Consistent gedrag, integriteit en communicatie zijn dus aspecten die de mate waarin actoren elkaar vertrouwen beïnvloeden. Dit vertrouwen is vervolgens weer van invloed op de collaborative capacity. Collaborative capacity heeft vervolgens weer invloed op de bestuurlijke daadkracht.

Lafortune en Collin (2011) concluderen in hun onderzoek dat samenwerkingsvermogen belangrijk is om het bestuurlijk vermogen van metropoolregio's te vergroten (Lafortune & Collin, 2011:411). Samenwerking en het bouwen aan consensus is volgens hen een beslissende factor in het vergroten van de bestuurlijke daadkracht (Lafortune & Collin, 2011:415). Het bouwen aan consensus en samenwerkingsvermogen is nodig om te komen tot de creatie van een visie. Een visie vormt volgens deze auteurs namelijk de basis voor bestuurlijke daadkracht. Omdat een visie dus van belang is voor de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio wordt dit element ook gebruikt in dit onderzoek. De kenmerken van een goede visie zullen in dit onderzoek geïntegreerd worden met de kenmerken van een sterk beleidsverhaal, omdat de kenmerken van een visie an sich erg bedrijfskundig zijn en dus op zich staand minder van toepassing zijn in de publieke sector. Om het bedrijfskundige karakter van de visie te verkleinen en deze dus beter toepasbaar voor bestuurskundig onderzoek te maken, wordt de visie samengevoegd met het beleidsverhaal in de volgende paragraaf.

2.3 BELEIDSVERHAAL

Om een samenwerkingsverband, zoals de metropoolregio, effectief te maken is het van belang dat er een beeld is van 'waar we naar toe willen'. Dit beeld kan er namelijk voor zorgen dat de doelen van de samenwerking helderder worden en het bestuur daardoor daadkrachtiger wordt omdat duidelijk is wat er gerealiseerd moet worden. Een manier om dit beeld te realiseren is het creëren van een beleidsverhaal. Een beleidsverhaal beschrijft hoe een bepaald probleem is ontstaan en hoe dit opgelost zou kunnen worden. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de actoren die betrokken zijn bij het probleem en de oplossing en de rol die zij hierin spelen. Een beleidsverhaal schetst dus een mogelijke oplossing voor een bepaald probleem in de vorm van een verhaal met de gewenste beleidsoplossing als moraal. Om dit beleidsverhaal succesvol te maken is het van belang dat er een aantal onderdelen aanwezig zijn in dit verhaal. Deze onderdelen zullen in deze paragraaf beschreven worden.

Volgens Lafortune en Collin (2011) bevordert een gezamenlijke visie de bestuurlijke daadkracht van een metropoolregio. Deze visie of beleidsverhaal zou tot stand moeten komen op basis van collaborative capacity. Er is volgens deze auteurs dus samenwerkingsvermogen nodig om tot een gezamenlijk beleidsverhaal te komen dat ook daadkrachtig is. In de vorige paragraaf is beschreven welke dimensies bijdragen aan dit samenwerkingsvermogen.

Wanneer er samenwerkingsvermogen bestaat of gecreëerd is moet er volgens Lafortune en Collin een gezamenlijke visie ontworpen worden. Burns (1978) definieert een visie als *'een beeld van de gewenste staat van een organisatie op de lange termijn'*. In dit onderzoek gaat het dan om een beeld van de metropoolregio en hoe deze ingericht zal worden. De visie zoals Burns deze definieert wordt in deze casus onderzocht in het visiedocument 'Vernieuwend besturen' en de conceptregeling voor de metropoolregio. Volgens Burns dient een visie als doelstelling om naar toe te werken over een langere termijn.

Dit komt deels overeen met het visiedocument van de metropoolregio. Dit visiedocument was bedoeld als introductie op de plannen van de metropoolregio, die in de regeling en bijbehorend inhoudelijk document concreet gemaakt worden.

Een visie zoals Burns (1978) die beschrijft is ontwikkeld vanuit een bedrijfskundig perspectief. Dit onderzoek vindt echter plaats in een bestuurskundige omgeving, daarom zal het onderzoek gefocust zijn op het beleidsverhaal met als aanvulling de visie over de metropoolregio. Het gaat bij een beleidsverhaal in een bestuurskundige omgeving bijvoorbeeld niet per se om meetbare doelen met een specifiek tijdpad zoals bij een visie volgens Burns van belang is, maar veel meer om het achterliggende verhaal en de presentatie hiervan. Een manier om zo'n beeldende 'visie' te creëren is het gebruiken van een beleidsverhaal of een 'policy narrative'. In dit onderzoek zal het beleidsverhaal van de metropoolregio bestudeerd worden.

Een narratief wordt in de literatuur gedefinieerd als: *"Een verhaal met een opeenvolging van gebeurtenissen die uitmonden in een plot bestaande uit dramatische momenten, symbolen en karakters die leiden tot de moraal van het verhaal."* (Jones & Mc Beth, 2010:329).

Volgens Jones en Mc Beth (2010) moet een verhaal aan een aantal kenmerken voldoen om een beleidsverhaal te zijn. Het verhaal moet een setting of context hebben en er is een plot dat speelt op een bepaald moment in de tijd (begin, midden, eind). Het plot dient als verbinding tussen de karakters (personages) en de context, en het bepaalt de rollen die de karakters in het verhaal spelen (Shanahan, Jones & Mc Beth, 2011:540). Er zijn verschillende stakeholders oftewel karakters die een rol spelen in het verhaal, of die juist (bewust) geen rol spelen in het verhaal. Daarnaast moet er een 'moraal' zijn waarin de gewenste oplossing in de vorm van een bepaald beleid wordt aangeboden (Shanahan et al., 2011:539).

Een beleidsverhaal dient zich af te spelen binnen een bepaalde setting of context. Dit betekent dat er in het verhaal sprake is van een schets van de achtergrond en eventuele voorgeschiedenis. Daarnaast moet duidelijk worden waarom het verhaal zich juist daar afspeelt. In het geval van de metropoolregio kan men dan bijvoorbeeld denken aan de 24 gemeenten die betrokken zijn, oftewel de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden. Waarom speelt het verhaal zich bij deze regio's af en waarom op dit (bestuurs)niveau? Helderheid is volgens Kirkpatrick (2009) een van de vereisten voor een goede visie of in dit geval beleidsverhaal en draagt bij aan de daadkracht. Dit betekent in dit geval dat het verhaal duidelijk moet zijn. Door een kernachtig overzicht van de achtergrond en voorgeschiedenis krijgen de stakeholders een duidelijk beeld van de situatie waarin het verhaal zich afspeelt. Als dan ook het gewenste beleid helder wordt gepresenteerd is het voor de stakeholders eenvoudiger om hun rol te kunnen vervullen en het verhaal te interpreteren.

Als de context van het beleidsverhaal helder is kan het plot worden beschreven dat zich hierbinnen afspeelt. Dit plot beschrijft wat de voordelen zijn van het vormen van een metropoolregio. En waarom dit dus het gewenste beleid is. Daarnaast laat het plot de mogelijkheden zien hoe de metropoolregio ingericht zou kunnen worden. Het uiteindelijke plan zoals dat gepresenteerd wordt in de regeling in de documenten is de 'moraal' van het verhaal oftewel de kern waarin de gewenste oplossing in de vorm van een bepaald beleid wordt geboden. De moraal vormt dus eigenlijk de structuur waarop de oplossing gebaseerd is, in dit onderzoek gaat het dan om de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast komt in het plot naar voren welke stakeholders een rol spelen bij het realiseren van het gewenste beleid, dit zijn de karakters.

Hierboven zijn kort de onderdelen beschreven van een daadkrachtig beleidsverhaal. In dit onderzoek gaat het er echter niet alleen om dat deze dimensies aanwezig zijn, maar bovenal hoe deze door de gemeenten gewaardeerd worden. Wat vinden de respondenten van de keuze voor de context van 24 gemeenten? Wat vinden ze ervan dat het verhaal gericht is op de internationale concurrentiepositie en economische voordelen van de metropoolregio? Kortom wat vinden ze van het verhaal zoals het is opgeschreven in het zienswijzedocument van 1 mei 2012? Daarnaast kan een beleidsverhaal gezien worden als element van bestuurlijke daadkracht omdat dit bijdraagt tot een helder doel en beeld van de rolverdeling. Hierdoor zijn de rollen duidelijk en het doel van de samenwerking helder, dit leidt weer tot een effectievere samenwerking tussen de actoren en dan is er meer daadkracht.

2.3.1 FRAMING

De verschillende onderdelen waar een beleidsverhaal uit bestaat, dragen bij aan het perspectief waarmee de stakeholders naar de metropoolregio kijken. Het beleidsverhaal is immers op een bepaalde manier opgeschreven waarbij de nadruk wordt gelegd op bepaalde onderdelen en onderwerpen. Deze selectie leidt uiteindelijk tot de 'moraal' van het verhaal waarin het gewenste beleidsvoorstel wordt geschetst. Dit proces van selectie en benadrukken wordt framing genoemd (Van der Meeren, 2005:21). Een frame vormt een raamwerk waarbinnen informatie wordt gepresenteerd. Hiermee wordt het onderwerp van het verhaal afgebakend en de nadruk gelegd op bepaalde facetten van het verhaal. Volgens Hallahan (1999:207) leidt dit tot processen die bepaalde onderwerpen en elementen benadrukken en insluiten binnen het raamwerk of juist uitsluiten. Hallahan zegt dat een frame zorgt voor de definitie van een probleem en het benoemen van de oorzaken. Vervolgens wordt hier een moreel oordeel aan verbonden en wordt er een oplossing voor gedragen (Ibid.). De framing bepaalt dus wat er wel en niet in het beleidsverhaal komt. Dit bepaalt vervolgens weer welke oplossing in het verhaal gepresenteerd wordt. Framing is dus eigenlijk een manier om een beleidsverhaal te 'maken'.

Rein en Schön (1993:146) hanteren de volgende definitie voor framing:

'a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting'.

Framing is volgens deze auteurs dus een manier om complexe realiteiten te selecteren, organiseren, interpreteren en begrijpen zodat het hieruit volgende perspectief/referentiekader gebruikt kan worden om een probleem of situatie te begrijpen. Hierbij wordt gebruik gemaakt beelden, symbolen en metaforen om informatie te presenteren en bepaalde elementen zo te benadrukken dat het door de auteur gewenste beeld ontstaat bij de lezer.

Het beleidsverhaal kan volgens Jones en Mc Beth (2010) gebruikt worden als methode om bepaalde elementen van de realiteit te benadrukken en anderen juist te relativiseren. Zij refereren dus ook aan framing. Verhalen kunnen hierdoor ingezet worden om informatie te organiseren, verwerken en over te brengen (Jones & Mc Beth, 2010). De vraag is echter wat de gemeenten vinden van het frame dat gekozen is en gebruikt wordt in het zienswijzedocument. Zijn zij het hiermee eens of willen zij juist andere elementen benadrukken?

Uit de literatuur blijkt dus dat het frame dat iemand gebruikt de wijze bepaalt waarop informatie geïnterpreteerd wordt en hoe daar vervolgens naar gehandeld wordt. Door framing wordt er een kader gevormd waarbinnen het beleidsverhaal van de metropoolregio zich afspeelt. Er wordt een bepaald beeld geschetst van de context en de gewenste oplossing, door degenen die het document schrijven. De stakeholders zullen vervolgens zelf het beleidsverhaal interpreteren, en er hun eigen betekenis aan geven. Om samenwerking te vereenvoudigen en daarmee de daadkracht te verbeteren is het dus van belang dat de stakeholders ongeveer hetzelfde beeld krijgen van het gewenste beleid, zodat zij ongeveer op dezelfde lijn zitten. Het beleidsverhaal zal kaders moeten scheppen die enigszins richting geven aan de interpretatie. Maar daarnaast wel zodanig inspirerend zijn dat de stakeholders zich aangesproken voelen (Kirkpatrick, 2009).

Zij moeten zich daarnaast wel kunnen herkennen in het verhaal om het eens te zijn met de gewenste beleidsoplossing die in het verhaal beschreven wordt. Een visie kan dus gepresenteerd worden in de vorm van een beleidsverhaal om een beeld te schetsen hoe de metropoolregio eruit zou moeten gaan zien. Een visie wordt vooral gebruikt om te inspireren, terwijl een beleidsverhaal ook voor het organiseren van informatie gebruikt wordt. Beiden kunnen gebruikt worden om draagvlak te creëren. Dit sluit aan bij de definitie van Lafortune en Collin (2011) die bestuurlijke daadkracht zien als een collectief besproken en gedefinieerde oplossing. Deze oplossing kan gecreëerd worden door middel van een collectief gecreëerd beleidsverhaal over de metropoolregio. Door gebruik te maken van een sterk verhaal, kan de bestuurlijke daadkracht gestimuleerd worden. Daarnaast draagt dit bij aan draagvlak en dus ook aan legitimiteit.

2.4 LEGITIMITEIT

Het tweede concept dat, naast bestuurlijke daadkracht, centraal staat in dit onderzoek is legitimiteit. Legitimiteit is volgens Bekkers en Edwards (2007) een ongrijpbaar concept. Volgens Stone (2002:85) is legitimiteit te vergelijken met de onzichtbare hand waar economen over spreken bij vraag en aanbod op de markt. Legitimiteit vormt dan de onzichtbare hand in het politieke systeem. Van Tatenhove zegt dat het bij legitimiteit erom gaat dat de handelingen of producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk zijn en in overeenstemming met sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities. Daarnaast verwijst het naar de acceptatie van het politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen (Van Tatenhove, 2009:7). De nadruk die Van Tatenhove legt op acceptatie is zeer bruikbaar voor dit onderzoek omdat er gekeken zal worden naar een metropoolregio die als legitiem ervaren wordt. Oftewel de acceptatie van dit organisatorische verband en de uitkomsten van beleid en besluitvorming in metropoolregio-verband.

In het onderzoek van Van Buuren, Klijn en Edelenbos (2011) wordt de basis van legitimiteit volgens Luhmann geciteerd. Luhmann beschrijft legitimiteit als de bereidheid om een beslissing, waarvan de inhoud nog niet bekend is, binnen een bepaalde marge te accepteren (Van Buuren, Klijn & Edelenbos, 2011:3). Hierdoor hangt legitimiteit dus niet direct af van de inhoud van de beslissing, maar van het proces waarmee deze genomen is of de autoriteiten die de beslissing accepteren (Ibid.).

Om een beter beeld te krijgen van het concept legitimiteit is het volgens Bekkers (2007) van belang om te kijken naar de samenhang met het begrip autoriteit. Legitimiteit veronderstelt namelijk dat er een bepaald gezag oftewel een bepaalde autoriteit is. Om beslissingen van deze autoriteit ook als bindend te ervaren, moet het gezag van de autoriteit voldoen aan een aantal waarden (Bekkers, 2007). Ten eerste moet een beslissing gebaseerd zijn op wettelijke bevoegdheden die in regelgeving zijn vastgelegd. Ten tweede stelt Bekkers (2007) een verband vast tussen de mate waarin een besluit recht doet aan de normen die in een gemeenschap leven en door deze gemeenschap aanvaard worden. Een overheidsoptreden wordt dus als legitiem ervaren indien recht gedaan wordt aan de wil van een gemeenschap (Bekkers, 2007:368). Ten derde moet de kwaliteit van het proces van besluitvorming gesteund worden door politieke en maatschappelijke partijen (Ibid.).

Het gaat hierbij dus om het accepteren van de macht van de mensen die de besluiten nemen (Bekkers & Edwards, 2007:41). Volgens Bekkers kan op basis van deze voorwaarden gesteld worden dat legitimiteit verwijst naar: *'de beoordeling van de uitoefening van macht op grond van gezag.'* (Bekkers, 2007:371). Dit gezag wordt ontleend aan waarden die verwijzen naar rechtmatigheid, gedeelde overtuigingen en de kwaliteit van het proces (Ibid.).

In de literatuur worden verschillende soorten legitimiteit onderscheiden, waaronder proceslegitimiteit. Bij proceslegitimiteit wordt de legitimiteit van het besluitvormingsproces gekoppeld aan verschillende onderdelen van het proces. Bekkers en Edwards (2007) maken een onderscheid in input-, throughput-, output/outcome- en feedback-legitimiteit.

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit verwijst naar de politieke normen en waarden die de invoer van wensen, voorkeuren en belangen in een politiek systeem reguleren (Bekkers, 2007:371). Deze normen en waarden kunnen bijvoorbeeld gaan om politieke gelijkheid of actief burgerschap. Het politieke systeem kan zowel een formele institutie zijn zoals de Europese Unie. Maar dit kan ook een regionaal samenwerkingsverband zijn tussen publieke en private partijen zoals de stadsregio's of straks de metropoolregio.

Bij deze vorm van legitimiteit is het van belang in welke mate er sprake is van 'government by the people' (Scharpf, 1998:6). Hiervoor zijn enkele dimensies in de literatuur beschreven (Bekkers & Edwards, 2007:43-44).

- *De mate waarin er mogelijkheden zijn voor participatie*, zodat belanghebbenden hun wensen kunnen uiten. In dit onderzoek gaat het vooral om de mate waarin raadsleden die de burgers vertegenwoordigen in staat zijn om hun inbreng te leveren. Burgers hebben namelijk geen mogelijkheden om direct te participeren, maar raadsleden doen dit in hun plaats. Zij vertegenwoordigen de burger, waardoor er een getrapte inbreng ontstaat. De kanalen die beschikbaar zijn om input te leveren zijn hierbij van belang.
- *De mate waarin er sprake is van een open agendavormingsproces*, zodat wensen en belangen van burgers/raadsleden ook daadwerkelijk op de agenda komen. Dus welke mogelijkheden bestaan er om eigen agendapunten in te brengen?

Throughput legitimiteit

Throughput legitimiteit verwijst naar bepaalde kwaliteiten van de regels en procedures waarmee bindende beslissingen worden genomen. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om vrije meningsvorming. Bekkers en Edwards (2007:44-45) beschrijven enkele normen die aangeven in hoeverre er sprake is van throughput legitimiteit.

- *De wijze waarop collectieve besluitvorming/wilsvorming wordt gerealiseerd*. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen aggregatie waarbij de beslissing wordt genomen door middel van een stemming, waarbij de meerderheid van stemmen doorslaggevend is. Anderzijds kan besluitvorming plaatsvinden op basis van 'integratie mechanismen' zoals debat en overtuiging (March & Olsen, 1995).

- *De kwaliteit van de participatie in het besluitvormingsproces.* Hierbij gaat het erom welke waarden en normen daadwerkelijk meegenomen zijn in het proces. Bij besluitvorming in een gemeenteraad gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit van de inbreng van de leden die gebaseerd is op het mandaat van de kiezer. In dit onderzoek wordt gekeken naar de coproductie van beleid. Hierbij is de kwaliteit afhankelijk van de vraag of de relevante partijen aan het woord zijn geweest. Daarnaast is transparantie van bijvoorbeeld informatie van belang.

Output/outcome legitimiteit

Deze vorm van legitimiteit verwijst naar de resultaten van het beleid. Het gaat hierbij niet alleen om meetbare resultaten, ook de (on)bedoelde effecten komen hier aan bod, de zogenaamde outcomes (Bekkers & Edwards, 2007:45). Op het moment waarop dit onderzoek is uitgevoerd zijn er nog geen resultaten bekend van de metropoolregio Rotterdam Den Haag omdat deze nog niet in werking is. Er kan dus niet gekeken worden naar het criterium van effectiviteit en efficiency omdat dit nog niet meetbaar is. Er kan wel worden gekeken naar een andere indicator van output/outcome legitimiteit: steun oftewel draagvlak dat bestaat voor de resultaten van het proces. Hiermee wordt dan niet de inrichting van de metropoolregio bedoeld omdat deze nog niet definitief is vastgelegd ten tijde van dit onderzoek. Het gaat in dit onderzoek om het proces van het ontstaan van de inrichting van de pijlers door middel van bijvoorbeeld de open raadsavonden en het metropoolcongres op 4 april 2012. Daarnaast gaat het om het voorlopige resultaat dat gepresenteerd is in het zienswijzedocument van 1 mei 2012.

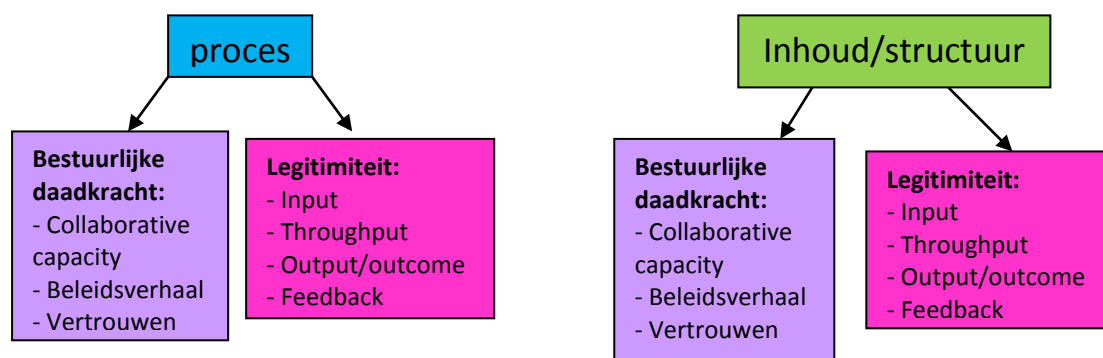
Feedback legitimiteit

Deze laatste vorm van proceslegitimiteit is gericht op de terugkoppeling van de resultaten naar het inputproces (Bekkers, 2007:374). Het hebben van autoriteit om besluiten te nemen betekent automatisch dat men ook verantwoordelijk is voor deze besluiten en de resultaten hiervan. Dit wordt accountability genoemd (Bekkers & Edwards, 2007:46). Een voorwaarde voor accountability is transparantie. Informatie over de besluiten en hun effecten moet dus beschikbaar zijn. Bekkers (2007) formuleert twee aandachtspunten voor feedback legitimiteit die accountability moeten vergroten.

- *De manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten.* Om te kunnen bepalen of de effecten van beleid overeenkomen met de gewenste effecten en de wensen van burgers is een proces van verantwoording of accountability nodig. Het gaat hierbij om de vraag wie verantwoording aflegt, op welke wijze en aan wie.
- *De mate waarin resultaten van beleid worden gebruikt om te leren en het beleid bij te stellen.* De legitimiteit van de overheid en het beleid dat zij voert wordt volgens Bekkers (2007:374) grotendeels bepaald door het vermogen om te leren.

2.5 CONCEPTUEEL MODEL

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn de theoretische concepten besproken die bij dit onderzoek gebruikt worden. In deze paragraaf worden deze concepten met elkaar in verband gebracht door middel van een conceptueel model. In dit model worden de verwachte relaties tussen de variabelen die zijn afgeleid van de probleemstelling grafisch weergegeven.



Figuur 1. Conceptueel model

Het model in figuur 1 vormt een raamwerk waarmee het verband tussen de variabelen gevisualiseerd wordt. Uit het model blijkt de verwachting dat het proces zal leiden tot een bepaalde mate van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit doordat een aantal elementen hiervan in het proces aanwezig zijn. Het proces leidt vervolgens tot een product met daarin de inhoud en structuur van de metropoolregio, het zienswijzedocument. Dit zienswijzedocument heeft mede door het proces een bepaalde mate van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit. Dit onderzoek meet enerzijds de aanwezigheid van de elementen van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit uit het theoretisch kader. Anderzijds is dit onderzoek gericht op de waardering van deze elementen in het proces en product vanuit de gemeenten.

Het proces, de inhoud (zienswijzedocument) en de structuur (de conceptregeling) zullen door de onderzoeker geanalyseerd worden op bestuurlijke daadkracht en legitimiteit door middel van een waarnemingsschema waarin de theorie meetbaar gemaakt is. Er wordt dus onderzocht welke elementen van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit aanwezig zijn in zowel het proces als de inhoud en de conceptregeling. Daarnaast wordt de aanwezigheid of afwezigheid van bepaalde elementen gewaardeerd door een aantal respondenten uit de gemeenten. De analyse wordt zo objectief mogelijk uitgevoerd en de uitspraken van de respondenten zullen dan ook zoveel mogelijk onderbouwd worden met de documentenanalyse en de beschikbare zienswijzen van de gemeenten. Daarnaast beoordelen de respondenten het proces en het zienswijzedocument op bestuurlijke daadkracht en legitimiteit, deze beoordeling zal dus subjectief zijn. Deze twee beoordelingen samen zullen leiden tot een conclusie over de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit van het proces en het zienswijzedocument op basis van de theorie en in de ogen van de respondenten. Het gaat dan dus om hoe zij dit ervaren. Vervolgens zullen hier aanbevelingen uitkomen voor de metropoolorganisatie.

HOOFDSTUK 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk worden de concepten uit de probleemstelling geoperationaliseerd. In de tweede paragraaf zal aandacht worden besteed aan de methodologie van dit onderzoek. De onderzoeksstrategie, en de gebruikte methoden en technieken zullen besproken worden. Vervolgens komen de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod.

3.1 OPERATIONALISATIE

In het conceptueel model uit hoofdstuk 2 worden een aantal concepten weergegeven. In deze paragraaf worden de concepten meetbaar gemaakt door middel van waarnemingsschema's met daarin concepten, elementen, dimensies en indicatoren. Vervolgens worden de concepten en elementen gedefinieerd en meetbaar gemaakt. De concepten zijn de twee onafhankelijke variabelen van dit onderzoek: bestuurlijke daadkracht en legitimiteit. De elementen zijn de onderdelen waaruit de concepten bestaan, deze kunnen weer verdeeld worden in dimensies. De dimensies worden vervolgens gemeten door middel van enkele indicatoren. Een overzicht hiervan staat in tabel 1 en 2.

Tabel 1. Waarnemingsschema collaborative capacity.

Concept	Elementen	Dimensies	Indicatoren
Bestuurlijke daadkracht	Collaborative capacity	- 1) relaties deelnemers - 2) capaciteit organisatie - 3) capaciteit beleidsprogramma's	Intern: mate waarin men afhankelijkheid om doelen te realiseren ervaart - gezamenlijk beeld van het doel van de samenwerking Extern: relaties met externe stakeholders (overleg, afspraken) - betrokkenheid van andere overheden (overleg, afspraken) - voortrekkers (mensen die leiding nemen) - formalisering (vastleggen stemverhoudingen etc.) - interne communicatie (frequentie, volledigheid) - helderheid van de doelen - mate van gerichtheid op behoeften samenleving
	Vertrouwen	- consistent gedrag - integriteit	- actor vertoont het zelfde gedrag gedurende langere tijd in verschillende situaties - nakomen van afspraken/beloften

Tabel 2. Waarnemingsschema beleidsverhaal.

Concept	Elementen	Dimensies	Indicatoren
Bestuurlijke daadkracht	Beleidsverhaal	Beoordeling van: - context - plot - moraal	Mate waarin het verhaal wordt onderschreven op: - achtergrond (helder) - nut/noodzaak, kernboodschap - rollen stakeholders - de structuur van het voorgestelde beleid
		Framing	Gebruik van: - beelden - symbolen - metaforen

3.1.1 BESTUURLIJKE DAADKRACHT

De variabele bestuurlijke daadkracht is een onafhankelijke variabele die van invloed is op de ontwerpprincipes van de metropoolregio (de afhankelijke variabele). Bestuurlijke daadkracht wordt als volgt gedefinieerd: *“Het vermogen om door middel van samenwerking, vertrouwen en het opstellen van een beleidsverhaal te komen tot effectief beleid op het niveau van metropoolregio.”*

De elementen die deze variabele meten zijn collaborative capacity, vertrouwen en het beleidsverhaal. Deze elementen bestaan weer uit een aantal dimensies die gemeten zullen worden door middel van een aantal indicatoren (zie tabel 1).

Collaborative capacity is: *‘het vermogen van de actoren om samen te werken.’* Dit element wordt gemeten door te kijken naar de drie niveaus van collaborative capacity uit het model van Foster-Fishman et al. (2001). Zoals in tabel 1 zichtbaar is zal hierbij gekeken worden naar verschillende indicatoren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag of gemeenten afhankelijk van elkaar zijn en of zij een beeld hebben van het doel van de metropoolregio wat weer van invloed is op het samenwerkingsvermogen.

Vertrouwen is: *‘een min of meer stabiele verwachting van actoren, over de intenties van andere actoren, dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag’* (Edelenbos en Klijn, 2007:30). Dit element wordt gemeten door twee dimensies: consistent gedrag en integriteit. Een voorbeeld van integriteit uit de praktijk is de vraag of afspraken worden nagekomen.

Een beleidsverhaal is *‘een verhaal waarin een beleid wordt geschetst dat een oplossing biedt voor een bepaalde situatie.’* Dit element zal worden gemeten door te kijken naar de volgende indicatoren: de helderheid van de achtergrond, het nut en de noodzaak van het beleid, welke stakeholders betrokken zijn en de structuur van het voorgestelde beleid. Daarnaast zal gekeken worden naar framing door middel van beelden, symbolen en metaforen. Het beleidsverhaal in dit onderzoek staat in het zienswijzedocument waarin beschreven wordt waarom de metropoolregio er moet komen en hoe deze eruit zou moeten gaan zien.

Tabel 3. Waarnemingsschema legitimiteit.

Concept	Elementen	Dimensies	Indicatoren
Legitimiteit	Input legitimiteit	Mogelijkheden voor participatie	- Welke kanalen zijn beschikbaar? (vergaderingen, congres, schriftelijk, klankbordgroep)
		Mate van open agendavorming	- Welke mogelijkheden om eigen agendapunten in te brengen? (in vergadering, forum)
	Throughput legitimiteit	Realisatie van collectieve besluitvorming en wilsvorming	- Besluiten door stemming en/of debat?
		Kwaliteit van participatie in het proces	- Zijn de relevante partijen aan het woord geweest? - Is de informatie transparant?
	Output/outcome legitimiteit	Is er draagvlak voor het resultaat van het proces?	
	Feedback legitimiteit	Verantwoording over resultaten	- Wie legt verantwoording af? - Op welke wijze? - Aan wie?
		Leren van resultaat en beleid bijstellen	- Wat wordt er gedaan met feedback?

3.1.2 LEGITIMITEIT

De variabele legitimiteit is de andere onafhankelijke variabele die van invloed is op de ontwerpprincipes van de metropoolregio. Legitimiteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als:

“De mate waarin de uitkomsten van het beleidsproces en de kwaliteit van het besluitvormingsproces worden geaccepteerd.”

Deze definitie bestaat uit een combinatie van de theorie van Bekkers (2007) over de kwaliteit van het proces en de acceptatie van de uitkomsten volgens de theorie van Van Tatenhove (2009) zoals beschreven in het theoretisch kader. Deze variabele is op te splitsen in vier elementen: input-, throughput-, output/outcome- en feedback legitimiteit. Deze elementen zijn geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. Dit is schematisch weergegeven in het waarnemingsschema in tabel 3.

Input legitimiteit verwijst naar de mogelijkheden voor participatie en de mate van openheid van het agendavormingsproces. Dit zal gemeten worden door middel van twee indicatoren: de beschikbare kanalen voor participatie, en de mogelijkheden om eigen agendapunten in te brengen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aantal vergaderingen en bijeenkomsten waarin geparticipeerd kan worden zoals de open raadsavonden.

De throughput legitimiteit is de wijze waarop collectieve besluitvorming en wilsvorming gerealiseerd worden. Daarnaast gaat het ook om de kwaliteit van de participatie in het besluitvormingsproces. Deze dimensies zullen gemeten worden door te kijken of besluitvorming plaatsvindt door middel van stemming of debat, of de relevante partijen aan het woord zijn geweest en de transparantie van informatie. Het gaat er dus om hoe de besluiten genomen worden, wie hierbij hun mening mogen geven en of informatie voor iedereen beschikbaar is.

De output/outcome legitimiteit verwijst naar de resultaten van het beleidsproces en de steun hiervoor. De dimensie die hiervoor gemeten wordt is de mate van draagvlak voor het resultaat van het beleidsproces. Het resultaat van het proces is het zienswijzedocument van 1 mei.

Tot slot de feedback legitimiteit. Bij deze vorm van legitimiteit gaat het om de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van het proces en of er geleerd wordt van de feedback waardoor het beleid eventueel wordt bijgesteld. De verantwoording wordt gemeten door middel van een aantal indicatoren: wie legt verantwoording af, hoe wordt verantwoording afgelegd en aan wie wordt verantwoording afgelegd.

3.2 METHODOLOGIE

In deze paragraaf worden de methoden en technieken van dit onderzoek besproken. Hierna komen de validiteit en betrouwbaarheid aan bod.

Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen voor een gevalsstudie oftewel een casestudy als strategie. Deze keuze hangt samen met de aard van de probleemstelling. Omdat er sprake is van een onderzoek met een gering aantal eenheden dat specifiek gericht is op de metropoolregio Rotterdam Den Haag, is de casestudy de strategie die hier het beste bij aansluit (van Thiel, 2007). De context van dit onderzoek, de metropoolregio Rotterdam Den Haag, is uniek. Er zijn natuurlijke vele andere metropoolregio's maar deze verschillen toch met de metropoolregio waarop dit onderzoek gericht is. Daarnaast vindt het onderzoek plaats in de natuurlijke omgeving. Andere strategieën zoals het experiment en bestaand materiaal zijn dus minder toepasselijk dan de casestudy.

Methoden en technieken

Er is in dit onderzoek gekozen voor een combinatie van methoden: de inhoudsanalyse van bestaand materiaal en interviews. Daarnaast is ter aanvulling en als achtergrond voor de analyse de methode enquête gebruikt. Er vindt dus een analyse plaats van het proces en het product (het zienswijzedocument) door de onderzoeker. Daarnaast worden de meningen van de respondenten over het proces en het product bestudeerd. Vervolgens kunnen deze twee analyses naast elkaar worden gelegd om te zien waar deze verschillen en hoe dit kan leiden tot verbeteringen voor de toekomst in de vorm van aanbevelingen. De enquête dient als aanvulling op de interviews en het bestaand materiaal.

Er is ten eerste gekozen voor een inhoudsanalyse van bestaand materiaal. Het gaat hierbij om beleidsdocumenten, notities, brieven en achtergronddocumenten. Een deel van deze documenten dient als achtergrondkennis. Daarnaast verschaffen de documenten inzicht in de situatie voor de oprichting van de metropoolregio, dus de 'oude' situatie en het proces van oprichting dat nu plaats vindt. De inhoudsanalyse biedt dus achtergrondinformatie en daarnaast zal hiermee bestuurlijke daadkracht en legitimiteit onderzocht worden in formele documenten om vervolgens een vergelijking te maken met de meningen van de respondenten hierover. Het visiedocument 'Vernieuwend Besturen' en het zienswijzendocument van 1 mei vervullen een hoofdrol in de analyse. In deze documenten worden namelijk de concrete plannen uiteengezet. Het gaat hier dus om het bestuderen van het product en het proces zoals dit de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden. Daarnaast zal gekeken worden naar het toekomstige proces van beleidsvorming in de metropoolregio door analyse van het zienswijzedocument. Ook zal er gebruik gemaakt worden van de reacties van de gemeenten op het zienswijzedocument voor zover die beschikbaar zijn op het moment van onderzoek. Niet alle reacties zullen bekend zijn voor het zomerreces, er zal dus gebruik gemaakt worden van de reacties die op dit moment beschikbaar zijn. Deze documenten zullen gebruikt worden om te analyseren in welke mate er bestuurlijke daadkracht en legitimiteit is. Naast deze documenten zullen een aantal brieven en nieuwsberichten gebruikt worden ter aanvulling en illustratie van het proces.

Als tweede methode is gekozen voor interviews. Door middel van interviews is het mogelijk om de achtergronden en meningen van de gemeenten over het proces en het zienswijzedocument van de metropoolregio te achterhalen. Enerzijds wordt dus onderzocht wat de respondenten vinden van het proces sinds de metropoolregiodag op 25 mei 2011 in het ADO Den Haagstadion tot aan de verschijning van het zienswijzedocument op 1 mei 2012. Daarnaast wordt onderzocht wat de respondenten vinden van de inhoud van het zienswijzedocument, oftewel de inhoud van het product. Deze meningen staan vaak niet op papier of in de officiële documentatie. Door middel van interviews kan de analyse dus dieper gaan dan wat er op papier staat. De gekozen techniek is het semigestructureerde interview, op basis van enkele vooraf opgestelde vragen of topics (zie bijlage 1).

Het semigestructureerde interview biedt de mogelijkheid om op basis van een losse structuur informatie te verzamelen, met een kleiner risico dat andere onderwerpen uitgesloten worden dan wanneer het interview volledig gestructureerd zou zijn. Daarnaast is het mogelijk om van te voren vragen op te stellen die aansluiten bij de operationalisatie. De onderzoeker vergelijkt het proces en product met de waarnemingsschema's uit dit onderzoek. De analyse wordt dus gemaakt door middel van het zoeken naar de indicatoren in documenten en de observaties die tijdens het onderzoek gedaan zijn. Deze analyse wordt vervolgens vergeleken met de antwoorden van de respondenten op de vragen in de interviews. Deze vragen zijn afgeleid van het waarnemingsschema en worden gebruikt om de indicatoren te meten. Daarnaast bieden de interviews de mogelijkheid om nieuwe indicatoren te ontdekken die (nog) niet in het waarnemingsschema zijn opgenomen, maar wel door meerdere respondenten genoemd worden. De interviews bieden dus de mogelijkheid om het waarnemingsschema te testen en zo nodig aan te passen. Daarnaast kan de analyse op basis van de documenten vergeleken worden met de antwoorden van de respondenten. Deze antwoorden dienen tevens ter ondersteuning van de analyse, door middel van quotes uit de antwoorden van de respondenten. Indien de antwoorden van de respondenten afwijken van de documentenanalyse bieden quotes de mogelijkheid om dit aan te tonen.

Als derde methode is er gekozen voor een enquête. Het gaat hierbij om een enquête onder de raadsleden van de gemeenten die geselecteerd zijn voor de interviews. De enquête bestaat uit 10 vragen waarvan 8 meerkeuze en 2 open (zie bijlage 2). De enquête is bedoeld ter aanvulling van de informatie die door middel van de interviews en documentanalyse wordt verzameld. De gegevens zullen niet gegeneraliseerd worden omdat de respons daarvoor te laag is. In de enquête wordt de respondenten gevraagd om hun antwoorden toe te lichten, deze toelichting zal gebruikt worden ter aanvulling van de analyse en eventuele aanbevelingen. Deze zijn dus echter niet generaliseerbaar, maar kunnen wellicht wel een nuttige aanvulling vormen.

Selectie van respondenten

De selectie van de respondenten is een belangrijk onderdeel van het onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor een selectie steekproef van 11 respondenten, de populatie bestaat uit 24 gemeenten. De steekproef bestaat uit een aantal raadsgriffiers en de directeur van de kennisalliantie (tevens raadslid) die deel uit maakt van de initiatiefgroep van pijler 0. Deze zijn geselecteerd op de regio waar hun gemeente bij hoort en de grootte van de gemeente (naar aantal inwoners). Daarnaast is er gekeken naar samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Bijvoorbeeld op Voorne-Putten spreken de raden gezamenlijk hun oordeel uit, hierdoor is een interview met één griffier voldoende om dit gebied af te dekken. Dit geldt ook voor de BAR gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk) en de Waterweggemeenten (Scheidam, Vlaardingen, Maassluis).

Er is voor deze selectie gekozen omdat de griffiers inzicht hebben in de standpunten van hun gemeenteraad en het proces volgen. De directeur van de kennisalliantie is hieraan toegevoegd omdat hij meer achtergrondinformatie kon bieden over de legitimiteit omdat hij zitting neemt in de initiatiefgroep van pijler 0 en tevens raadslid is. Er is niet gekozen voor interviews met raadsleden omdat er in een kort tijdsbestek een erg groot aantal raadsleden geïnterviewd zou moeten worden om een goede afspiegeling te vormen van de 24 gemeenten in de metropoolregio. Bovendien verschillen de politieke partijen per gemeente van mening. De raadsleden van de VVD in Wassenaar kunnen er bijvoorbeeld een hele andere mening op na houden dan hun partijgenoten in Westvoorne, waardoor er moeilijk conclusies getrokken kunnen worden. Daarom is gekozen voor de griffiers in plaats van individuele raadsleden.

Tabel 4. Selectie van respondenten.

Gemeente	Grootte (aantal inwoners)	Stadsregio Rotterdam Stadsgewest Haaglanden
Albrandswaard (BAR)	Klein (<40.000)	Stadsregio Rotterdam
Bernisse (Voorne-Putten)	Klein (<40.000)	Stadsregio Rotterdam
Capelle a/d IJssel	Middel (40.000 -100.000)	Stadsregio Rotterdam
Lansingerland	Middel (40.000 - 100.000)	Stadsregio Rotterdam
Vlaardingen (waterweg)	Middel (40.000 - 100.000)	Stadsregio Rotterdam
Rotterdam	Groot (>100.000)	Stadsregio Rotterdam
Midden-Delfland	Klein (<40.000)	Stadsgewest Haaglanden
Delft	Middel (40.000 - 100.000)	Stadsgewest Haaglanden
Pijnacker-Nootdorp	Middel (40.000 - 100.000)	Stadsgewest Haaglanden
Den Haag	Groot (>100.000)	Stadsgewest Haaglanden

In tabel 4 (zie vorige pagina) staan de respondenten die in dit onderzoek geïnterviewd zijn verdeeld naar de grootte van hun gemeenten, de regio waartoe ze behoren en indien van toepassing het samenwerkingsverband waar ze toebehoren. De steekproef bestaat uit 7 respondenten uit de Stadsregio Rotterdam (totaal 15 gemeenten) en 4 respondenten uit Stadsgewest Haaglanden (totaal 9 gemeenten).

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt volgens Van Thiel (2007:55) bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. Bij nauwkeurigheid gaat het erom of de meetinstrumenten die gebruikt worden, in dit onderzoek inhoudsanalyse, semigestructureerde interviews en open observatie, zo nauwkeurig mogelijk de variabelen meten. Dit is grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van de operationalisatie. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie om de betrouwbaarheid te vergroten. Door het gebruik van meerdere meetinstrumenten en bronnen kan gecontroleerd worden hoe betrouwbaar de resultaten zijn (Van Thiel, 2007:59). De operationalisatie van bestuurlijke daadkracht is deels gebaseerd op bestaande onderzoeken, deze operationalisatie is dus al eens in de praktijk getoetst.

Bovendien wordt het door het gebruik van zowel interviews als inhoudsanalyse en een enquête mogelijk om de metingen te vergelijken en de betrouwbaarheid te vergroten. Het tweede element van betrouwbaarheid is consistentie. Dit is in de sociale wetenschappen een lastig element. Omdat mensen de bron van onderzoek vormen ligt herhaalbaarheid minder voor de hand. Dit wordt in dit onderzoek deels opgelost door gebruik te maken van een interviewhandleiding die is afgeleid van het theoretisch kader en bijbehorende operationalisatie. Daarnaast helpt deze handleiding om de interviews volgens een vast stramien te laten lopen. Hierdoor beantwoordt elke respondent in ieder geval een aantal vragen die hetzelfde zijn.

Validiteit

Van Thiel (2007) maakt een onderscheid tussen interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het om de geldigheid van het onderzoek, is er gemeten wat men wilde weten? Het gaat hierbij vooral om de kwaliteit van de operationalisatie. De operationalisatie van legitimiteit is rechtstreeks afgeleid van de theorie van Bekkers (2007). Hij onderscheidt in zijn boek zelf kenmerken van de verschillende soorten legitimiteit, deze zijn gebruikt voor de operationalisatie. Voor het concept daadkracht is de operationalisatie afgeleid van de verschillende elementen die gebaseerd zijn op wetenschappelijke theorie van andere onderzoekers. Het is echter de vraag of deze elementen ook daadwerkelijk bestuurlijke daadkracht meten omdat dit nog niet eerder met deze operationalisatie is onderzocht. Zoals reeds eerder beschreven bij betrouwbaarheid is er gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie zal een bijdrage leveren aan de interne validiteit omdat er meerdere instrumenten worden gebruikt om de geoperationaliseerde variabelen te meten.

De externe validiteit verwijst naar de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Oftewel gelden de resultaten ook voor andere organisaties of plaatsen (Van Thiel, 2007:57). De externe validiteit is bij een casestudy en dus ook bij dit onderzoek beperkt. Doordat het onderzoek zicht richt op een unieke case, in dit geval de metropoolregio Rotterdam Den Haag is de generaliseerbaarheid zeer beperkt.

HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. De eerste paragraaf geeft een beschrijving van de onderzochte casus. Hierin wordt samengevat wat de metropoolregio inhoud en hoe het proces vanaf de eerste bijeenkomst in 2011 is verlopen. Er wordt uitgelegd wat de structuur van de metropoolregio inhoud aan de hand van de pijlers. Vervolgens worden een aantal bijeenkomsten uit het proces besproken. Hierna komt het zienswijzedocument oftewel de conceptregeling aan bod. Deze wordt op hoofdlijnen samengevat. In paragraaf 2 wordt de bestuurlijke daadkracht geanalyseerd aan de hand van de elementen die terugkomen in het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio. De analyse wordt gemaakt door middel van de dimensies uit het waarnemingsschema uit hoofdstuk 3. Paragraaf 3 gaat vervolgens in op de legitimiteit van de metropoolregio. Ook hierbij wordt specifiek gekeken welke elementen terugkomen in het proces, de inhoud en de structuur.

4.1 CASUSBESCHRIJVING

In deze paragraaf wordt de casus waar dit onderzoek zich op richt beschreven. Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken richt dit onderzoek zich op de metropoolregio Rotterdam Den Haag. In deze paragraaf wordt beschreven wat de metropoolregio inhoud en waarom deze gevormd wordt. Maar eerst wordt aandacht besteed aan het proces vanaf de metropoolregiodag in 2011. Vervolgens wordt de opzet van de inrichting beschreven met onder andere de pijlerstructuur. Vervolgens wordt het zienswijzedocument besproken. Er zal sprake zijn van een indeling in drie onderdelen. Ten eerste wordt het proces besproken vanaf de start in 2011 tot het verschijnen van het zienswijzedocument in mei 2012. Vervolgens wordt de inhoud van de metropoolregio besproken aan de hand van de pijlers. Tot slot komt de structuur aan bod zoals deze in het zienswijzedocument verwoordt wordt.

De start van het proces

Op 25 mei 2011 vindt de metropoolregiodag plaats in het stadion van ADO Den Haag. Dit vormt de officiële kick-off van de metropoolregio, waarop minister Donner en de burgemeesters van Den Haag en Rotterdam de regio informeren over hun plannen. Tijdens deze dag vinden er verschillende ‘oefenduels’ plaats die elk in het teken staan van een bepaald thema. Deze thema’s zullen later de zeven pijlers genoemd worden. Tijdens deze oefenduels kan onder andere gediscussieerd worden over onderwerpen zoals vervoer, de arbeidsmarkt, sport en cultuur en nog vele andere onderwerpen. De dag werd bezocht door raadsleden, wethouders, burgemeesters en door verschillende maatschappelijke organisaties zoals VNO-NCW West. In de periode van mei tot november hebben de besturen van de beide regio’s regelmatig overleg met elkaar. Vooral Rotterdam en Den Haag zijn in deze periode actief bij het proces betrokken, de andere gemeenten spelen op dit moment nauwelijks een rol in het proces. Op 24 november 2011 ontvangen de 24 gemeenten de rompbrief die wordt gestuurd namens de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag. In deze brief wordt kort de aanleiding voor het oprichten van de metropoolregio geschetst en wordt de gemeenten om een reactie gevraagd op de zeven pijlers en het idee van het oprichten van een metropoolregio. Naar aanleiding van deze brief wordt een bijeenkomst georganiseerd in Capelle aan den IJssel op initiatief van de gemeenteraden. Hier wordt de brief toegelicht door de beide burgemeesters en vindt een discussie plaats over de verschillende pijlers.

In vervolg op de rompbrief en de ontvangen reacties van de gemeenten wordt op 31 december het visiedocument 'Vernieuwend besturen' gepresenteerd, dit document is een eerste aanzet voor de plannen van de metropoolregio. De inhoud hiervan wordt verderop in deze paragraaf samengevat.

Proces na visiedocument

Vanaf het aanbieden van het visiedocument houden 'bestuurlijke duo's' zich bezig met de concrete invulling van de pijlers. Deze bestuurlijke duo's bestaan uit wethouders en een aantal burgemeesters afkomstig uit de 24 gemeenten. Er wordt een portfolio samengesteld dat op het congres 'De metropoolregio krijgt kleur' op 4 april gepresenteerd zal worden. Om de inhoud van de pijlers uit te werken worden in de periode van januari tot april verschillende bijeenkomsten georganiseerd door de procesorganisatie bestaande uit ambtenaren uit Den Haag en Rotterdam. Er zijn pijlerbijeenkomsten waarin de bestuurlijke duo's met raadsleden, ambtenaren en experts aan de slag gaan om de inhoud voor hun pijler te verzamelen.

Daarnaast worden er in maart drie strategiebijeenkomsten georganiseerd in de vorm van open raadsavonden in Vlaardingen, Pijnacker-Nootdorp en Spijkenisse. Op deze avonden gaat over de strategieën uit figuur 2 en krijgen de raadsleden de kans om met elkaar en de bestuurlijke duo's te discussiëren. Op 4 april vindt het metropoolcongres plaats. Hier presenteren de bestuurlijke duo's de hoofdlijnen van de voorstellen voor de invulling van de pijlers. Tijdens het congres kan hier door de aanwezigen over gediscussieerd worden in deelsessies, pijler 0 krijgt ook een eigen deelsessie. Vervolgens leidt deze input tot het verschijnen van het zienswijzedocument waar de raden een reactie op kunnen geven. Het zienswijzedocument zou eerst verschijnen op 17 april maar dit wordt uiteindelijk 1 mei vanwege de grote hoeveelheid informatie die erin verwerkt moet worden.

Samengevat is tijdens het proces een grote rol weggelegd voor de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag en de procesorganisatie. De raadsleden worden op bijeenkomsten bij het proces betrokken en tussentijds via brieven geïnformeerd over het proces.

Over de inhoud: de metropoolregio als versterking van de concurrentiepositie

De metropoolregio wordt opgericht om de internationale concurrentiepositie van de Zuidvleugel te versterken. De metropoolregio is op bestuurlijk niveau een nieuw fenomeen voor de regio, maar voor de bewoners van de regio bestaat hij eigenlijk al. Rotterdam en Den Haag zijn dicht naar elkaar toe gegroeid. Wanneer men vanuit de lucht het gebied bekijkt blijkt het moeilijk te zijn om aan te geven waar Rotterdam eindigt en Den Haag begint. Binnen de metropoolregio reizen dagelijks een half miljoen mensen heen en weer tussen hun werk en woonplaats. Er is sprake van een daily urban systeem waarin mensen werken, wonen, studeren en recreëren (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011).

De metropoolregio heeft de potentie om de Randstad bij de topregio's van Europa te laten horen. Op dit moment vormt zij al één van de economische motoren van Nederland. Maar door de economische clusters te versterken kan een groei van 30 miljard van het BRP (Bruto Regionaal Product) bereikt worden (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b:5). Onderzoeken van het OESO en CBP benadrukken dat de kenniseconomie van cruciaal belang is voor Nederland om de concurrentie aan te gaan met andere stedelijke gebieden.

De kennisclusters zullen dus verbeterd moeten worden. Maar dit is niet voldoende, er zijn ook verbeteringen nodig in de infrastructuur en het openbaar vervoer om de kennisinfrastructuur te verbeteren. De kenniseconomie en infrastructuur zullen aangevuld worden met een aantrekkelijk woningmarkt, cultuur, onderwijs, groen en recreatiegebieden (Ibid.:6).

Om dit te bereiken is de volgende missie geformuleerd:

“Wij werken aan een internationale Metropoolregio, waarin bewoners en bedrijven zich optimaal kunnen ontplooiën en (internationale) bezoekers zich welkom voelen. Dit doen we door een betere positionering van ons internationaal concurrerende vestigingsklimaat en het uitvoeren van concrete projecten die de bestaande kracht van beide stedelijke regio's bundelen. Daarbij dragen wij bij aan een positie van de Randstad als topregio in Europa.”

(Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b:4-5).

Strategieën en pijlers

Om de missie te realiseren worden zeven pijlers geïntroduceerd in de rompbrief die op 24 november 2011 aan alle gemeenten is gestuurd (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011). De zeven pijlers zijn:

1. Bereikbaarheid;
2. Economie
3. Greenport
4. Onderwijs & Innovatie
5. Ruimte en Wonen
6. Hof van Delfland/Groenzones
7. Voorzieningen (de metropoolpas)

In de rompbrief wordt de 24 gemeenteraden om een reactie gevraagd op de zeven pijlers en de concrete invulling van de samenwerking. Hier is enige haast bij omdat de minister voor 1 januari 2012 een plan willen hebben voor de metropoolregio. De 24 gemeenten hebben vervolgens gereageerd via brieven en uit deze reacties is vervolgens de visienota *Vernieuwend Besturen* ontstaan. Hierin wordt een eerste voorzet gedaan voor het ontwikkelen van drie strategieën: 1. Daily Urban System, 2. Economisch potentieel en 3. Woon- en leefklimaat. Deze strategieën bestaan uit de 7 pijlers die in de rompbrief vastgesteld zijn. In het visiedocument zijn een aantal pijlers van naam veranderd sinds het verschijnen van de rompbrief, de inhoud voor zover die op dat moment uitgewerkt was is grotendeels gelijk gebleven. In het visiedocument worden de strategieën en pijlers uit figuur 2 (zie volgende pagina) geïntroduceerd en uitgewerkt.

Strategie 1: benutten van het daily urban system

Pijler I: Vervoersautoriteit

Strategie 2: benutten van en investeren in het kennis- en innovatiepotentieel

Pijler II: Regionale economie

Pijler III: Greenport

Pijler IV A: Kenniseconomie & Innovatie

Pijler IV B: Onderwijs & Arbeidsmarkt

Strategie 3: benutten van het voorzieningenniveau

Pijler V: Ruimte & Wonen

Pijler VI: Groen

Pijler VII A: Cultuur

Pijler VII B: Sport

Pijler VII C: Metropoolpas

Figuur 2. Strategieën en pijlers in de metropoolregio zoals beschreven in het visiedocument.

Bron: Visiedocument Vernieuwend Besturen, 2011:13.

Strategie 1 bestaat uit pijler 1 de vervoersautoriteit. Het doel van deze strategie is zorgen dat de belangrijkste voorzieningen in de metropoolregio binnen korte tijd (45 minuten) bereikbaar zijn.

Tot de belangrijkste voorzieningen worden Rotterdam (Mainport), Den Haag (Legal Capital), de grote instituten van de kenniseconomie (de universiteiten van Leiden/Den Haag, Rotterdam, Delft) en de Greenport (Westland, Oostland) gerekend (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b:14).

Door deze voorzieningen beter te verbinden kan de metropoolregio '*beter als één arbeidsmarkt functioneren*' (Ibid.). Er zal dus een vervoersautoriteit worden opgericht om het verkeer en vervoer te verbeteren. Deze zal zich richten op vijf gebieden: openbaar vervoer, beheer en onderhoud, nieuwe infrastructuur, verkeersmanagement en verkeersveiligheid. Dit zal gefinancierd worden met de BDU gelden ter waarde van ongeveer 550 miljoen euro.

Strategie 2 bestaat uit pijler 2 regionale economie, pijler 3 greenport, pijler 4a kenniseconomie & innovatie en pijler 4b onderwijs & arbeidsmarkt. De metropoolregio levert op dit moment al een belangrijke bijdrage aan de nationale economie. De Rotterdamse en Haagse regio vullen elkaar aan, door een betere aansluiting tussen de regio's kan nog meer economische groei bereikt worden (Ibid.:16). Pijler 2 zal zich onder andere richten op het herstructureren van bedrijventerreinen en het afstemmen van detailhandel in beide regio's.

Pijler 3 richt zich op de Greenport. Dit gebied bestaat uit Westland en Oostland en vormt het grootste tuinbouwgebied van Nederland. De ontwikkeling van deze pijler hangt samen met pijler 1, 4a en 5. De inzet van deze pijlers is nodig om de bereikbaarheid te vergroten, kennis te ontwikkelen, ruimte te verdelen en duurzaamheid te vergroten. Concretere acties zijn onder andere het verder ontwikkelen van de A4 en de ontwikkeling en toepassing van duurzame energie (Ibid.:20).

Pijler 4a richt zich op de kenniseconomie en innovatie. Deze pijler heeft als doel het stimuleren van samenwerking tussen kennisinstellingen en economische sectoren. Hiermee worden deze clusters internationaal beter herkenbaar en concurrerend. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking tussen de universiteiten van Leiden, Rotterdam en Delft en de triple helix bestaande uit de metropoolregio als overheidsorganisatie, het bedrijfsleven en de kennisinstituten (Ibid.:22).

Pijler 4b vormt het laatste onderdeel van strategie 2 en is gericht op het onderwijs en de arbeidsmarkt. Om kenniswerkers aan te trekken en de internationale concurrentiepositie te versterken moeten onderwijs en arbeidsmarkt op alle niveaus op elkaar aansluiten (Ibid.:23). De metropoolregio heeft werknemers van alle niveaus nodig. Uit onderzoek van de Erasmus School of Economics van de Erasmus Universiteit blijkt dat: *'de arbeidsmarkten van de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden elkaar goed kunnen aanvullen op specifieke sectoren'* (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b:24). Deze pijler zal zich onder andere richten op de personeelstekorten in het onderwijs en de zorg en het creëren van meer dynamiek op de arbeidsmarkt door middel van onder andere een vacaturebank voor de hele metropoolregio.

Strategie 3 wordt gevormd door pijler 5 ruimte & wonen, pijler 6 groen, pijler 7a cultuur, pijler 7b sport en pijler 7c de metropoolpas. Pijler 5 is gericht op het realiseren van een optimaal vestigingsklimaat met een woningmarkt die keuzevrijheid biedt en daarnaast voldoende groene ruimte (Ibid.:26). Er zal onder andere gezamenlijk gekeken worden naar de wateropgave en het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie voor de woningmarkt waarin woonruimteverdeling (onder andere sociale woningbouw) wordt afgestemd (Ibid.:28).

Pijler 6 is gericht op het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van landschappen en recreatiegebieden. Er zullen onder andere afspraken gemaakt worden over het beheer, de strategie naar de EU en het vergroten van de bekendheid van groen voor de mensen in de steden (Ibid.:30).

Pijler 7 bestaat uit drie onderdelen namelijk cultuur, sport en de metropoolpas. De metropoolregio biedt kansen voor een betere benutting van het aanbod in de beide regio's en een gezamenlijke marketing. Dit wordt concreet vertaald in onder andere het onderling afstemmen van evenementenkalenders, de metropoolregio positioneren als organisator van grote sportevenementen, het samenvoegen van de Rotterdampas, Delftpas en Ooievaarspas tot één metropoolpas voor de hele regio (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011b:32-35).

Pijler 0

Naast de zeven pijlers die in het visiedocument beschreven worden, is er inmiddels een achtste pijler gevormd; democratische legitimiteit en governance oftewel 'pijler 0'. Pijler 0 is ontstaan als reactie op de rompbrief die in november 2011 verstuurd is door de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden. Onder andere de gemeente Westland maakte zich naar aanleiding van de rompbrief zorgen over de betrokkenheid van de gemeenteraden bij het proces en de waarborging van de democratische legitimiteit in de metropoolregio. In haar reactie van 21 december 2011 op de rompbrief schrijft de raad van de gemeente Westland dan ook dat er *'substantieel geïnvesteerd dient te worden in de democratische legitimiteit omdat de metropoolregio anders slechts zal bestaan uit Rotterdam en Den Haag'* (Gemeente Westland, 2011:3).

Op 20 januari wordt in een overleg met de griffiers van de 24 gemeenten besloten om samen te werken aan een initiatief van de raden om een werkbijeenkomst te organiseren over democratische legitimiteit. Dit initiatief leidt tot een besluit in de raadsvergadering van de gemeente Westland op 24 januari om *'in samenwerking met de andere 23 gemeenteraden het proces voor het ontwikkelen van een democratische bestuursstructuur welke is voorzien van een optimale democratische legitimiteit voor de beoogde metropoolregio ter hand te nemen en hiervoor de zogenaamde 'pijler 0' in te richten'* (Gemeente Westland, 2012:2). Op 25 januari nodigt de gemeente Westland de 23 gemeenteraden uit om zich aan te sluiten bij het initiatief en samen te komen in een oriënterende bijeenkomst. Deze bijeenkomst vindt plaats op 24 februari 2012. Tijdens de bijeenkomst wordt een initiatiefgroep gevormd bestaande uit raadsleden van de gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Hellevoetsluis, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rotterdam, Schiedam en Westland. Er wordt tevens afgesproken om in maart een expertmeeting te organiseren (Gemeente Westland 2012b). De initiatiefgroep besluit dat de bijeenkomst zal plaatsvinden op 30 maart in Schiedam. Tijdens de bijeenkomst wordt besproken hoe de democratische legitimiteit ingevuld dient te worden voor het metropoolcongres van 4 april 2012 in Zoetermeer.

Het zienswijzedocument, de structuur van de metropoolregio

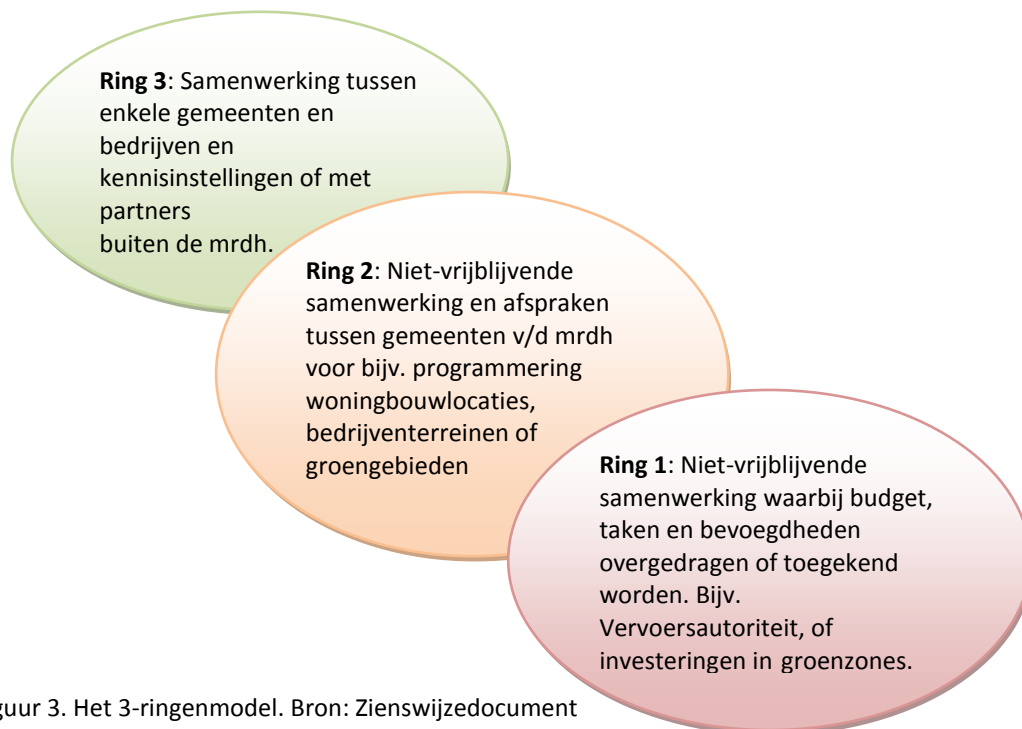
In het zienswijzedocument wordt de structuur geschetst van een mogelijke inrichting van de metropoolregio. Het zienswijzedocument bestaat uit drie onderdelen; A voorstel met daarin de ambities en de organisatie van de samenwerking, B uitwerkingen met de activiteiten en maatregelen voor de 3 strategieën, C een proeve van een gemeenschappelijke regeling. Het document geeft eerst een samenvatting van de inhoud van het stuk en het proces vanaf 2011 (Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2012e). De gemeenten hebben dit document op 1 mei ontvangen, vanaf dat moment gaat de reactieperiode in. De gemeenten hebben tot 30 september de tijd om hun reactie te geven op het document.

Deel A van het zienswijzedocument begint dus met de ambities en een schets van de noodzaak van het oprichten van een metropoolregio. Deze komt vrijwel overeen met het verhaal in het visiedocument van december. Vervolgens worden de drie strategieën (bestaande uit de zeven pijlers) kort beschreven, zonder concrete uitwerking want die volgt in deel B. Vervolgens wordt een voorstel gedaan voor de organisatie gebaseerd op drie uitgangspunten die afkomstig zijn van de raadsbijeenkomsten:

- Betrek alle gemeenten en zorg voor voldoende democratische legitimering; bouw geen nieuwe bestuurslaag.
- Het gaat om het bereiken van de ambities, de organisatie is een afgeleide
- Wisselende coalities nodig

Vervolgens worden er voorstellen gedaan voor de inrichting van het bestuur en ambtelijke apparaat. Hierbij wordt benadrukt dat de inhoud leidend is boven de vorm van organisatie. Het 3-ringenmodel wordt geïntroduceerd, dit model geeft de niveaus weer waarop de samenwerking kan plaatsvinden (figuur 3, zie volgende pagina).

De samenwerking in ring 3 is het meest vrijblijvend, in ring 2 zijn de afspraken niet vrijblijvend maar worden er geen bevoegdheden van gemeenten overgedragen. Samenwerking in ring 1 is het minst vrijblijvend. Gemeenten moeten in deze ring taken en bevoegdheden overdragen aan de metropoolregio dit in de andere ringen niet het geval.



Figuur 3. Het 3-ringenmodel. Bron: Zienswijzedocument

In ring 3 vindt samenwerking plaats tussen enkele gemeenten, bedrijven en instellingen. Deze netwerken zijn flexibel met wisselende coalities. Deze samenwerking heeft een vrijblijvend karakter. De gemeenten hebben een zekere vrijheid om samen te werken en hier ook andere partijen bij te betrekken. Gemeenten zijn in deze ring niet verplicht om zich bij een samenwerkingsverband aan te sluiten. In ring 2 worden de inhoudelijke koers en gemeenschappelijke kaders bepaald door het metropoolbestuur. De raden van de deelnemende gemeenten beslissen vervolgens zelf over de invulling op lokaal niveau. De samenwerking en afspraken op dit niveau zijn niet vrijblijvend. Gemeenten hebben echter wel de mogelijkheid om de kaders die door de metropoolregio gesteld worden zelf in te vullen. In ring 1 beslist het metropoolbestuur over zowel de inhoud als de financiering van het beleid. In deze ring is de samenwerking dus het minst vrijblijvend. De gemeenten moeten bij een samenwerking in deze ring budget, taken en bevoegdheden overdragen of toekennen aan de metropoolregio. Deze ring heeft de meeste impact op de zelfstandigheid van de gemeenten. Er wordt bij een samenwerking in deze vorm verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:17). In deel B zijn de voorstellen per strategie uitgewerkt, hierbij wordt aangegeven in welke ring ze vallen. Omdat dit een erg groot onderdeel van het document is wordt dit hier verder niet in detail beschreven. Samengevat worden er per strategie een aantal speerpunten en agendapunten genoemd waarbij vervolgens aan gegeven wordt in welke ring dit zou moeten gaan vallen. Deel C van het document bestaat uit een proeve van een mogelijke gemeenschappelijke regeling met alle bijbehorende juridische bepalingen. Hierin worden de taken en organen waaruit de metropoolregio zal bestaan en de regels om toe te treden benoemd. In de aanbiedingsbrief wordt de gemeenten gevraagd om te reageren op de drie onderdelen van het zienswijzedocument. Zij kunnen hiervoor tot 30 september een zienswijze indienen.

4.2 ANALYSE: BESTUURLIJKE DAADKRACHT

In deze paragraaf wordt de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio geanalyseerd. Deze analyse is gestructureerd aan de hand van het waarnemingsschema uit hoofdstuk 3. Dit schema zal systematisch door de analyse van bestuurlijke daadkracht lopen. De analyse begint dus met collaborative capacity en eindigt met het beleidsverhaal. Bij het analyseren van de indicatoren zal gekeken worden of en hoe deze terugkomen in drie facetten van de metropoolregio: het proces, de inhoud en de structuur (de gemeenschappelijke regeling). Deze drie onderdelen zijn in de vorige paragraaf beschreven bij de casusbeschrijving. De bestuurlijke daadkracht zoals gedefinieerd en geoperationaliseerd in hoofdstuk 2 en 3 zal gebruikt worden als analysekader. Deze analyse zal worden aangevuld met de informatie uit de interviews en enquête. De analyse wordt aan het eind van de paragraaf samengevat in een tabel met een korte toelichting.

4.2.1 BESTUURLIJKE DAADKRACHT: COLLABORATIVE CAPACITY

Zoals in de operationalisatie in paragraaf 3.1 is besproken wordt bestuurlijke daadkracht gemeten door middel van drie elementen: collaborative capacity, vertrouwen en beleidsverhaal. Collaborative capacity is gedefinieerd als *‘het vermogen van actoren om samen te werken’*. Dit element wordt gemeten door middel van drie dimensies: de relaties van de deelnemers, de capaciteit van de organisatie en de capaciteit van de beleidsprogramma's.

4.2.1.1 COLLABORATIVE CAPACITY: RELATIES DEELNEMERS

De eerste dimensie voor collaborative capacity in dit onderzoek bestaat uit de relaties van de deelnemers aan de samenwerking. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe relaties. De interne relaties zijn de relaties tussen de deelnemers van de samenwerking in dit geval dus de 24 gemeenten. De externe relaties zijn de relaties tussen de actoren die samenwerken en andere partijen. Het gaat hier om het samenwerkingsvermogen binnen de coalitie en tussen de coalitie en andere partijen.

Intern: afhankelijkheid

De eerste indicator waarmee de interne relaties tussen deelnemers gemeten worden is de mate van afhankelijkheid om doelen te realiseren die ervaren wordt door de deelnemers aan de samenwerking. Om tot een samenwerking te komen moet er volgens Innes en Booher (2002) enige mate van afhankelijkheid zijn om de eigen wensen te kunnen realiseren. Actoren hebben elkaar nodig om hun eigen doelen te bereiken.

Proces

In het proces van de metropoolregio is sprake van afhankelijkheid. Deze wordt echter niet door alle gemeenten even sterk ervaren, vooral de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag leggen de nadruk op de onderlinge afhankelijkheid. De andere gemeenten ervaren deze afhankelijkheid minder sterk. Er wordt echter niet gehandeld alsof er een grote afhankelijkheid bestaat tussen Rotterdam, Den Haag en de andere gemeenten. Vooral in het begin van het proces in 2011 lijken deze gemeenten veel samen op te trekken en samen het proces te trekken. De andere gemeenten worden hierbij nauwelijks betrokken, terwijl men wel steeds aangeeft afhankelijk van hen te zijn. Daarnaast wordt steeds benadrukt dat *‘we elkaar nodig hebben’*, maar in de praktijk spelen de andere gemeenten een beperkte rol en hebben vooral Rotterdam en Den Haag de leiding.

Zoals in de casusbeschrijving al naar voren kwam maken de gemeenteraden zich zorgen over de waarborging van legitimiteit in de metropoolregio. De griffiers hebben in een overleg hun zorgen over dit onderwerp gedeeld en het bleek dat de andere gemeenten hetzelfde probleem zagen. Om aandacht voor het democratische gehalte van de metropoolregio te krijgen zijn de gemeenten afhankelijk van elkaars steun. Je kunt als individuele gemeente in een regio die bestaat uit 24 immers weinig bereiken omdat je dan in de minderheid bent. Je bent hiervoor afhankelijk van de steun van anderen. Daarnaast wordt het proces gecoördineerd door een procesorganisatie die geleid wordt door projectleiders van de twee grote gemeenten. Er is hier dus een onderscheid te maken tussen de initiatiefnemers (de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag) en de andere gemeenten. Deze eerste groep heeft een informatievoorsprong omdat de procesorganisatie bestaat uit ambtenaren uit deze twee gemeenten. De andere gemeenten maken geen deel uit van de procesorganisatie en zijn dus afhankelijk voor hun informatie van de beide burgemeesters en de procesorganisatie. In de interviews kwam naar voren dat de andere gemeenten het gevoel kregen dat ze samen moesten werken om invloed te kunnen uitoefenen op Rotterdam en Den Haag. Om de democratische legitimiteit op de agenda van de metropoolregio te krijgen moesten de gemeenten hun krachten bundelen.

Ten tweede zijn de gemeenteraden afhankelijk van de procesorganisatie van de metropoolregio voor de hoeveelheid informatie waarover zij kunnen beschikken. De organisatie informeert de raden onder andere over de stand van zaken van het proces en de momenten waarop zij invloed uit kunnen oefenen. De gemeenteraden hebben echter zelf nauwelijks inzicht in de beschikbare informatie, zij zijn afhankelijk van wat de procesorganisatie naar buiten brengt via bijvoorbeeld de website mrddh.nl. Een aantal respondenten gaf dan ook aan dat zij via hun eigen netwerk extra informatie verzamelden om hun raden op de hoogte te houden van wat er speelt, omdat de raadsleden onvoldoende informatie tot hun beschikking hadden gedurende het proces.

Inhoud en structuur

De afhankelijkheid tussen deelnemers komt ook terug in de inhoud van de metropoolregio. De metropoolregio wordt opgericht omdat de gemeenten samen sterker staan in de internationale concurrentiestrijd en op economisch gebied (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012d). De procesorganisatie van de metropoolregio veronderstelt dat er enige mate van afhankelijkheid is bij de gemeenten om in de economisch zwaardere tijden met minder middelen hun doelen te realiseren. Daarnaast is het op Europees niveau van belang 'hoe groot je bent' als regio. Om geld uit Brussel te ontvangen zijn de gemeenten dus afhankelijk van het aantal inwoners. Door samen te werken heeft de regio een groter aantal inwoners en kan er op Europees niveau meer bereikt worden.

Voordat het proces van het vormen van een metropoolregio van start ging werkten er 15 gemeenten samen binnen de Stadsregio Rotterdam en negen gemeenten binnen Stadsgewest Haaglanden. Uit de interviews blijkt dat de meeste gemeenten naast de samenwerking op regionaal niveau nauwe relaties hebben met één à drie omliggende gemeenten. Deze samenwerkingsverbanden zijn deels gevormd omdat ze verplicht worden door het rijk zoals de GGD. Maar ook omdat het efficiënter is om bepaald beleid samen uit voeren en je *'sommige dingen nou eenmaal beter samen kunt doen'* aldus een respondent. Het gaat hierbij om uitvoering van onder andere de sociale dienst, het toekennen van vergunningen en toezicht & handhaving.

Gemeenten zijn hierin afhankelijk van de relatie met andere gemeenten om samen te werken. Een van de respondenten uit een kleine gemeente zegt dat *‘de uitvoering wel door een andere gemeente gedaan moet worden omdat er te weinig personeel is om het zelf te doen’*. Deze gemeente is dus afhankelijk van andere gemeenten voor de uitvoering van bepaald beleid. Uit de interviews blijkt dat een aantal gemeenten de samenwerking opzoekt omdat zij andere gemeenten nodig hebben, zij zijn op bepaalde gebieden afhankelijk van elkaar. Bijvoorbeeld omdat de andere gemeente bepaalde producten aanbiedt op het gebied van welzijn of omdat de andere gemeente grond bezit. Sommige gemeenten zijn afhankelijk van de sociale woningvoorraad van omliggende gemeenten. Daarnaast zijn er beleidsterreinen die de gemeentegrenzen overschrijden zoals verkeer en openbaar vervoer. Dit kun je als gemeente niet alleen volgens de respondenten. Ook op het gebied van beleid zijn er afhankelijkheden. Deze liggen vooral op het terrein van de decentralisaties zoals de AWBZ en WMO. Binnen de coalitie zijn gemeenten op dit moment dus al afhankelijk van elkaar, nog voor zij gaan samenwerken in de metropoolregio.

De gemeenten zullen volgens een respondent uit een middelgrote gemeente in de toekomst nog meer afhankelijk van elkaar worden: *‘Door de voorgenomen decentralisaties van het kabinet krijg je als gemeente meer taken, maar door de crisis zullen de middelen die hiervoor beschikbaar zijn afnemen. Je hebt elkaar dan dus nog meer nodig om je taken uit te voeren’*. Deze respondent ziet dan ook de meerwaarde in van een samenwerking op metropoolniveau. In het zienswijzedocument wordt de afhankelijkheid in de metropoolregio ook genoemd. Er is volgens het OESO nog veel onbenut potentieel, dit kan alleen benut worden door samen te werken en te zorgen dat bijvoorbeeld de infrastructuur, onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar worden afgestemd. Dit kun je als gemeente niet alleen, maar je bent hiervoor afhankelijk van wat andere gemeenten te bieden hebben.

Elke gemeente heeft zijn eigen kenmerken en kwaliteiten en zal zich dus extra kunnen profileren op bepaalde thema's. Maar om de metropoolregio te ontwikkelen hebben gemeenten elkaar nodig om *‘een teamprestatie neer te zetten’* (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012d:9). Er wordt echter niet concreet uitgewerkt welke gemeenten meer kennis hebben van een bepaalde pijler of op welke thema's elke gemeente zich zal gaan profileren. De specifieke rol die de gemeenten gaan spelen op basis van hun kenmerken en kwaliteiten is dus nog niet duidelijk in de structuur van de metropoolregio. Er wordt in het zienswijzedocument wel geconstateerd dat elke gemeente hierover beschikt, maar een concrete benoeming hiervan en de gevolgen hiervan voor de samenwerking worden niet beschreven. Het blijft onduidelijk op welke gebieden de gemeente expertise hebben en waar de afhankelijkheden liggen als de metropoolregio in deze vorm gestart zou worden.

Intern: gezamenlijk beeld van het doel

De tweede indicator van de interne relaties tussen deelnemers aan de samenwerking, is het gezamenlijke beeld van het doel van de samenwerking (Foster-Fishman et al., 2001:152). Zijn de gemeenten op de hoogte van het doel van de metropoolregio en ondersteunen zij dit doel?

Proces

De respondenten weten dat het doel van de metropoolregio is om de concurrentiepositie te versterken. *‘We moeten straks investeren in een topregio met kwaliteit, daarvoor zijn grote investeringen nodig die je als individuele gemeente niet kunt opbrengen.’*

Daarvoor heb je elkaar nodig' aldus een respondent. Dit doel is vanaf het begin van het proces in 2011 duidelijk gemaakt door de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag. De vraag is echter of dit doel ook door de andere gemeenten gesteund werd, het doel is immers geformuleerd door de twee grote steden zonder daarbij op voorhand de andere gemeenten te betrekken.

In de interviews waren de respondenten nog niet echt overtuigd of de metropoolregio de juiste manier is om het doel te bereiken. Het doel wordt ook niet door alle gemeenten even sterk gedeeld. Een aantal respondenten zegt dat hun gemeente het doel onderschrijft. Er zijn echter ook gemeenten die vinden dat zij zich alleen willen aansluiten bij de metropoolregio als deze iets voor hun eigen gemeente oplevert. Het doel is daarvoor nog niet concreet genoeg. De gemeenten zien nog niet in hoe het doel hen voordeel oplevert. Bovendien heeft een meerderheid van de respondenten het gevoel dat het doel vooral voordeel oplevert voor de twee grote steden en dat het dus niet evenveel gezamenlijk voordeel voor iedereen zal opleveren. Deze respondenten hebben het gevoel dat het doel hen wordt opgedrongen en dat ze 'het maar moeten slikken'. Wat betreft het proces van de afgelopen maanden was er over het algemeen wel een beeld van waar dit toe zou leiden, namelijk een beleidsstuk waar de gemeenten hun mening over mochten geven. Dit is echter niet vanaf het begin in 2011 duidelijk geweest.

Vanaf het moment dat de rompbrief gestuurd werd, kregen de gemeenten een beeld van het doel van het proces en het resultaat dat dit op zou gaan leveren. In de rompbrief wordt namelijk beschreven hoe het proces zal gaan verlopen en dat de gemeenten een zienswijze zullen mogen indienen (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2011). Bovendien is het doel van het proces om de metropoolregio per 1 januari 2013 van start te laten gaan omdat de WGR+ vanaf dat moment zal vervallen. Dit doel bepaalt dan ook de snelheid van het proces. Na de val van het kabinet is het doel van het proces echter minder duidelijk geworden. *'Wat gaat er nu met het proces gebeuren? Wat gaat door en wat niet?'* zijn vragen die een aantal respondenten hebben. Een aantal gemeenten willen meer tijd nemen om het zienswijzedocument te bestuderen en vinden dat dit het juiste moment is omdat de deadline van 1 januari niet meer bestaat. In eerste instantie was het doel van het proces duidelijk maar nu is er onduidelijkheid over hoe het proces verder zal gaan na 30 september, de deadline voor de reacties op de zienswijze van de gemeenten.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument wordt het doel van de metropoolregio omschreven als het versterken van de concurrentiepositie zodat de Randstad een topregio in Europa wordt (Ibid.:3). Dit is hetzelfde doel als tijdens het proces gebruikt is in de verschillende bijeenkomsten en documenten. Het doel komt overeen met het doel in het visiedocument van december. De gemeenten ondersteunen het versterken van de economie, maar dat is een erg groot en algemeen doel. Niet alle gemeenten zien hier direct de relatie met hun lokale belangen en wat de metropoolregio hiervoor kan betekenen. Wellicht is het doel te groot en abstract te geformuleerd om de gemeenten aan te spreken. Tegelijkertijd is de keuze voor dit doel begrijpelijk omdat het gaat om het profileren en sterker maken van de regio. De vertaalslag naar het voordeel voor individuele gemeenten zal echter de komende tijd duidelijk moeten worden. Uit de interviews blijkt dat het doel voor de meeste gemeenten duidelijk is, het zienswijzedocument heeft volgens sommige echter weinig bijgedragen aan het verscherpen van dit doel. Zij zijn wel op de hoogte van het doel, maar dat komt meer door het proces en eerdere stukken.

Zij hadden verwacht dat het zienswijzedocument het doel verder zou specificeren ten opzichte van het proces. Maar voor de meeste gemeenten is het grote doel van *'competitie tussen mondiale Europese regio's wel helder'* op basis van het proces. Het is echter nog niet helemaal duidelijk hoe dit *'in concreet beleid gaat uitpakken'* volgens een aantal respondenten. Zij hadden dan ook verwacht dat dit in het zienswijzedocument meer naar voren zou komen. Naast het profileren van de regio wordt het doel van de metropoolregio omschreven als: *'geld binnenhalen en afstemmen van beleid'* aldus een respondent. Het doel om een betere concurrentiepositie te krijgen op mondiaal niveau wordt door enkele respondenten gesteund, maar een meerderheid heeft het idee dat het doel vooral afkomstig is van de twee grote steden en voor hen het meeste voordeel oplevert. Zij zien nog niet in wat het doel concreet kan bijdragen aan hun gemeente en steunen het doel dus nog niet.

In de conceptregeling die de structuur vormt van de metropoolregio wordt het doel niet expliciet genoemd. Er wordt slechts gesteld dat de samenwerking in de metropoolregio noodzakelijk is om op mondiaal niveau mee te kunnen doen in de toekomst. Het doel van de samenwerking zoals dat tijdens het proces en in de inhoud is beschreven is dus niet vastgelegd in de regeling. Er kan dus niet gemeten worden of de gemeenten hiervan op de hoogte zijn en zij het doel steunen zoals dat in de structuur staat. Ten tijde van de interviews was de regeling nog niet bekend, er is dus niet aan de respondenten gevraagd wat zij ervan vinden dat het doel dat tijdens het proces gehanteerd werd en in de inhoud staat beschreven niet is vastgelegd in de conceptregeling. In de zienswijzen van de gemeenten die op dit moment beschikbaar zijn wordt geen aandacht besteed aan het ontbreken van het doel in de structuur.

Extern: relaties met andere stakeholders

Naast de relaties binnen het samenwerkingsverband, zijn ook de relaties tussen de partijen die deelnemen aan de samenwerking en externe stakeholders van belang voor collaborative capacity. Deze indicator meet of er ook externe stakeholders betrokken worden bij de metropoolregio, in dit deel van de analyse gaat het om betrokkenheid bij het proces.

Proces

In het proces van de afgelopen maanden hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden met verschillende stakeholders volgens een aantal respondenten. Deze zijn onder andere afkomstig uit het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Zo zijn onder andere de kennisinstellingen (waaronder de Erasmus Universiteit, TU Delft en de Universiteit van Leiden) en VNO-NCW west betrokken in het proces. Er is echter geen documentatie waarin is vastgelegd bij welke bijeenkomsten de externe stakeholders aanwezig waren en wat hun inbreng in het proces is geweest. Wel zijn zij uitgenodigd voor het congres van 4 april, en waren er een aantal aanwezig bij de aftrap in 2011. Er is dus sprake van betrokkenheid van externe stakeholders in het proces. Dit heeft echter niet geleid tot concrete afspraken over hun betrokkenheid in het vervolg van het proces en hun rol in een eventuele metropoolregio.

Inhoud en structuur

Naast de betrokkenheid van andere partijen in het proces wordt hier ook aandacht aan besteed bij de inhoud van de metropoolregio die in de eerste twee delen van het zienswijzedocument wordt beschreven.

Hierin staat dat de overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties krachtig en gefocust moeten samenwerken om de potentie van de regio optimaal te benutten (Ibid.:9). In het document wordt dus uitgegaan van een samenwerking met andere partijen dan de 24 gemeenten. 'Er zijn wisselende coalities nodig in samenwerking met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven' (Ibid.:14). Dit wordt bevestigd in het 3-ringenmodel waarin onder andere maatschappelijke allianties tussen gemeenten, instellingen en bedrijven gevormd kunnen worden in de 3^e ring. Ook wordt er gesproken over samenwerking met het Rijk, de provincie en de waterschappen. In de interviews komt vooral de provincie naar voren als partij die betrokken zou moeten worden bij de samenwerking. Maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties worden genoemd als externe partners.

In de structuur van de metropoolregio (de regeling) komen geen andere stakeholders voor. Er wordt namelijk een gemeenschappelijke regeling aangegaan tussen de 24 gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders uit die gemeenten en de burgemeesters van die gemeenten (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:49). Andere stakeholders maken geen deel uit van deze regeling, maar worden zoals in de inhoud staat beschreven wel betrokken bij de samenwerking. Zij maken dus geen deel uit van het openbaar lichaam, maar wel van het samenwerkingsverband.

Extern: betrokkenheid andere overheden

De tweede indicator die de externe relaties meet is gericht op de betrokkenheid van andere overheden. Het is voor collaborative capacity van belang om de beleidsmakers bij de overheid te betrekken om de kans te verhogen dat het ontwikkelde beleid dat uit de samenwerking komt ook daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden.

Proces

In deze casus is dit al deels het geval omdat de metropoolregio op lokaal niveau georganiseerd wordt, het is dus vanzelfsprekend dat de overheid betrokken is in de vorm van de deelnemende gemeenten. Er worden in het proces echter ook andere lagen van de overheid betrokken, namelijk Rijkswaterstaat, de omliggende regio's zoals de regio Drechtsteden en Leiden en de waterschappen. Daarnaast speelt de provincie Zuid-Holland een grote rol omdat een aantal pijlers zich op terreinen richten die onder de hoede van de provincie vallen zoals de vervoersautoriteit en ruimtelijke ordening. De provincie heeft dan ook regelmatig aan tafel gezeten bij overleggen en bijeenkomsten. Omdat de metropoolregio beleidsterreinen bestrijkt die onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Op 26 april besluit de provincie echter om uit het overleg voor de vervoersautoriteit te stappen omdat deze door de val van het kabinet niet meer nodig is. De WGR+ vervalt immers niet meer per 1 januari 2013 zodat het oprichten van een vervoersautoriteit niet nodig is omdat de bevoegdheden ongewijzigd blijven (Provincie Zuid-Holland, 2012:2). De provincie ziet op dit moment dus geen noodzaak om de metropoolregio door te zetten omdat er per 1 januari nog niets verandert. Zij merkt hierbij wel op bereid te zijn om verder te praten over een vervoersautoriteit in de toekomst, maar op dit moment zijn deze gesprekken nog niet nodig omdat de WGR+ ongewijzigd blijft. De dagelijkse besturen van de regio's geven vervolgens in een brief aan de ministers Schultz van Haegen (Infrastructuur & Milieu) en Spies (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan dat zij ondanks het opstappen van de provincie, door zullen gaan met het vormen van een metropoolregio en vervoersautoriteit (Stadsgewest Haaglanden, 2012b).

De provincie vindt dit niet nodig zolang er niets verandert, er zou dan immers gepraat worden over het oprichten van een nieuwe bestuurslaag. Het vertrek van de provincie maakt een vervolgproces voor de metropoolregio ingewikkeld. Vooral voor de vervoersautoriteit is de betrokkenheid van de provincie belangrijk omdat dit een beleidsterrein van de provincie is. Het is dus de vraag wat de status van de vorming van de metropoolregio is terwijl de provincie er niet bij aanwezig is.

Als de metropoolregio gevormd zal worden is de vervoersautoriteit waarschijnlijk het grootste onderdeel waarmee gestart zal worden. Dit kan echter niet van start gaan zonder medewerking van de provincie omdat er sprake is van overlapping. Dit wordt ook zo ervaren door de respondenten. Zij vinden dat de provincie wel betrokken moet blijven, en dat zij een onmisbare rol speelt in het proces. Het terugtrekken van de provincie is volgens sommige respondenten dan ook *'een teken dat dit het moment is om meer tijd te nemen voor het proces in plaats van door te denderen'*. De terugtrekking betekent dus dat het proces te snel is gegaan en dat er nu meer tijd genomen moet en kan worden om de deadline van 1 januari vervallen is.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument wordt gezegd dat de provincie intensief betrokken zal worden bij de metropoolregio. Daarnaast wordt er ook afgestemd met het Rijk en gezocht naar mogelijkheden om samen te werken met de waterschappen. Er wordt in het document dus duidelijk gemaakt dat de overheid naast de betrokkenheid van de gemeenten ook op andere niveaus betrokken wordt in de metropoolregio. Er worden echter geen concrete afspraken met deze partijen gemaakt. Het blijft onduidelijk hoe zij precies betrokken zullen worden bij de metropoolregio en welke rol zij hierin zullen gaan spelen. Terwijl de gemeenten wel een keuze moeten maken over deelname aan de metropoolregio op basis van dit document. De onzekere rol van andere overheden kan een rol spelen bij de beslissing of men wil meedoen met de metropoolregio, omdat onvoldoende helder is waar men voor kiest en wie welke bevoegdheden krijgt.

Daarnaast heeft de provincie zich teruggetrokken, terwijl in het document nog wel van een samenwerking wordt uit gegaan. De provincie heeft bij haar terugtrekking aangegeven dat zij op dit moment geen noodzaak ziet om verder te praten over de vervoersautoriteit omdat door de val van het kabinet de huidige bevoegdheden blijven bestaan. Zij geeft ook aan dat ze bereid is tot een constructieve samenwerking met de metropoolregio te komen in de toekomst (Provincie Zuid-Holland, 2012). Hoe deze samenwerking eruit zal zien blijft onduidelijk, maar er wordt in het zienswijzedocument wel uitgegaan van een samenwerking met de provincie en andere overheden.

Onder de respondenten wordt de provincie door sommigen zelfs bestempeld als onmisbaar, vooral voor de vervoersautoriteit. De respondenten vinden het belangrijk dat de provincie actief betrokken wordt in de metropoolregio. Dit wordt bevestigd in de zienswijzen van de gemeenten Westland en Delft. De gemeente Westland spreekt zich in een nota met uitgangspunten voor het metropoolproces uit over de rol van de provincie: *'De provincie is een belangrijke speler. De positie en de rol van de PZH [Provincie Zuid-Holland] als democratisch gelegitimeerde overheid dient nadrukkelijk in kaart te worden gebracht'* (Gemeente Westland, 2012c:3). Voor deze gemeente wordt in het zienswijzedocument nog onvoldoende duidelijk hoe de provincie in de toekomst betrokken zal zijn bij de metropoolregio en welke rol zij zal gaan vervullen. Ook de gemeente Delft reageert in haar zienswijze op de rol van de provincie. Zij ziet de provincie als *'partner om schouder aan schouder resultaten mee te bereiken'*, een *'goede relatie'* met de provincie is dan ook van belang.

De huidige samenwerking met de provincie in het Stadsgewest Haaglanden vormt volgens Delft 'een goed vertrekpunt voor de relatie van de metropoolregio met de provincie' (Gemeente Delft, 2012:9). In de gemeenschappelijke regeling, de structuur van de metropoolregio, staat dat het Algemeen Bestuur een vertegenwoordiger van de provincie op voordracht van Gedeputeerde Staten kan aanwijzen als lid van het Dagelijks Bestuur (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:45). Daarnaast kan het Dagelijks Bestuur regelen dat er een vertegenwoordiger van het Rijk aanwezig is bij hun vergaderingen als agendalid. Ook zal er een vertegenwoordiger van de provincie deelnemen aan de Vervoersautoriteit die de vorm van een commissie zal aannemen. In de structuur zijn dus een aantal posities vastgelegd waarin andere overheden dan de deelnemers aan de regeling betrokken zijn.

4.2.1.2 COLLABORATIVE CAPACITY: CAPACITEIT ORGANISATIE

De tweede dimensie die gebruikt wordt om collaborative capacity te meten is de capaciteit van de organisatie. Dit houdt in het vermogen om de deelnemers aan de samenwerking productief te laten zijn (Foster-Fishman et al., 2001:253). Deze dimensie wordt gemeten door middel van drie indicatoren; de aanwezigheid van voortrekkers, formalisering en interne communicatie.

Voortrekkers

Om de productiviteit van de samenwerking te vergroten zijn er een aantal deelnemers nodig die een voortrekkersrol vervullen (Ibid.), dit vormt de eerste indicator van de capaciteit van de organisatie. Deze deelnemers nemen de leiding in de coalitie van samenwerkende partijen.

Proces

Tijdens het proces van de metropoolregio hebben de burgemeesters Aboutaleb (Rotterdam) en Van Aartsen (Den Haag) deze voortrekkersrol op zich genomen, zij maken ook deel uit van het bestuurlijk kernteam. Het bestuurlijk kernteam bestaat naast Aboutaleb en Van Aartsen uit twee burgemeesters uit de regio Rotterdam; Van Vliet (Lansingerland) en Bruinsma (Vlaardingen). Vanuit de regio Den Haag nemen de burgemeesters Verkerk (Delft) en Van der Tak (Westland) deel. Daarnaast zitten de wethouders van verkeer en vervoer van Den Haag (Smit) en Rotterdam (Baljeu) in het team. Het kernteam stemt tussentijds af over de actuele ontwikkelingen en de koers van het proces (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012b:3).

De respondenten ervaren vooral dat de burgemeesters Aboutaleb en Van Aartsen de leiding nemen in het proces. Na de val van het kabinet blijven deze burgemeesters hun voortrekkersrol vervullen, dit roept negatieve reacties op bij de respondenten. Zij vinden dat 'Rotterdam en Den Haag' blijven 'doordrammen' ondanks de veranderde situatie. De noodzaak om voor 1 januari alles geregeld te hebben is immers niet meer aan de orde. Om dan toch te zeggen 'er verandert niets, we gaan door' wordt door een respondent omschreven als 'autistisch'. Dit leidt tot wantrouwen tegenover de grote gemeenten, het is dus toch 'een feestje van Rotterdam en Den Haag'. Een aantal respondenten hebben het gevoel dat de raden niet serieus genomen worden. Dat er een aantal voortrekkers zijn die de leiding nemen en door blijven haasten leidt dus eerder tot weerstand in plaats van een productievere samenwerking. De gemeenten hebben het gevoel dat zij buitengesloten worden als ze niet deelnemen aan het kernteam. De voortrekkers zorgen er dus wel voor dat er tempo gemaakt wordt in het proces, maar wanneer dit leidt tot een groeiende weerstand en wantrouwen, zou het juist contraproductief kunnen werken op het samenwerkingsverband.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument worden geen voortrekkers genoemd, zowel in het inhoudelijke als structurele deel van het document. Wellicht komt dit doordat het document nog te algemeen hiervoor is. Sommige respondenten merkten dit ook al op; *'het is nog niet concreet en scherp genoeg'*. Wellicht worden deze rollen pas ingevuld als er daadwerkelijk gestart wordt met een metropoolregio en duidelijk is welke gemeenten meedoen en welke plannen uit het zienswijzedocument doorgaan. Maar volgens Foster-Fishman et al. (2001) zijn voortrekkers van groot belang voor de productiviteit van de samenwerking. Het ontbreken hiervan zou dus kunnen leiden tot een verminderd resultaat. Tegelijkertijd kan dit ook een bewuste keuze zijn van de procesorganisatie om de gemeenten eerst de tijd te geven om na te denken over het concept. Door geen voortrekkers aan te wijzen krijgen de gemeenten eerst het woord alvorens wordt besloten of en hoe de metropoolregio van start gaat. Het van tevoren benoemen van voortrekkers zou de indruk kunnen wekken dat de metropoolregio er toch wel komt ongeacht de reacties van de gemeenten op het concept. Of dat de gemeenten waar de voortrekkers vandaan komen een betere positie hebben in de metropoolregio. De voortrekkers van het proces (Aboutaleb en Van Aartsen) werden immers ook met enig wantrouwen bekeken, omdat zij afkomstig waren uit de grote steden. Als zij ook nu als voortrekkers aangewezen worden wordt het dus weer *'een feestje van Rotterdam en Den Haag'* in de ogen van de andere gemeenten.

Formalisering

Formalisering van processen en procedures is de tweede indicator die de capaciteit van de organisatie meet. Formalisering dient om duidelijkheid te verschaffen en draagt bij aan de productiviteit van de samenwerking volgens Foster-Fishman et al. (2001). Formalisering in het proces zou dan bijvoorbeeld de vorm aan kunnen nemen van een procesplanning met daarin belangrijke data en een overzicht voor de raadsleden wanneer zij waar aanwezig kunnen zijn.

Proces

In de rompbrief staat een grove schets van het proces van de daaropvolgende maanden. De planning is echter erg algemeen, een beschrijving per maand maar zonder concrete data en informatie over het type bijeenkomsten wat georganiseerd wordt. In januari wordt er een soortgelijke brief gestuurd namens de burgemeesters van de grote steden. Dit levert verwarring op bij de raden, zij vragen om meer concrete informatie over wat het proces betekent voor de discussie en besluitvorming. Wat betekent het proces voor de raden? De griffiers hebben vervolgens samen een factsheet gemaakt waarin de meest gestelde vragen staan, een soort *'metropoolregio voor dummies'* aldus een respondent van een middelgrote gemeente. *'We hebben meegegeven richting de bestuurders en werkorganisaties dat de raden te weinig worden meegenomen in het proces. Jullie zijn er dag en nacht mee bezig, maar de raadsleden horen slechts af en toe iets'*. Dit heeft geresulteerd in de publicatie van de factsheet in maart (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012b). Er is dus sprake van enige mate van formalisering in de rompbrief, maar deze was weinig concreet. Dit is later, mede door de vele klachten van raadsleden, uitgebreid met een factsheet met daarin meer gedetailleerde informatie.

Inhoud en structuur

Het zienswijzedocument bestaat zoals in paragraaf 4.1 is beschreven uit twee inhoudelijke delen (A+B) en deel C dat de eerste aanzet vormt voor een nieuwe gemeenschappelijke regeling.

In deel A wordt al kort gesproken over de formele organisatie van het bestuur bestaande uit een Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en een voorzitter, dit wordt in de regeling verder uitgewerkt. Deel C bevat een proeve van deze regeling, hierin zijn een aantal procedures vastgelegd. Er wordt bijvoorbeeld een voorstel gedaan voor de samenstelling van het Algemeen en Dagelijks Bestuur van de metropoolregio. Een onderdeel dat voor de gemeenten erg belangrijk is zo bleek uit de interviews. Omdat dit een conceptregeling is zijn er ook procedures die nog niet zijn vastgelegd zoals de stemverhoudingen in het bestuur en de financiering. Dit wordt verder uitgewerkt 'na juridisch advies' (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012d:44). Maar deze onderdelen zijn voor de gemeenten erg belangrijk en dus ook van invloed op hun keuze om deel te nemen aan de metropoolregio. Het wordt voor gemeenten dus moeilijk om hun keuze te baseren op dit document wanneer voor hen belangrijke onderdelen nog niet zijn vastgelegd. Dit komt ook naar voren in de zienswijzen van de gemeenten Delft, Westland en de gemeenten op Voorne-Putten. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor het tijdsplan omdat de gemeenten dit eerst uitgewerkt willen zien alvorens een keuze te maken.

Interne communicatie

Interne communicatie is de derde en laatste indicator die de capaciteit van de organisatie meet. Volgens Foster-Fishman et al. (2001) draagt een open intern communicatiesysteem, dat het delen van informatie stimuleert en discussie mogelijk maakt, bij aan de productiviteit van de samenwerking.

Proces

Na de metropooldag op 25 mei 2011 was er vrijwel geen informatie beschikbaar over de metropoolregio. Raadsleden waren afhankelijk van wat de procesorganisatie naar buiten bracht, er was op dat moment nog geen website waar alles op gepubliceerd werd. Daarnaast probeerden raadsleden om via hun griffier of bestuur meer informatie te krijgen, omdat zij vanuit de organisatie onvoldoende op de hoogte werden gehouden van het proces. In de reacties op de rompbrief reageerden een aantal gemeenten dan ook dat het sinds de metropoolregiodag 'erg stil is geweest'. Er was dus weinig interne communicatie waarbij informatie gedeeld wordt om een discussie mogelijk te maken (Gemeente Lansingerland, 2011). In de brieven komt dan ook naar voren dat het voor een aantal gemeenten 'moeilijk is om een passend antwoord te geven op de vragen in de rompbrief' (Gemeente Barendrecht, 2011). Dit komt omdat er te weinig informatie bekend is over de metropoolregio volgens de gemeenten, maar er wordt wel om een inhoudelijke reactie gevraagd.

In januari 2012 gaat de officiële website mrdh.nl de lucht in. Hierop wordt informatie over de verschillende bijeenkomsten, de pijlers en ander nieuws gepost. Daarnaast is het vanaf dat moment mogelijk om je via de website te abonneren op een maandelijkse nieuwsbrief met actuele ontwikkelingen in de metropoolregio, het digitale signaal. Vanaf begin 2012 is de interne communicatie dus verbeterd ten opzichte van 2011.

Uit de interviews blijkt dat de meningen over de communicatie vanuit de procesorganisatie verdeeld zijn. Een aantal respondenten zegt dat er voldoende informatie beschikbaar is onder ander via de website: *'Raadsleden kunnen alles te weten komen wat ze willen weten'* aldus een respondent. Maar een groot deel van de respondenten is minder tevreden. Vooral in het begin van het proces werd er weinig informatie verstrekt of kwam deze te laat.

Later is dit wel verbeterd met onder andere de komst van de website. Maar toen de strategiebijeenkomsten werden georganiseerd, werden de raadsleden juist weer *'overstelpd met informatie die ook vaak tegenstrijdig was'*. De structuur van de bijeenkomsten was onduidelijk; waarom wordt deze bijeenkomst georganiseerd, voor wie? Bovendien was de informatie die gedeeld werd vaak tegenstrijdig. Zo kwamen er bijvoorbeeld uitnodigingen vanuit de bestuurlijke duo's waarin stond dat raadsleden welkom waren, terwijl de Stadsregio tegelijkertijd een uitnodiging stuurde waarin stond dat alleen de bestuurders welkom waren. Volgens een paar kritischere respondenten zijn alleen *'the happy few'* echt goed op de hoogte, omdat deze raadsleden achtergrondkennis hebben of omdat de griffier contacten heeft dichtbij het kernteam. Er is dus volgens hen onvoldoende openheid in het proces. Bovendien ontstond er een verschil in de beschikbare informatie tussen de twee regio's aan het begin van het proces. In de regio Den Haag ging het Dagelijks Bestuur begin 2011 langs de raden om uitleg te geven over de metropoolregio, in de regio Rotterdam gebeurde dit pas later. De meningen van de respondenten over de interne communicatie lopen dus uiteen, maar zijn grotendeels minder positief van aard.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument wordt meerdere malen gesproken over het delen van informatie binnen de pijlers, onder andere bij onderwijs en de arbeidsmarkt (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:29). Dit delen van informatie wordt echter niet verder geconcretiseerd. Daarnaast is er in de gemeenschappelijke regeling een artikel opgenomen (art 3:6) waarin de informatieplicht geregeld wordt. Het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en de voorzitter zijn volgens dit artikel verplicht om informatie en inlichtingen te verstrekken aan de raden (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:46). Informatiedeling is dus wel in het stuk opgenomen, maar waar, hoe en wanneer dit gebeurt is nog niet duidelijk. Wellicht blijven de website en de nieuwsbrieven een belangrijke rol vervullen in de toekomst.

4.2.1.3 COLLABORATIVE CAPACITY: CAPACITEIT BELEIDSPROGRAMMA'S

De capaciteit van de beleidsprogramma's is de laatste dimensie waarmee collaborative capacity gemeten wordt. Deze dimensie meet of het beleid aan een aantal voorwaarden voldoet die volgens Foster-Fishman (2001) bijdragen aan het eenvoudiger realiseren van outcomes en het creëren van maatschappelijke steun. Deze voorwaarden worden gemeten door middel van twee indicatoren; heldere doelen en gerichtheid op de behoeften van de samenleving. Deze dimensie is specifiek gericht op de inhoud van het zienswijzedocument, deze zal dus niet gemeten worden in het proces.

Helderheid van de doelen

Duidelijke doelen die door de deelnemers als helder worden beschouwd is de eerste indicator van de capaciteit van de beleidsprogramma's. In de paragraaf over de relaties van de deelnemers kwamen de doelen ook aan bod. Het gaat daar echter om het gezamenlijke beeld dat de partijen hebben van het doel. Deze indicator kijkt naar de helderheid van het doel zelf, oftewel is duidelijk wat er met het doel bereikt moet gaan worden en hoe dit gerealiseerd gaat worden. In het zienswijzedocument wordt per strategie een doelstelling gepresenteerd. De doelstelling van strategie 1 (daily urban system) is: de belangrijkste locaties binnen de regio zijn binnen 45 minuten bereikbaar. Deze doelstelling maakt helder dat het bij strategie 1 om bereikbaarheid en vervoer gaat. Uit de doelstelling blijkt echter niet welke locaties als belangrijk beschouwd worden en wie dit bepaalt.

In de toelichting wordt benadrukt dat de belangrijkste voorzieningen goed en snel bereikbaar moeten zijn. Vervolgens worden Rotterdam, Den Haag, de grote instituten van de kenniseconomie (universiteit van Rotterdam, Delft en Leiden/Den Haag) en de Greenport genoemd als plaatsen die goed bereikbaar moeten zijn (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:20). Het blijft echter onduidelijk of dit de belangrijkste locaties zijn waar de doelstelling naar verwijst of dat dit slechts een selectie is van een lijst met locaties. Daarnaast blijkt uit de doelstelling niet hoe deze bereikbaarheid gerealiseerd gaat worden, dit wordt verder toegelicht in het hoofdstuk.

De doelstelling van strategie 2 (economie, kennis, innovatie) is: een robuuste economische structuur met sterke internationaal concurrerende bedrijven aan de top en een brede ondernemende basis. Het doel van deze strategie is het versterken van de economie en de concurrentie aangaan op internationaal niveau. De samenhang met kennis en innovatie wordt in deze doelstelling niet zichtbaar (Ibid.:24). Het economische doel van deze strategie is dus helder, maar de verhouding met kennis en innovatie blijkt niet uit de doelstelling. Dit wordt wel verder uitgewerkt door middel van speerpunten, hierin komen kennis en innovatie wel terug. De doelstelling is dus helder voor economie maar onvolledig voor de gehele strategie omdat kennis en innovatie er niet in genoemd worden.

De doelstelling van strategie 3 (voorzieningen) is: zorgen voor een attractief en duurzaam woon- en leefklimaat voor de burgers en een wervend vestigingsklimaat voor bedrijven (Ibid.:32). Deze doelstelling is gericht op het optimaliseren van voorzieningen zodat zowel burgers als bedrijven daarvan kunnen profiteren. Hoe dit tot stand zal komen wordt in het vervolg van het hoofdstuk uitgewerkt. Bij deze doelstelling is het helder dat het hem om de strategie voor voorzieningen gaat, hoe dit 'zorgen voor' in de praktijk uitpakt wordt nog niet direct duidelijk. De toelichting zorgt hier er wel voor dat de doelstelling concreter wordt.

In de zienswijze van de gemeente Westland en de conceptzienswijze (wordt 22-8 definitief vastgesteld) van de gemeenten van Voorne-Putten komt naar voren dat zij de uitwerking van de doelen in voorstellen onvoldoende concreet vinden. Het wordt niet duidelijk hoe deze voorstellen bijdragen aan de doelen, hoe de voorstellen gerealiseerd zullen gaan worden en wat de financiële gevolgen zijn.

Behoeften samenleving

De laatste indicator van de capaciteit van de beleidsprogramma's, is de gerichtheid op de behoeften van de samenleving. Als het beleid hierop gericht is wordt de steun voor het beleid groter en daarmee ook de kans dat de doelen behaald worden (Foster-Fishman et al., 2001:257). De vraag is dus is de metropoolregio gericht op de behoeften van de samenleving? De samenwerking is in gang gezet om economische groei te realiseren en in een stroomversnelling gekomen omdat de minister de WGR+ wilde afschaffen. De economische groei heeft positieve gevolgen voor de samenleving, maar de metropoolregio is niet gevormd omdat de burger daarom gevraagd heeft. Wel kunnen bijvoorbeeld de terreinen openbaar vervoer, de arbeidsmarkt, woningvoorraad en voorzieningen voordeel opleveren voor de burger.

Het zienswijzedocument besteedt echter vooral aandacht aan de economische voordelen en is minder gericht op de mate waarin de metropoolregio een bijdrage kan leveren aan behoeften in de samenleving. De respondenten vinden dat de metropoolregio niet leeft onder de burgers. En een aantal van hen vraagt zich ook af wat de voordelen voor de burger zijn ten opzichte van de huidige regio's. De voordelen voor de burger ten opzichte van de huidige regio's zijn dus nog onvoldoende duidelijk.

4.2.2 BESTUURLIJKE DAADKRACHT: VERTROUWEN

Vertrouwen vormt het tweede element dat bestuurlijke daadkracht meet. In de operationalisatie is vertrouwen gedefinieerd als: *'een min of meer stabiele verwachting van actoren, over de intenties van andere actoren, dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag'* (Edelenbos en Klijn, 2007:30). Vertrouwen wordt gemeten door middel van twee dimensies: consistent gedrag en integriteit.

4.2.2.1 VERTROUWEN: CONSISTENT GEDRAG

Consistent gedrag is de eerste dimensie waarmee vertrouwen tussen de gemeenten gemeten wordt. Consistent gedrag betekent dat de actor gedurende een langere tijd en in verschillende situaties op dezelfde manier reageert. Hierdoor wordt het gedrag dat de actor zal vertonen in de samenwerking beter te voorspellen. Consistent gedrag is eigenlijk een soort verklaring van goed gedrag die iets zegt over de reputatie van de actor.

Proces

Wanneer men kijkt naar het gedrag van de gemeenten gedurende het proces zou er een indeling gemaakt kunnen worden. De twee grote gemeenten Rotterdam en Den Haag lopen gedurende het proces voorop en trekken de zogenaamde kar. Zij gedragen zich gedurende het proces als leiders door een voortrekkersrol in te nemen. De burgemeesters van deze gemeenten zijn dan ook degenen die de brieven sturen namen de metropoolregio. Zij houden deze rol gedurende het proces.

Daarnaast is er een verdeling te maken in de andere gemeenten. Er is een groep gemeenten die het proces nauwlettend en actief volgen en hun (soms kritische) mening kenbaar maakt via brieven aan de burgemeester van Rotterdam en Den Haag. Tot deze groep behoren onder andere de gemeenten Capelle aan den IJssel, Westland en Albrandswaard. Daarnaast organiseert deze groep extra bijeenkomsten, zoals de bijeenkomst in de Capelle aan den IJssel en de bijeenkomsten voor pijler 0. Er is ook een groep gemeenten die het proces wat meer van een afstand volgen, zij hebben minder behoefte om naast de bijeenkomsten die vanuit de metropoolorganisatie georganiseerd worden, andere bijeenkomsten te organiseren. Deze groep is wel op de hoogte van het proces, maar treedt minder op de voorgrond. Zij zijn tevreden met de voortgang van het proces, zij volgen het wel actief maar treden dus minder naar voren dan de andere groep. Tot deze groep behoren bijvoorbeeld de gemeenten Bernisse, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp.

Uit de interviews blijkt dat er bij veel gemeenten een traditioneel wantrouwen bestaat tegenover het gedrag van de twee grote gemeenten, Rotterdam en Den Haag. Dit wantrouwen is afkomstig uit de samenwerking zoals die nu plaatsvindt in de huidige Stadsregio en Stadsgewest. Vooral bij de gemeenten in de Stadsregio heerst wantrouwen. Dit kan verklaard worden door de stemverhoudingen in het bestuur van de Stadsregio. Rotterdam kan hier samen met één andere gemeente de meerderheid van de stemmen halen.

Bovendien heeft niet elke gemeente een zetel in het Dagelijks Bestuur, terwijl dit in Stadsgewest Haaglanden wel het geval is. Er heerst hier dus een traditioneel wantrouwen tegenover de grote stad omdat zij een relatief invloedrijke positie heeft tegenover de andere gemeenten. Dit is ook zichtbaar in het proces van de metropoolregio. Meerdere respondenten spreken dan ook over het zogenaamde Calimero-effect; zij zijn groot en ik ben klein! *'Er heerst een soort gereserveerdheid om opgeslokt te worden door de groten. Dat we niet meer het eigene kunnen bewaren omdat er geen rekening meer wordt gehouden met wat belangrijk is voor ons'*. De snelheid waarmee het proces door Rotterdam en Den Haag gestuurd wordt versterkt volgens de respondenten de angst om overheerst te worden. Zeker nu de noodzaak om alles snel te regelen minder is geworden na het vervallen van 1 januari als deadline. De burgemeesters van Rotterdam en Den Haag *'denderen ondanks dat alles gewoon door'*, terwijl zij wel zeggen dat de raden aan zet zijn en hun inbreng gehoord wordt.

De burgemeesters vertonen dus wel consistent gedrag, zij zijn immers gedurende het proces de voortrekkers, maar hebben hierdoor de reputatie gekregen dat ze niet luisteren naar de kleinere gemeenten en toch hun eigen zin doen. Doordat zij zich dus hetzelfde blijven gedragen ondanks de veranderde context wordt het vertrouwen in deze voortrekkers en het proces juist kleiner.

Inhoud en structuur

Tijdens het proces is steeds gezegd door de burgemeesters dat de raden aan zet zijn en dat hun inbreng tijdens het proces gebruikt zal worden voor het zienswijzedocument. De respondenten hebben echter het gevoel dat er weinig met hun kritiek die ze tijdens de bijeenkomsten geuit hebben gedaan wordt. Het zienswijzedocument lijkt qua inhoud erg veel op het visiedocument van december, terwijl er in de periode daarna veel gediscussieerd is over de metropoolregio met als doel de mening van de raden te horen. Volgens een respondent is de mening van de gemeenten niet zo leidend als gezegd werd aan het begin van het proces. Verslagen van pijlerbijeenkomsten laten delen van de kritiek weg, *'er wordt niet geluisterd naar wat de hele groep tijdens de bijeenkomst geroepen heeft over deze pijler'*. Ondanks de kritiek staat deze pijler ongewijzigd in het zienswijzedocument.

De inhoud van het zienswijzedocument lijkt erg veel op het visiedocument, terwijl er volgens de respondenten wel veel kritiek was. De beloften om open te staan voor de inbreng van de raden, heeft dus niet geleid tot concrete aanpassingen in de inhoud. De inbreng die beloofd was tijdens het proces wordt dus niet gebruikt, terwijl dit wel door de organisatie gezegd wordt onder het motto; de raden zijn aan zet. Raden hebben het gevoel dat de discussies die tijdens de pijlerbijeenkomsten plaatsvonden niet zijn gebruikt in de portfolio's van het congres en het zienswijzedocument.

De organisatie vertoont hiermee echter wel consistent gedrag. In het begin van het proces in 2011 werd al inspraak beloofd in de rompbrief werd ook om een reactie gevraagd die vervolgens gebruikt zou worden voor het visiedocument. Het visiedocument bevat echter nauwelijks de kritiekpunten die in de reacties op de rompbrief door de gemeenten genoemd worden. Vervolgens kan er inbreng geleverd worden voor de inhoud en structuur tijdens de verschillende bijeenkomsten (pijler, congres, raadsavonden), maar ook hiervan komt uiteindelijk weinig terug in het zienswijzedocument. Dit document lijkt namelijk erg veel op het visiedocument, zij het met een iets uitgebreidere uitwerking van de pijlers en de toevoeging van een conceptregeling.

De organisatie gedraagt zich dus consistent omdat er ongeacht de kritiek van de gemeenten weinig gewijzigd wordt in de inhoud, ondanks dat dit wel beloofd word. Dit is vanaf het begin van het proces tot nu toe zo gebleven, de meerderheid van de respondenten heeft dan ook het gevoel dat zij niets te zeggen hebben tegenover de organisatie en de twee burgemeesters.

4.2.2.2 VERTROUWEN: INTEGRITEIT

Integriteit is de tweede dimensie waarmee vertrouwen gemeten wordt. Bislam (2006) definieert dit als de overeenstemming tussen woorden en daden. Het gaat er om of een actor zich gedraagt zoals hij beloofd en hij zich zal onthouden van opportunistisch gedrag.

Proces

Tijdens het proces is gebleken dat stukken niet op de afgesproken datum gepubliceerd werden. In zowel de rompbrief als de procesbrief van 14 maart, schrijven de burgemeesters van Den Haag en Rotterdam dat tijdens het congres de hoofdlijnen van de uitwerking van de pijlers gepresenteerd zullen worden. Daarnaast zal er medio april een conceptregeling naar de raden gaan. Deze zal bestaan uit 'zoveel mogelijk uitgewerkte voorstellen over de activiteiten, financiering (van de pijlers en het geheel), en de governance van de metropoolregio, inclusief een ontwerpvoorstel voor een gemeenschappelijke regeling' (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012c:2).

Op het congres wordt echter geen uitwerking van de pijlers gepresenteerd in de deelsessies, er vindt een discussie plaats waarbij de pijlertrekkers een algemene inleiding geven zonder op concrete plannen in te gaan. Daarnaast wordt het versturen van de conceptregeling uitgesteld naar 1 mei.

Dit stuk wordt dus later geleverd dan in eerste instantie afgesproken was. Daarnaast bevat het stuk niet alle elementen zoals in de procesbrief beschreven werd. De financiering is niet (volledig) uitgewerkt, er wordt alleen beschreven dat de BDU-gelden en een bedrag voor groen van de Gedeputeerde Staten gebruikt kunnen worden. Wat de kosten voor de gemeenten zullen zijn en hoe de andere terreinen gefinancierd zullen worden, is nog niet uitgewerkt in het zienswijzedocument. Dit was echter wel in het vooruitzicht gesteld in de procesbrief. Daarnaast blijkt dat de regeling niet volledig is. De stemverhoudingen in het bestuur zijn bijvoorbeeld nog niet uitgewerkt, terwijl dit voor gemeenten een belangrijk onderdeel is. De beloften zoals deze in de procesbrief aan de raden gedaan worden, worden dus niet waargemaakt.

Bij de respondenten is twijfel ontstaan over de integriteit van de procesorganisatie. Dit komt onder andere doordat beloften niet werden nagekomen. Er was eerst gezegd dat op 4 april een conceptregeling gepresenteerd zou worden, uiteindelijk bleef op het op 4 april bij '*een paar sheets en een glossy verhaal*' aldus een respondent. Toen zou het stuk twee weken na het congres verschijnen, dit werd uiteindelijk 1 mei.

Inhoud en structuur

Wat betreft de inhoud en structuur is de gemeenten in eerste instantie een conceptregeling beloofd die zou verschijnen tijdens het congres. Tijdens het congres bleek het stuk dus later te komen. Bovendien bleek het stuk geen conceptregeling te zijn maar een zienswijzedocument, dat minder ver uitgewerkt was dan beloofd was aan het begin van het proces. Het zienswijzedocument bevat bovendien een proeve van een gemeenschappelijke regeling die nog niet volledig uitgewerkt is, terwijl de gemeenten een gemeenschappelijke regeling beloofd was.

Uit de interviews bleek dat een aantal raden dit als ‘een zwaktebod’ hebben ervaren. De inhoud bleek dus niet te voldoen aan de belofte die de gemeenten was gedaan. Dit wordt dan ook in de reacties op de zienswijze naar voren gebracht. De reacties gaan in op de onvolledigheid van het stuk, waarin voor de gemeenten belangrijke onderdelen zoals de financiering ontbreken. De procesorganisatie en de twee burgemeesters houden zich dus wat betreft de inhoud en structuur van het document niet aan hun eerdere beloften volgens de respondenten. Door het niet nakomen van beloften naar de raden wordt de integriteit van de procesorganisatie en de beide burgemeesters door de respondenten in twijfel getrokken.

4.2.3 BESTUURLIJKE DAADKRACHT: BELEIDSVERHAAL

Het beleidsverhaal vormt het derde element dat de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio meet. Een beleidsverhaal wordt gedefinieerd als: *‘een verhaal waarin een beleid wordt geschetst dat een oplossing biedt voor een bepaalde situatie’*. Het gaat er dus om in hoeverre de gemeenten het verhaal onderschrijven. Het beleidsverhaal staat in het zienswijzedocument in de eerste twee delen en wordt gemeten door middel van dimensies: context, plot, moraal en framing. Het gaat bij dit element dus expliciet om de inhoud en de structuur van de metropoolregio. Er wordt dus niet naar het proces gekeken omdat het om het beleidsverhaal gaat zoals dat opgeschreven staat in het zienswijzedocument.

4.2.3.1 BELEIDSVERHAAL: CONTEXT

Een beleidsverhaal dient zich af te spelen binnen een bepaalde context of setting. Dit houdt in dat de achtergrond en eventuele voorgeschiedenis van het verhaal beschreven worden. De indicator context wordt gemeten door te kijken naar de helderheid van de achtergrond van het verhaal dat in het zienswijzedocument verteld wordt.

In hoofdstuk 1 wordt een samenvatting van het proces vanaf 2011 geschetst. Hierin wordt beschreven wat er in die periode is gebeurd en welke bijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Dit deel van het document beschrijft dus de voorgeschiedenis die zich heeft afgespeeld voordat het zienswijzedocument klaar was. Dit verhaal geeft op een beknopte en heldere wijze weer hoe het proces in aanloop naar het zienswijzedocument eruit heeft gezien (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:5). De beschrijving begint echter bij de visienota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierdoor wordt een belangrijke bijeenkomst in 2011 niet beschreven, namelijk de aftrap van het proces op de metropoolregiodag in mei. Deze bijeenkomst betekende de officiële start van het proces van de metropoolregio waar het zienswijzedocument een resultaat van is. Om de voorgeschiedenis compleet te maken had deze bijeenkomst ook in de processchets beschreven moeten worden.

4.2.3.2 BELEIDSVERHAAL: PLOT

Het plot is de tweede dimensie van het beleidsverhaal. In het plot wordt beschreven waarom het beleidsverhaal zich op metropoolregio afspeelt en waarom de vorming van een metropoolregio nu moet plaatsvinden (noodzaak). Daarnaast worden de voordelen van het vormen van een metropoolregio (nut) benoemd en de partners die daarbij betrokken worden. Het gaat er dus om in hoeverre de gemeenten de noodzaak en het nut zoals geschetst in het document onderschrijven. Het uiteindelijke beleidsvoorstel voor de inrichting komt terug in de moraal (zie volgende paragraaf).

De indicatoren die het plot meten zijn het nut en de noodzaak van de metropoolregio, en de rollen van de stakeholders die bij de metropoolregio betrokken worden.

Nut en noodzaak

Het nut en de noodzaak van de oprichting van de metropoolregio vormen één van de twee onderdelen van het plot. In hoofdstuk 2 van het zienswijzedocument wordt de noodzaak van het oprichten van de metropoolregio beschreven. Enerzijds hebben we te maken met een recessie in Nederland terwijl tegelijkertijd landen zoals China en Oost-Europa een sterke economische groei laten zien. Om de concurrentie op mondiaal niveau aan te gaan en het economisch potentieel van de gemeenten in de metropoolregio optimaal te benutten, is een samenwerking op grotere schaal dan het huidige regioniveau nodig. Vervolgens wordt uitgelegd waarom de metropoolregio daar de juiste oplossing voor is. De noodzaak om een metropoolregio op te richten is volgens het zienswijzedocument de concurrentiestrijd op economisch gebied. Door een groot samenwerkingsverband te starten kan de Randstad de concurrentie aan met andere stedelijke gebieden. Dit is in de huidige situatie niet voldoende mogelijk omdat er teveel versnippering is in de regio's op het gebied van bereikbaarheid, arbeid, kennis, huisvesting, onderwijs en voorzieningen (Ibid.:3).

Om op lange termijn concurrerend te blijven op mondiaal economisch niveau is volgens het zienswijzedocument een intensieve samenwerking nodig om het op dit moment onbenutte potentieel in te zetten. De metropoolregio is daar volgens het zienswijzedocument de juiste vorm voor. De noodzaak voor de metropoolregio is dus vooral van economische aard. Er wordt in dit deel van het beleidsverhaal dus duidelijk gemaakt waarom het beleidsverhaal zich op metropoolniveau afspeelt. Dit wordt onderbouwd met onderzoeken van het OESO naar het potentieel van de regio en Pieter Tordoir naar het opleidingsniveau. Dit deel van het document legt op heldere wijze uit waarom het beleidsverhaal zich hier afspeelt. Een kanttekening is wel dat er geen bronvermelding staat bij de onderzoeken van het OESO en Tordoir, er kan dus niet gecontroleerd worden wat hier precies in onderzocht is en wat de uitkomst was.

Uit de interviews blijkt dat de meerderheid van de respondenten de noodzaak voor een intensievere samenwerking op een groter niveau inzien. Vooral op het terrein van verkeer & vervoer en economie is de noodzaak volgens hen aanwezig. Of deze samenwerking in een metropoolregio moet plaatsvinden met naast deze thema's ook andere thema's die samen zeven pijlers vormen is minder voor de hand liggend. De noodzaak van de samenwerking en het nut van de metropoolregio als samenwerkingsvorm komt volgens de respondenten echter niet overtuigend genoeg naar voren in het visiedocument en zienswijzedocument: *'het is met de beste bedoelingen bedacht, maar de onderbouwing in het stuk is onvoldoende voor binding. Dat is jammer.'* Volgens een andere respondent is er wel een algemeen beeld dat de metropoolregio bedoeld is om de regio en economie te versterken. Maar de tekst van het zienswijzedocument is niet scherp genoeg om dit aan te tonen. *'De noodzaak staat teveel verstopt in de zienswijze'* volgens deze respondent. Er moet volgens hem *'meer urgentie'* in het stuk.

Een kleine meerderheid van de respondenten ziet de noodzaak van zeven pijlers tegelijk realiseren niet in. Zij vinden (een aantal) wel nuttig, maar zouden liever zien dat de infrastructuur en economie prioriteit krijgen alvorens de andere pijlers gerealiseerd worden.

Bovendien worden nut en noodzaak van de metropoolregio door hen in twijfel getrokken omdat de WGR+ (voorlopig) blijft bestaan. De respondenten vragen zich af wat het nut is van de metropoolregio als de WGR+ er nog steeds is, de huidige regio's zijn dan volgens hen teveel overlappend met de metropoolregio. De meerwaarde van de metropoolregio is onvoldoende duidelijk als de WGR+ blijft, wat leveren de pijlers op ten opzichte van wijze de waarop de regio nu georganiseerd is? Een respondent van een middelgrote gemeente is het hier niet mee eens. Hij vindt dat de gemeenten te weinig oog hebben voor het regionale belang en teveel kijken naar wat het voor hen lokaal oplevert. *'Zij zien nog niet in dat als je iets op regionaal niveau realiseert, dat dit ook nuttig voor jouw lokale gemeente kan zijn'*. De gemeenten zijn dus nog niet geheel overtuigd van het nut en de noodzaak van het oprichten van een samenwerking in metropoolregio verband. Hierdoor hebben zij ook het gevoel dat het hen opgedrongen wordt door de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag. En daarom hebben zij het gevoel dat het te snel gaat en dat zonder afschaffing van de WGR+ de noodzaak verdwijnt.

De procesorganisatie besteedt aandacht aan deze gevoelens in de aanbiedingsbrief bij het zienswijzedocument. In de brief staat dat de urgentie nog steeds groot is ondanks de val van het kabinet. De economische situatie is immers onveranderd gebleven ondanks dat de WGR+ niet afgeschaft wordt. De economische positie van de regio was de primaire reden waarom de metropoolregio noodzakelijk was, de afschaffing van de WGR+ heeft het proces slechts in een stroomversnelling gebracht. Deze afschaffing per 1 januari was dus niet de reden waarom de metropoolregio noodzakelijk is. De noodzaak voor de metropoolregio bestaat nog steeds; namelijk het versterken van de concurrentiepositie in de mondiale economie (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012d:3). Nut en noodzaak komen dus wel naar voren in het zienswijzedocument, maar zijn nog niet helder en overtuigend genoeg in de ogen van de respondenten. Ondanks de toelichting in de brief hebben zij het gevoel dat de grootste noodzaak voor de snelheid van het proces ligt bij de afschaffing van de WG+, terwijl de organisatie juist benadrukt dat dit slechts een versnelling van het proces heeft veroorzaakt. De noodzaak om mee te kunnen blijven doen in de wereldeconomie blijft onveranderd. Deze zal dus helderder beschreven moeten worden om de gemeenten te kunnen overtuigen zich aan te sluiten bij de metropoolregio.

Rollen stakeholders

Naast het nut en de noodzaak van het beleidsverhaal, is de rol die de stakeholders in het verhaal krijgen van belang voor de collaborative capacity. De rollen die zij in het verhaal toebedeeld krijgen zijn namelijk van invloed op hun houding in de samenwerking. Als een stakeholder het bijvoorbeeld niet met zijn rol eens is, kan dit de samenwerking vertragen omdat hij minder meewerkend is. Maar dit geldt ook andersom, een rolverdeling waar de stakeholders zich in kunnen vinden kan de samenwerking juist versterken. De rollen van de stakeholders in het verhaal zijn dus van belang voor het samenwerkingsvermogen.

In het zienswijzedocument wordt diverse malen benadrukt dat de samenwerking in de metropoolregio zal moeten plaatsvinden tussen gemeenten, provincie, waterschappen, bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld. Deze samenwerking vindt plaats in wisselende coalities naar gelang het onderwerp en het niveau waarop samenwerking plaatsvindt binnen het 3-ringenmodel (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:16).

Deze stakeholders zullen dus een rol gaan vervullen in de metropoolregio volgens het beleidsverhaal. Er wordt echter geen concrete invulling gegeven aan deze rolverdeling in het zienswijzedocument. Er wordt slechts over de stakeholders gesproken in de zin dat ze 'een rol' zullen gaan spelen, welke dat precies zal zijn wordt niet expliciet gemaakt. Het enige dat hierover gezegd wordt is dat de raden deel uit maken van het Algemeen Bestuur en een afvaardiging zitting zal nemen in het Dagelijks Bestuur. In het Dagelijks Bestuur zal ook een zetel beschikbaar zijn voor de provincie en een agendalidmaatschap voor het Rijk (Ibid.:18). Maar de rolverdeling bij de speerpunten per pijler wordt niet verder uitgewerkt dan het noemen van een aantal mogelijke partners. Dit is voor de raadsleden een erg abstract niveau. Volgens de theorie van Shanahan et al. (2011) kan hier nog winst behaald worden door de rolverdeling sterker neer te zetten in het verhaal en meer expliciet te maken hoe deze ingevuld zal worden zodat de gemeenten weten waar ze aan toe zijn.

Bovendien schrijven de gemeenten van Voorne-Putten in hun concept zienswijze dat de rol van de provincie in het Dagelijks Bestuur merkwaardig is. De provincie kan volgen het zienswijzedocument lid uit gaan maken van het Dagelijks Bestuur, maar zij maakt geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling. Het is dus vreemd dat er wel een zetel in het bestuur is, terwijl de provincie niet deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling en dus formeel niet tot het samenwerkingsverband hoort (Stuurgroep Voorne-Putten, 2012:6). Daarnaast wordt er door het metropoolbestuur ook afgestemd met het provinciale beleid, terwijl de provincie ook deel uit maakt van het metropoolbestuur. De zetel voor de provincie in het Dagelijks Bestuur is merkwaardig volgens deze gemeenten (Ibid).

4.2.3.3 BELEIDSVERHAAL: MORAAAL

In dit laatste deel van het beleidsverhaal wordt de moraal gepresenteerd; de structuur van de oplossing in de vorm van het gewenste beleid. In de andere onderdelen van het beleidsverhaal wordt toegewerkt naar dit onderdeel. De moraal vormt de basis van het beleidsverhaal waarop samengewerkt zal gaan worden, de structuur. In het zienswijzedocument heeft de moraal de vorm gekregen van een proeve van een gemeenschappelijke regeling, aangevuld met inhoudelijke uitwerkingen van de pijlers. Deze aanzet voor een nieuwe gemeenschappelijke regeling vormt de juridische basis en kern van de samenwerking, deze wordt aangevuld met de uitwerkingen van de pijlers en rolverdeling. De regeling in het zienswijzedocument is nog niet volledig, het is dan ook een proeve. Er ontbreekt echter een onderdeel dat voor de gemeenten van belang is en mogelijk ook invloed heeft op hun oordeel over het zienswijzedocument; de stemverhoudingen in het bestuur. De raden zijn wel bereid om samen te werken mits zij nog iets in te brengen hebben en niet zomaar overruled kunnen worden. De verhouding tussen grote en kleine gemeenten is voor hen dus van groot belang. Deze kan zelfs bepalend zijn voor hun keuze om deel te nemen, want democratische legitimiteit is een belangrijk onderdeel voor de raadsleden.

Uit de interviews blijkt dat de raden bang zijn dat zij 'overheerst' zullen worden door de twee grote gemeenten, het zogenaamde 'Calimero-effect'. Dit werd in de enquête door een aantal respondenten bevestigd. De stemverhoudingen zijn voor hen een belangrijke maatstaf om te beoordelen of zij '*nog iets te zeggen hebben*' en '*een vinger in de pap kunnen houden*' wanneer de samenwerking nog groter wordt dan in de huidige regio's. Zij hechten dan ook grote waarde aan de democratische legitimiteit van het document. Dit blijkt ook uit de zienswijzen van onder andere Delft en Westland.

Zij willen dat de stemverhoudingen niet gebaseerd zijn op inwonersaantallen omdat dit zal leiden tot oneerlijke stemverhoudingen, en dus de mogelijke 'overheersing' door de grote gemeenten. Zij reageren dan ook op het ontbreken van de stemverhouding in het concept.

De moraal van het zienswijzedocument bestaat naast de regeling uit de drie strategieën, uitgewerkt in zeven pijlers. De zeven pijlers zijn vervolgens weer uitgewerkt in een aantal speerpunten. Per speerpunt is aangegeven in welke ring de samenwerking valt. Dit bepaalt in hoeverre gemeenten bevoegdheden moeten overdragen aan de metropoolregio en de mate van vrijblijvendheid van de afspraken. Per strategie wordt uitgelegd waarom deze belangrijk is en welke maatregelen er genomen zullen worden. Er wordt echter niet onderbouwd waarom er zeven pijlers gekozen zijn en waarom juist deze speerpunten centraal zullen staan per pijler. Ook de keuze van de ringen waar de activiteiten in uitgevoerd zullen worden, wordt niet onderbouwd. Het is nog geen definitief plan want de raden mogen hun zienswijze eerst nog geven, maar om hen te overtuigen is een onderbouwing van de gemaakte keuzes van belang. Deze komt nog niet duidelijk naar voren in het stuk. In de zienswijze van de gemeente Westland en de gezamenlijke conceptzienswijze van Voorne-Putten komt de uitwerking van de pijlers ook aan bod. Voorne-Putten vindt de uitwerking van de pijlers in voorstellen onvoldoende concreet (Stuurgroep Voorne-Putten, 2012:10). De gemeente Westland mist de onderbouwing van de keuze voor deze zeven pijlers in het stuk. Het lijkt of de zeven pijlers een gegeven zijn, zonder dat deze keuze beargumenteerd wordt (Gemeente Westland, 2012c:3).

Dit werd bevestigd in de interviews. De respondenten vinden de onderbouwing van de keuze voor zeven pijlers onvoldoende. Zij vragen zich af waarom juist deze gekozen zijn en of ze wel allemaal tegelijk ingevoerd moeten worden. *'Waarom beginnen we niet gewoon met de infrastructuur en economie. Iedereen vindt deze onderwerpen belangrijk. Als dat goed gaat kunnen we kijken welke pijlers we nog meer willen'* aldus een respondent. De meerwaarde van samenwerking op economisch en infrastructureel gebied wordt door de respondenten bevestigd, over de andere pijlers is men verdeeld. Dit komt volgens de respondenten doordat de zeven pijlers al vastgesteld waren, maar zonder dat duidelijk is waarom. Dit is in het zienswijzedocument niet verbeterd, omdat de onderbouwing nog steeds onvoldoende is. Raadsleden zijn dus kritisch over het stuk, maar staan wel positief tegenover samenwerking. Over de uiteindelijke inhoud waarop samengewerkt zal worden en het niveau van de samenwerking zal dus vanaf september gediscussieerd worden.

4.2.3.4 BELEIDSVERHAAL: FRAMING

Het beleidsverhaal draagt bij aan het perspectief waarmee de gemeenten naar de metropoolregio kijken. Er wordt namelijk een bepaald raamwerk gebruikt waarbinnen bepaalde elementen van de inhoud benadrukt worden, oftewel framing (Van der Meeren, 2005:21). Het frame dat in het beleidsverhaal gebruikt wordt leidt tot een bepaald beeld van de metropoolregio. De indicatoren waarmee een frame gemeten wordt zijn het gebruik van beelden, symbolen en metaforen.

Het subject dat geframed wordt, in het beleidsverhaal is de metropoolregio. De metropoolregio wordt op een bepaalde manier gepresenteerd in het beleidsverhaal zodat deze als beste oplossing eruit ziet. Er wordt dus een frame gecreëerd dat de metropoolregio presenteert als ideale oplossing en samenwerkingsverband.

In het zienswijzedocument wordt direct in de eerste alinea een beeld geschetst waarin de metropoolregio de beste oplossing is om uit de recessie te komen en de concurrentiestrijd met andere regio's aan te gaan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van symbolen en metaforen:

'De mondiale economie maakt woelige tijden door. We moeten alle zeilen bijzetten om ook op de lange termijn concurrerend te blijven in de wereldeconomie. De Metropoolregio Rotterdam Den Haag barst van de potentie, gelegen in de enorme diversiteit aan economische kracht'
(Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:3).

De metropoolregio is volgens dit citaat de oplossing om de concurrentiestrijd aan te gaan. De concurrentie wordt hier gesymboliseerd door de woelige zee, die door alle zeilen bij te zetten en dus een metropoolregio op te richten, bedwongen kan worden. Dit frame bepaalt de manier hoe tegen de metropoolregio aan wordt gekeken, er wordt hier dus geen aandacht besteed aan de afschaffing van de WGR+ als reden om een metropoolregio te vormen doordat de focus op de economie wordt gelegd. Dit is het frame dat in het gehele document gehanteerd wordt. In elke strategie worden beelden geschetst van de zware economische tijden en de oplossing die de metropoolregio daarvoor kan bieden. De samenwerking is zelfs zo noodzakelijk dat er gerefereerd wordt aan het zeker stellen van werkgelegenheid en inkomen. Dit is een beeld dat veel mensen aan zal spreken, want niemand wil verantwoordelijk zijn voor het verdwijnen van werkgelegenheid in de toekomst omdat er geen metropoolregio is. De vergelijking tussen deze twee is dus een slimme manier van framing om de gemeenten te overtuigen van de noodzaak.

Om het beleidsverhaal kracht bij te zetten worden regelmatig metaforen gebruikt: *'Dit klinkt misschien als een ver-van-mijn-bed-show die alleen interessant is voor intellectuele types in de grote universiteitssteden, maar dat is het niet. Alle inwoners van de Metropoolregio hebben baat bij een internationaal concurrerende kennisgedreven economie'* (Ibid.:8). Hiermee wordt ingespeeld op de abstractheid van de metropoolregio door aan te geven dat het voor iedereen belangrijk is. Er wordt dus rekening gehouden met het abstractieniveau van de metropoolregio in de ogen van de gemeenten door te laten zien dat dit begrijpelijk is, maar dat iedereen er wel belang bij heeft dat de metropoolregio er toch komt. De gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in de gevolgen voor hun inwoners. Deze metafoor laat zien dat iedereen voordeel behaalt met de metropoolregio. Woorden als: krachtig, gefocust, teamprestatie, innovatie, sterk, florerend, duurzaam en optimaal worden gebruikt om te laten zien dat de metropoolregio de juiste oplossing is en de gemeenten te overtuigen om het beleidsverhaal te steunen.

De angst voor een vierde bestuurslaag wordt weggenomen door het gebruik van termen als: *'pragmatisch, kordaat en krachtig'* en *'slagvaardigheid en efficiëntie'* worden gebruikt om de gemeenten te overtuigen dat de metropoolregio een oplossing is die zijn beloften waarmaakt. De gemeenten zijn volgens het document *'de ruggengraat van de metropoolregio'* waarmee de organisatie laat zien dat zij nog steeds een stem hebben en de metropoolregio dus als democratisch en legitiem beschouwd kan worden (Ibid.:15).

Een belangrijk punt waarop de gemeenten zullen letten bij hun antwoord op de zienswijze. De metropoolregio wordt dus geframed als de oplossing in moeilijke tijden. Het zal in september moeten blijken in hoeverre dit frame door de gemeenten gedeeld wordt.

In andere paragrafen van dit onderzoek kwam echter al naar voren dat de respondenten nog niet (geheel) overtuigd zijn van de noodzaak van de metropoolregio en de inrichting daarvan zoals die nu in het zienswijzedocument beschreven staat. Het is dus de vraag of zij zich toch laten overtuigen om het frame in het beleidsverhaal over te nemen, of dat zij toch niet overtuigd worden van de noodzaak van het invoeren van de metropoolregio.

4.2.4 SAMENVATTING ANALYSE BESTUURLIJKE DAADKRACHT

Na de analyse kan op basis van tabel 5 (zie volgende pagina) een tussenconclusie getrokken worden over de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio. Tabel 5 bevat een samenvatting van alle indicatoren van bestuurlijke daadkracht met een beoordeling die varieert van onvoldoende tot voldoende gebaseerd op de analyse uit voorgaande paragrafen. De afhankelijkheid om het doel te halen en het gezamenlijk beeld van het doel zijn voldoende in het proces. In het zienswijzedocument (inhoud/structuur) zijn deze twee onderdelen echter onvoldoende uitgewerkt. Externe stakeholders en andere overheden worden betrokken. Er zijn echter geen concrete afspraken gemaakt met de externe stakeholders. In het proces waren voortrekkers aanwezig, in het zienswijzedocument worden deze niet benoemd. Het proces was geformaliseerd in de procesbrieven, deze waren echter erg algemeen.

De regeling is de formalisering in het zienswijzedocument. Deze is onvoldoende omdat hij incompleet is. In het proces was in het begin weinig interne communicatie dit is later verbeterd door de website. In de structuur is een informatieplicht vastgelegd. De doelen in het zienswijzedocument zijn helder, de aansluiting op de behoeften van de samenleving is onduidelijk omdat de verschillen met de huidige regio's klein zijn. De burgemeesters en procesorganisatie vertonen consistent gedrag, zij zijn echter niet integer omdat afspraken niet nagekomen worden. Het beleidsverhaal bevat alle onderdelen, de rollen van de stakeholders en de structuur zijn echter niet volledig uitgewerkt. Het beleidsverhaal bevat een frame van de metropoolregio als ideale oplossing.

Tabel 5. Samenvatting analyse bestuurlijke daadkracht.

Element en dimensie	Indicator	Proces	Inhoud/structuur
Collaborative capacity: Relaties deelnemers intern	Mate van ervaren afhankelijkheid om doel te halen	+ gemeenten ervaren afhankelijkheid in het proces	+/- veelvuldig genoemd in stuk, geen concrete uitwerking
	Gezamenlijk beeld v doel	+ doel helder	+/- helder maar nog te abstract onvoldoende uitwerking/concreet
Collaborative capacity: Relaties deelnemers extern	Externe stakeholders	+/- betrokken, geen concrete afspraken	+ betrokken in ringenmodel
	Andere overheden	++ provincie betrokken (later uitgestapt)	+ verschillende betrokken in inhoud, provincie ook in structuur
Collaborative capacity: Capaciteit organisatie	Voortrekkers	+ 2 burgemeesters	- geen voortrekkers vastgelegd
	Formalisering	+/- procesbrief; maar erg algemeen	+/- in regeling, maar incompleet
	Interne communicatie	+/- begin weinig, later website	+ informatieplicht
Collaborative capacity: Capaciteit beleid	Helderheid v/d doelen	n.v.t.	+ helder
	Mate van gerichtheid op behoeften samenleving	n.v.t.	+/- economische groei, voordeel t.o.v. huidige regeling onduidelijk voor samenleving
Vertrouwen	Consistent gedrag	+ burgemeesters trekken proces ondanks reacties gemeenten, val kabinet	+ toegezegde inspraakmomenten hebben plaats gevonden
	Integriteit	- organisatie komt afspraken/deadlines niet na	- ander stuk dan toegezegd, inhoud onvolledig
Beleidsverhaal: context	Achtergrond	n.v.t.	+ beschrijving proces
Beleidsverhaal: plot	Nut/noodzaak	n.v.t.	+ aanwezig
	Rollen stakeholders	n.v.t.	+/- aanwezig, niet concreet uitgewerkt
Beleidsverhaal: moraal	Structuur v beleid	n.v.t.	+/- regeling vormt structuur, onvolledig
Beleidsverhaal: framing	Beelden, symbolen, metaforen	n.v.t.	+ metropool geframed als ideale oplossing

Verklaring symbolen: - geen/onvoldoende 0 neutraal + voldoende

4.3 ANALYSE: LEGITIMITEIT

In deze paragraaf wordt de metropoolregio geanalyseerd op vier vormen van legitimiteit. Legitimiteit is in de operationalisatie gedefinieerd als: *‘de mate waarin uitkomsten van het beleidsproces en de kwaliteit van het besluitvormingsproces worden geaccepteerd’*. Legitimiteit bestaat uit vier elementen: input legitimiteit, throughput legitimiteit, output/outcome legitimiteit en feedback legitimiteit. Ook in deze analyse zal de focus liggen op drie facetten: het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio. Aan het einde van de paragraaf zal de analyse worden samengevat in een tabel.

4.3.1 INPUT LEGITIMITEIT

Input legitimiteit is het eerste element van het concept legitimiteit dat gemeten wordt. Input legitimiteit bestaat uit twee dimensies: de mogelijkheden voor participatie in het proces en de openheid van de agendavorming van het proces.

Mogelijkheden voor participatie

De mogelijkheden om te participeren in het proces is de eerste dimensie van input legitimiteit. Dit wordt gemeten door te kijken naar de kanalen die beschikbaar zijn om te participeren zoals vergaderingen, congressen, klankbordgroepen etc. (Bekkers, 2007:372).

Proces

Zoals in de casusbeschrijving in paragraaf 4.1 al werd beschreven zijn er verschillende mogelijkheden om te participeren in het proces van het oprichten van de metropoolregio. Tijdens de metropoolregiodag werden er deelsessies georganiseerd waar men per pijler kon brainstormen. Daarna was er de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op de rompbrief van 24 november. In de periode van januari tot april werden per pijlerbijeenkomsten georganiseerd. Het aantal bijeenkomsten verschilde echter per pijler en de toegankelijkheid was ook verschillend. Sommige bijeenkomsten waren speciaal voor bestuurders, anderen waren wel toegankelijk voor raadsleden. De respondenten merkten echter wel op dat de bijeenkomsten vrijwel allemaal overdag georganiseerd werden, terwijl de meeste raadsleden overdag een andere baan hebben. Zij waren dus niet in staat om hierin te participeren. Bovendien werd er *‘een beperking van één à twee raadsleden per gemeente opgelegd voor de pijlerbijeenkomsten, waardoor niet alle raadsleden toegang hadden tot de bijeenkomsten’* aldus een respondent van een middelgrote gemeente.

In maart werden er speciaal voor de raadsleden drie strategiebijeenkomsten georganiseerd. Deze vonden wel 's avonds plaats en werden door de respondenten wisselend ervaren. Sommige respondenten vragen zich af wat er met de input van de raadsleden gedaan wordt, *‘we mogen nu allemaal zeggen wat we vinden, maar wat gebeurt daar mee?’* Zij ervaren het positief dat ze input mogen leveren maar vragen zich af of dit ook zal leiden tot throughput. Anderen vonden de bijeenkomsten te snel achter elkaar. Bovendien werd er pas laat gecommuniceerd dat deze bijeenkomsten zouden komen: *‘Het is nu allemaal pas tijdens het proces helder geworden dat er iets georganiseerd zou worden voor raadsleden. Dit had in de brief van januari al helder moeten zijn, want nu is er veel onzekerheid ontstaan bij de raden over hun invloed op het proces’* aldus een respondent.

Tijdens het congres kon er geparticipeerd worden in deelsessies, waarvan de input gebruikt zou worden voor het zienswijzedocument. De raden kunnen op het moment van schrijven een schriftelijke zienswijze indienen als reactie op het zienswijzedocument van 1 mei.

Inhoud en structuur

Naast de mogelijkheid om te participeren tijdens het proces van oprichting van de metropoolregio zijn er ook mogelijkheden opgenomen in het zienswijzedocument om te participeren als de metropoolregio er is. De eerste mogelijkheid die daarvoor genoemd wordt is het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur zal gaan bestaan uit alle raadsleden van de 24 gemeenten. Om te voorkomen dat het een Poolse Landdag wordt die inefficiënt is, zal er zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van een zienswijze procedure. Dit betekent dat elke raad in zijn eigen vergadering een zienswijze vaststelt, waardoor massale bijeenkomsten niet meer nodig zijn. Als een bepaald deel van de raad het nodig vindt kan er een vergadering georganiseerd worden met een representatieve selectie van de raadsleden (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:50). De zienswijze is dus een mogelijkheid om te participeren als vervanging voor een grote gezamenlijke vergadering. Er staat bij dit onderdeel van het zienswijzedocument dat het nog niet compleet is. Er is dan ook nog niet bepaald wat een representatieve selectie is en hoeveel raadsleden er nodig zijn om in plaats van de zienswijze een vergadering te organiseren. De eerste aanzet voor deze mogelijkheid van participatie is er dus, maar deze is nog niet volledig uitgewerkt.

Naast het Algemeen Bestuur neemt elke raad deel aan het Dagelijks Bestuur. Uit elke gemeente neemt een raadslid zitting in het Dagelijks Bestuur. De vergaderingen van het Dagelijks Bestuur zijn dus voor alle gemeenten een mogelijkheid om te participeren in de metropoolregio. De stemverhoudingen die de gemeenten in de beide besturen hebben zijn echter nog niet uitgewerkt in de structuur. Dit komt omdat deze artikelen nog verder uitgewerkt zullen worden na 'juridisch advies' (Ibid.:44). Als derde mogelijkheid wordt er twee keer per jaar een metropoolbijeenkomst georganiseerd door het Dagelijks Bestuur. Deze bijeenkomst is voor zowel de raadsleden als de collegeleden toegankelijk en dient om elkaar te ontmoeten, opinies te vormen en meningen te peilen (Ibid.:50).

Tot slot vindt er een consultatie plaats onder de raadsleden over de Strategische Agenda en het ontwerp-werkplan. In de regeling is vastgelegd dat er door het Algemeen Bestuur in het beginjaar van een bestuursperiode een Strategische Agenda wordt vastgesteld en daarnaast jaarlijks een daarop gebaseerd ontwerp-werkplan. Er vindt dus minstens één keer per jaar een consultatie plaats over het werkplan en in elke bestuursperiode ook een keer over de Strategische Agenda.

De Strategische Agenda kan zo vaak vastgesteld worden als het Algemeen Bestuur wil, dus er kan ook vaker om consultatie gevraagd worden (Ibid.:42). Hoe deze consultatie precies zal plaatsvinden is nog niet uitgewerkt in het zienswijzedocument, maar het is een mogelijkheid voor de raadsleden om te participeren. Er zijn dus verschillende mogelijkheden van participatie voor de raadsleden vastgelegd in de conceptregeling. Dit onderdeel van de input legitimiteit is dus geregeld in de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Het is echter nog wel onduidelijk hoe de stemverhoudingen zullen worden, maar dit is vooral van belang voor de throughput legitimiteit. Deze zal in de volgende subparagraaf besproken worden.

Open agendavorming

De tweede dimensie van input legitimiteit is de mate van open agendavorming. Deze dimensie wordt gemeten door te kijken naar de mogelijkheden die er zijn om eigen agendapunten in te brengen (Ibid.).

Proces

Formeel is er niet vastgelegd of er een mogelijkheid is om agendapunten in te brengen. In de praktijk zou dit mogelijk moeten zijn tijdens de strategiebijeenkomsten waar de raden aan het woord zijn. Er is echter slechts een mogelijkheid voor een beperkt aantal raadsleden om aan het woord te komen op zo'n bijeenkomst. Er zal dus maar een deel van de agendapunten van de raadsleden besproken kunnen worden vanwege tijdsgebrek. Daarnaast is het mogelijk om een brief te sturen aan de organisatie om iets op de agenda te zetten, de raden worden hier echter niet toe uitgenodigd om dit te doen. Tot slot is er nog de mogelijkheid om via informele contacten de agenda te beïnvloeden. De agendavorming in het proces is dus redelijk gesloten, er zijn geen formele mogelijkheden om punten in te brengen.

In 2011 aan het begin van het proces was het agendavormingsproces gesloten voor inbreng van de gemeenten. In mei werd de agenda gepresenteerd door de beide burgemeesters op de regiodag. De gemeenten hebben hier geen inbreng bij gehad. De samenstelling van de zeven pijlers die vanaf dat moment op de agenda stonden is gebeurd zonder dat de gemeenten hierbij inbreng hadden. Vervolgens kwam in november de rompbrief waarin de gemeenten werden gevraagd om een reactie op de voorstellen in de brief. Dit betekent dus dat de gemeenten hun mening mochten geven over de plannen die door de procesorganisatie en de burgemeesters gemaakt zijn. Zij hebben in de brief een agenda bepaald zonder inbreng van de gemeenten. In hun reactie op de brief wordt hier dan ook op gewezen. Uiteindelijk vinden er wel kleine wijzigingen plaats zoals de toevoeging van Voorne-Putten aan de pijler groen. Dit is echter achteraf en dus niet voordat de rompbrief geschreven werd.

De respondenten waren verdeeld of er mogelijkheden aanwezig zijn en indien aanwezig om welke mogelijkheden het gaat. Een aantal respondenten zegt dat er geen mogelijkheden waren, het agendavormingsproces was volgens hen gesloten. *'Omdat onduidelijk was wanneer welke bijeenkomsten plaats zouden vinden was het onduidelijk of je iets in kon brengen en hoe.'* Een andere respondent merkte op dat: *'De gevoelstemperatuur in de metropoolregio wat kil is.'* Uit een ander interview bleek het agendavormingsproces volgens deze respondent gesloten is: *'Er waren geen mogelijkheden om iets in te brengen. Pijler 0 voor democratische legitimiteit is er uiteindelijk doorheen geduwd omdat alle raden in hun reactie op de rompbrief hetzelfde wilden. Iedereen vond het proces te snel gaan en maakte zich zorgen over de democratische legitimiteit.'*

Deze respondenten vinden dus dat er geen sprake was van open agendavorming. Pijler 0 is volgens hen uiteindelijk op de agenda gekomen omdat alle 24 de gemeenten er om vroegen, hierdoor kon dit signaal niet genegeerd worden door de metropoolorganisatie.

Andere respondenten zijn positief over de agendavorming. Zij geven aan dat er tijdens de bijeenkomsten, waaronder de strategieavonden de mogelijkheid bestond om punten in te brengen. *'Dit kon echter niet van tevoren'* aldus een respondent.

Er was geen formele mogelijkheid om punten in te brengen maar een aantal respondenten zeiden dat via de burgemeester, ambtenaren uit de werkgroep, wethouders en de gemeentesecretaris eventuele punten doorgegeven konden worden aan de organisatie. Dit zou ook via de griffier kunnen indien raadsleden daar behoefte aan hebben. Volgens een respondent was het echter niet *'formeel of concreet genoeg dat het kon. Als raadsleden iets op de agenda zouden willen zetten zouden ze dat op een informele manier via contacten of de griffier moeten doen'*.

Verder merkt deze respondent op dat er *'geen formele manier of actieve uitnodiging naar de raadsleden was om punten in te brengen voor de agenda. Het zou netter zijn om de raadsleden uit te nodigen'*. Maar daarnaast werd opgemerkt dat een aantal raden ook geen behoefte heeft om punten toe te voegen omdat de agenda *'al zo robuust is met zeven pijlers'*.

Kortom de meningen over de openheid van het agendavormingsproces zijn verdeeld. Formeel zijn er geen mogelijkheden vastgelegd tijdens het proces, maar op de raadsavonden kon iedereen aandacht vragen voor zijn punten. Er was echter beperkte spreektijd en niet iedereen kon aan het woord komen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om als gemeente een brief te sturen om te proberen een punt op de agenda te zetten. Ook via de informele contacten kan een gemeenteraad zijn punt op de agenda proberen te krijgen. De agendavorming is op de formele wijze dus redelijk gesloten, via de informele weg is het echter wel mogelijk indien daar behoefte aan is om eigen agendapunten door te geven. Het is natuurlijk wel de vraag of deze punten ook daadwerkelijk op de agenda zullen komen.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument zijn een aantal mogelijkheden opgenomen om agendapunten in te brengen. Het indienen van een zienswijze zou een mogelijkheid kunnen zijn om agendapunten in te brengen. Er staat echter niet uitgewerkt in de regeling of deze zienswijze alleen gevraagd wordt over voorstellen vanuit het Dagelijks Bestuur of dat de zienswijze ook een mogelijkheid is om aandacht te vragen voor eigen punten. Indien dit laatste mogelijk wordt kunnen raden door middel van de zienswijze eigen punten inbrengen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om in een raadsvergadering met een uitsnede van de raad punten in te brengen. Deze vergadering komt echter alleen bijeen als een bepaald deel van de raad dit ook wil. Raden zijn hier dus afhankelijk van elkaar om ervoor te zorgen dat de vergadering georganiseerd wordt, in plaats van een consultatie via een zienswijze. Bovendien is zoals eerder besproken nog niet uitgewerkt hoeveel raadsleden een verzoek om een vergadering te organiseren moeten steunen. Dit is dus van invloed op de kans dat er ook daadwerkelijk een vergadering komt waarin punten ingebracht kunnen worden.

Een tweede mogelijkheid is de vaststelling van de Strategische Agenda en het werkplan door het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur stelt (zoals beschreven bij open agendavorming) elke bestuursperiode een Strategische Agenda vast.

Dit is vastgelegd in de structuur van de metropoolregio (de regeling). Het vaststellen van deze agenda biedt dus de mogelijkheid om eigen agendapunten in te brengen, hoe dit precies mogelijk zal worden is nog niet uitgewerkt. Mogelijk wordt hier ook de zienswijzeprocedure voor gebruikt. Het Algemeen Bestuur kan deze agenda zo vaak vaststellen als zij zelf wensen. Indien dit zo blijkt te zijn is er dus meerdere keren per jaar een mogelijkheid om deze agenda te beïnvloeden.

Daarnaast wordt er jaarlijks een werkplan vastgesteld door het Algemeen Bestuur. Dit is echter gebaseerd op de Strategische Agenda. De agendavorming voor het werkplan wordt dus bepaald bij de agendavorming van de Strategische Agenda (Ibid.).

Daarnaast kunnen de raden volgens artikel 3.7 van de regeling een eigen voorstel indienen ter behandeling in het Algemeen Bestuur, of een voorstel tot wijziging van een ontwerpbesluit voor behandeling in het Algemeen Bestuur (Ibid.:47). Dit is dus een mogelijkheid voor de raden om een voorstel in te dienen met hun eigen agendapunten. Het Algemeen Bestuur beslist echter hoe het voorstel behandeld zal worden. Dit is verder niet uitgewerkt in de regeling, de voorwaarden waaraan een voorstel moet voldoen om behandeld te worden zijn dus niet bekend. Er kan dus niet beoordeeld worden in hoeverre dit een mogelijkheid is om eigen punten op de agenda te krijgen. De conceptregeling in het zienswijzedocument bevat dus een aantal artikelen waarin open agendavorming mogelijk wordt gemaakt. Deze zijn echter onvoldoende uitgewerkt om op basis hiervan te kunnen beoordelen of het agendavormingsproces open is. Dit lijkt op basis van de conceptregeling voldoende te zijn.

4.3.2 THROUGHPUT LEGITIMITEIT

Throughput legitimiteit is het tweede element van legitimiteit. Dit element bestaat uit twee dimensies: de wijze waarop collectieve besluit- en wilsvorming wordt gerealiseerd en de kwaliteit van de participatie in het besluitvormingsproces (Bekkers, 2007:373). Dit wordt gemeten door middel van drie indicatoren: vindt besluitvorming plaats door stemming of debat, zijn de relevante partijen aan het woord geweest en is informatie transparant?

Besluitvorming

De manier waarop besluitvorming en wilsvorming plaatsvindt, vormt de eerste dimensie van throughput legitimiteit. Besluiten kunnen volgens Bekkers (2007:374) tot stand komen door een stemming waarin de meerderheid doorslaggevend is, of door overtuiging en debat waarbij onderhandeld wordt om wederzijds voordeel te verkrijgen.

Proces

Op dit moment is er nog geen formele besluitvorming geweest in het proces van de vorming van de metropoolregio, het indienen van een zienswijze is het eerste besluitvormingsmoment. De zienswijzeperiode van 1 mei tot 30 september is volgens de procesorganisatie bedoeld om debat te voeren (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012d:3). Er is echter niet vastgelegd hoe het proces na 30 september eruit zal gaan zien en hoe besluitvorming over de zienswijze zal plaatsvinden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld individueel stemmen over de conceptregeling, maar er zou ook een debat kunnen komen over de inrichting van de regeling en het gewicht van de samenwerking per onderdeel (hoe vrijblijvend zijn de afspraken).

Een respondent is erg benieuwd wat er gaat gebeuren als een aantal gemeenten afstand zal nemen van het zienswijzedocument. Op dit moment is namelijk nog niet duidelijk of alle gemeenten het eens moeten worden of dat er afspraken gemaakt worden waar je als gemeente zelf over kunt beslissen of je meedoet of niet.

Op 4 juli stuurt de gemeente Albrandswaard een brief aan de voorzitter van de Stadsregio (burgemeester Aboutaleb) waarin zij duidelijk maakt geen zienswijze in te dienen omdat de status van het zienswijzedocument onduidelijk is. Deze status is onduidelijk omdat het stuk door de burgemeesters van de grote steden gestuurd wordt en niet namens de besturen van de regio's (Gemeente Albrandswaard, 2012:1-2). Hierdoor is het onduidelijk aan wie de reactie gericht moet worden en wie vervolgens de reacties van de gemeenten gaat beoordelen. Deze gemeente neemt dus inderdaad afstand van het stuk en vraagt om meer tijd voor het proces alvorens er een besluit genomen zal worden (Ibid:2).

Uit een interview blijkt dat een respondent wel al over de besluitvorming nagedacht heeft voor het moment dat die plaats gaat vinden: *'De echte besluitvorming gaat pas de komende jaren plaatsvinden. Je moet dus zorgen dat je inbreng levert en begint met lobbyen als het nog op de ambtelijke tekentafel ligt, bij de formele besluitvorming is inbreng te laat.'* Er is dus op dit moment nog geen formele besluitvorming geweest in het proces, de respondenten hebben hier wel al aandacht aan geschonken. *'Er is nog geen formele besluitvorming geweest. Maar datgene wat tot nu toe in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van de regio is geweest, hebben we geprobeerd te beïnvloeden via onze vertegenwoordigers'* aldus een respondent uit een middelgrote gemeente. Ondanks dat er geen formele besluitvorming is probeert deze gemeente toch al om door middel van overtuiging en debat invloed uit te oefenen.

Maar de kansen om invloed uit te oefenen zijn volgens een respondent niet voor iedereen gelijk: *'De invloed die je hebt op het proces is afhankelijk van de houding van je college op regioniveau. Onze burgemeester zit niet in het Dagelijks Bestuur, terwijl zij wel besluiten nemen over de regionale samenwerking. In Haaglanden heeft elke gemeente een plaats in het Dagelijks Bestuur, in de stadsregio zijn slechts vijf gemeenten van de 15 vertegenwoordigd.'* Volgens deze respondent uit een middelgrote gemeente zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor de beide regio's dus ongelijk.

Kortom er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden en er is niet vastgelegd hoe besluitvorming zal plaatsvinden. Dit zou dus zowel stemming als debat kunnen zijn of een combinatie hiervan. Tot nu toe heeft één gemeente, Albrandswaard, in een brief kenbaar gemaakt dat zij niet in staat is om een reactie in de vorm van een zienswijze in te dienen op het zienswijzedocument van 1 mei. Deze gemeente vindt dat besluitvorming op dit moment nog onmogelijk is.

Inhoud en structuur

De manier waarop besluitvorming plaatsvindt is nog niet uitgewerkt in het zienswijzedocument. Er staat echter in dat de stemgewichten in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur nog uitgewerkt zullen worden. Waarschijnlijk zal besluitvorming dus plaats gaan vinden door middel van een stemming, zoals dat in de huidige regio's ook het geval is. De stemgewichten zijn een belangrijk onderdeel voor de raden omdat dit bepaalt hoeveel invloed zij kunnen hebben op de besluitvorming. Daarnaast is dit van invloed op de afhankelijkheid tussen gemeenten. Als er veel stemmen nodig zijn om een meerderheid te halen zul je de steun van anderen nodig hebben afhankelijk van het stemgewicht. De stemverhouding kwam in de interviews veelvuldig naar voren als een belangrijk onderdeel waarop de keuze om deel te nemen aan de metropoolregio gebaseerd wordt. De respondenten willen niet dat de grote gemeenten samen eenvoudig een meerderheid kunnen halen om zo 'alles te bepalen'.

Voor sommigen is de stemverhouding een cruciaal onderdeel waar hun beslissing van afhangt: *‘We moeten wel een stem hebben in de besluitvorming anders doen wij niet mee. We willen niet alleen maar meelopen met Den Haag en Rotterdam’* aldus een respondent uit een middelgrote gemeente. Dit werd ook bevestigd in de zienswijzen van Delft en Westland. Zij vragen om een eerlijke en evenwichtige stemverhouding die niet gebaseerd is op inwoneraantallen.

Relevante partijen

De tweede dimensie van throughput legitimiteit is de kwaliteit van de participatie in het proces. Dit wordt gemeten door de te kijken of alle relevante partijen in staat zijn geweest om hun stem te laten horen.

Proces

De 24 gemeenten die op dit moment deel uit maken van een eventuele metropoolregio hebben de kans gekregen om tijdens het proces hun stem te laten horen in de verschillende bijeenkomsten. Ook zijn er gesprekken geweest met andere relevante partijen zoals het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Deze hebben echter niet tot schriftelijke afspraken over hun bijdrage geleid. De gemeenten kunnen via de verschillende bijeenkomsten en de zienswijze hun mening laten horen. Het was volgens een respondent *‘wel prettig geweest als er een soort startnotitie was geweest waarin een aanvliegroute voor het proces wordt voorgesteld. Daarin kan dan een voorstel staan over wanneer je waarover praat, hoe en met wie. Het hoeft dan nog niet over de inhoud te gaan maar wel over het proces’*. Nu was er geen mogelijkheid om een keuze te maken over het te volgen proces. Bovendien heeft de totstandkoming van de conceptregeling plaatsgevonden zonder betrokkenheid van de gemeenten. Het zienswijzedocument is gemaakt door de projectleiders afkomstig uit de grote steden met ondersteuning van hun ambtelijke teams. Dit betekent dat bij de samenstelling hiervan de gemeenten niet aan het woord zijn geweest. Zij hebben hiervoor op de bijeenkomsten en het congres hun stem kunnen laten horen en achteraf via de zienswijze die zij in september in kunnen dienen. Maar tijdens het ontwikkelen van de conceptregeling zijn zij dus niet betrokken geweest.

De respondenten zijn het erover eens dat de provincie wel betrokken moet worden in het proces. Dit is ook wel gebeurd, maar zoals eerder beschreven heeft de provincie besloten om zich terug te trekken naar aanleiding van de val van het kabinet. De respondenten zijn echter van mening dat de provincie van essentieel belang is, en dus zeker in de toekomst betrokken moet blijven. Daarnaast blijft het voor de raadsleden onduidelijk met welke organisaties gesprekken gevoerd zijn. *‘Er hebben gesprekken plaatsgevonden met het maatschappelijk middenveld en een aantal organisaties, maar dat is buiten het zichtveld van de gemeenten omgegaan. Het is een soort black box, de kern dendert door en praat met andere partijen zonder dat dit aan de raden gecommuniceerd wordt’*. Er zijn volgens de organisatie andere partijen aan het woord geweest, maar hier is geen documentatie van. De respondenten vinden dat in ieder geval het bedrijfsleven, vervoerspartijen en kennisinstellingen betrokken moeten worden. Dit geldt zowel voor de interviews als de enquête. Maar dit is pas nuttig bij de concrete invulling van de pijlers, niet alle betrokken partijen hoeven nu al aan het woord te komen. Een aantal respondenten vraagt zich af hoe er met de burger om moet worden gegaan: *‘hoe moeten ze betrokken worden, want het lijkt nog niet echt te leven’*. *‘De huidige regio is ook een ver van mijn bed show voor de burger, dus hoe ga je met de metropoolregio om?’*. Daarnaast vragen respondenten zich af hoe er met omliggende gemeenten wordt omgegaan.

‘Hebben de Drechtsteden en Leiden ook iets te zeggen? Wie bepaalt welke gemeenten mee mogen doen, waar de grens getrokken wordt?’. Voor de respondenten is het dus niet vanzelfsprekend dat alleen de gemeenten in de regio’s Rotterdam en Den Haag aan het woord komen. Ook de omliggende gebieden zouden mee moeten praten volgens de respondenten. Op dit moment zijn verschillende stakeholders aan het woord geweest. Het is echter onduidelijk wat hun bijdrage precies is geweest en hoe zijn in de toekomst betrokken worden. De gemeenten zijn dus niet op de hoogte van de inhoud van deze gesprekken en of er ook daadwerkelijk iets mee is gedaan, of dat deze gesprekken ‘slechts een formaliteit zijn’. De gemeenten zijn dan ook niet op de hoogte of er afspraken gemaakt zijn met de andere stakeholders, en indien dat het geval is wat de aard van deze afspraken is.

Inhoud en structuur

Ook in het zienswijzedocument zijn een aantal mogelijkheden opgenomen om de relevante partijen aan het woord te laten. Zoals bij de input legitimiteit is beschreven hebben de raadsleden meerdere mogelijkheden om aan het woord te komen. Daarnaast heeft de provincie een zetel in het Dagelijks Bestuur, zij kan dus hier haar stem laten horen. De andere stakeholders hebben echter geen stemrecht omdat zij niet deel kunnen nemen aan een gemeenschappelijke regeling. Deze stakeholders zullen op een andere manier hun standpunt kenbaar moeten maken. Hiervoor wordt in het zienswijzedocument echter geen concreet voorstel gedaan.

Er is wel een artikel over de vervoersautoriteit (art. 3.5) in de structuur opgenomen waarin staat dat de vervoersautoriteit de wijze regelt waarop: ‘de in de metropoolregio actieve organisaties van reizigers in en gebruikers van het openbaar vervoer dan wel andere organisaties die betrokkenheid bezitten ten aanzien van verkeer en vervoer binnen de metropoolregio bij de besluitvorming worden betrokken’ (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:45). Er wordt echter verder geen toelichting gegeven hoe deze betrokkenheid bij de besluitvorming eruit zo kunnen gaan zien. Ook wordt niet verklaard of, wanneer en hoe het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld aan het woord komen. Dit zijn echter wel relevante partijen voor de samenwerking, maar omdat zij geen deel uit maken van de gemeenschappelijke regeling wordt hier in de inhoud verder geen aandacht aan besteed.

Transparante informatie

De transparantie van de informatie is de derde indicator waarmee throughput legitimiteit gemeten wordt. Deze indicator meet de tweede dimensie van throughput legitimiteit: de kwaliteit van de participatie. Het gaat er bij deze indicator om of informatie beschikbaar is voor alle deelnemers.

Proces

In het begin van het proces in 2011 was er zeer weinig informatie beschikbaar over de metropoolregio. De raden hebben in februari een brief ontvangen van het bestuur van hun regio dat de samenwerking om een metropoolregio te vormen geïntensiveerd zal worden (Stadsregio Rotterdam, 2011), (Stadsgewest Haaglanden, 2011). Vervolgens was er de metropoolregiodag in mei. Hierna is er geen informatie meer gedeeld over de metropoolregio en het proces. De rompbrief in november was pas het eerste moment waarop de raden weer geïnformeerd werden over de stand van zaken. In de periode mei tot november was dus niet transparant hoe het proces van het opzetten van een metropoolregio eruit zag.

Toen in januari 2012 de website de lucht in ging werd de transparantie groter. De meeste informatie over bijeenkomsten en het proces werden hierop geplaatst. Dit gebeurde echter niet altijd even snel. De respondenten zijn verdeeld over de transparantie van het proces. Een deel zegt dat er voldoende transparantie is, maar dat dit in het begin van het proces nog niet het geval was. Mede door de komst van de site en het op de hoogte houden van de raden door de griffiers is dit verbeterd. Sommige gemeenten hebben brieven gestuurd omdat ze ontevreden waren over de communicatie, daarna is het volgens hen wel verbeterd. Er is echter ook een groep die kritischer is over de transparantie van de informatie. Sommige respondenten missen stukken en zijn teleurgesteld in het congres van 4 april.

‘Eerst wordt er van alles beloofd voor 4 april, dan krijgt u alles te horen. Feitelijk was er die dag nog heel weinig, de informatievoorziening is dus niet transparant en beloftes worden niet waargemaakt.’ Anderen vonden de informatieverstrekking *‘rommelig en onduidelijk’*, of *‘onder de maat, wij zijn afhankelijk van wat onze burgemeester hoort’*.

Ook de inhoud van de informatie bleek niet aan de gewekte verwachtingen te voldoen: *‘Er was ons een conceptregeling in april beloofd, dit werd eerst uitgesteld en toen gewijzigd in een zienswijzedocument. De verwachtingen waren dus anders, dit had transparanter gekund’*. Daarnaast werd de inhoud als tegenstrijdig ervaren. Zo werden er tegenstrijdige uitnodigingen voor pijlerbijeenkomsten verstuurd zowel vanuit de regio als de projectorganisatie waarin verschillende doelgroepen uitgenodigd waren. Volgens de ene uitnodiging was de bijeenkomst dan wel voor raadsleden toegankelijk, in de andere stond juist dat deze voor bestuurders georganiseerd werd. Dit leidde tot verwarring en irritatie onder de raadsleden. De respondenten zijn dus deels wel tevreden na de moeizame start, maar een meerderheid van de geïnterviewden vindt de transparantie nog steeds onvoldoende omdat zij stukken missen en de beschikbare stukken soms tegenstrijdige informatie bevatten.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument wordt ook aandacht besteed aan de transparantie van informatie. Hiervoor is een apart artikel opgenomen in de conceptregeling, artikel 3.6 de informatieplicht. In dit artikel staat dat de gemeenteraden alle informatie moeten krijgen die voor een ‘juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is’ (Ibid.:46). Daarnaast moet het bestuur ‘alle inlichtingen verstrekken die door een of meer leden van een raad worden verlangd’ (Ibid.). De transparantie van de informatie is dus vastgelegd in de structuur om de democratische legitimiteit op verzoek van de raden te waarborgen. Het delen van informatie is dus verplicht en ook het geven van inlichtingen als raden daar om vragen. Hoe er verder informatie gedeeld zal worden is niet in de inhoud of structuur van het zienswijzedocument opgenomen. Waarschijnlijk zal hiervoor de website gebruikt worden, zoals dat op dit moment gebeurt. Bij grote besluiten of ontwikkelingen zal dit wellicht via een brief gaan zoals dat in het proces ook gebeurd is. Omdat dit verder niet in het zienswijzedocument behandeld wordt zijn dit slechts een aantal mogelijkheden die misschien gebruikt zullen gaan worden.

4.3.3 OUTPUT/OUTCOME LEGITIMITEIT

Output/outcome legitimiteit is het derde element van het concept legitimiteit. Dit element bestaat uit de resultaten van het proces en de steun hiervoor. De indicator die dit meet is de mate van draagvlak voor het resultaat van het proces.

Proces

Het resultaat van het proces van de afgelopen maanden is het zienswijzedocument wat op 1 mei naar de raden gestuurd is. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn de raden bezig met het bespreken van het document en het formuleren van hun reactie. De analyse van deze indicator is dus grotendeels gebaseerd op het draagvlak van voor de officiële behandeling van het document. De reacties die ten tijde van het onderzoek bekend zijn worden in deze paragraaf behandeld. Het zienswijzedocument is dus het resultaat van een proces dat loopt vanaf 2011. Het document zal waarschijnlijk op draagvlak van een deel van de gemeenten kunnen rekenen omdat hun belangen er goed in vertegenwoordigd zijn. Er zullen echter ook gemeenten zijn waarvoor dit minder het geval is. Dit kan zijn doordat zij tijdens het proces hun belangen niet op de agenda hebben weten te krijgen of omdat zij zich niet herkennen in de uitwerking van de zeven pijlers. Deze gemeenten zien dan weinig voordelen voor hun lokale belangen en zullen het resultaat dus minder steunen. De snelheid waarmee het proces gegaan is en de beperkte informatie aan het begin van het proces kunnen het draagvlak negatief beïnvloeden.

De respondenten geven een inschatting van het draagvlak wat er voor het resultaat is, omdat er nog geen officieel standpunt van de raad geformuleerd was tijdens de interviews. De respondenten merkten daar zelf bij op dat het eindresultaat niet heel verassend is, dus de algemene mening van de raden is volgens hen redelijk hetzelfde gebleven als tijdens het proces. Het overgrote deel van de respondenten zegt dat hun raad positief kritisch is. De raden steunen het idee van samenwerking, maar plaatsen daar wel kanttekeningen bij.

Voor een aantal raden zal de democratische legitimiteit een belangrijk onderdeel vormen waar hun oordeel vanaf hangt. Het overdragen van bevoegdheden en de mogelijkheid tot controle zijn voor de raden belangrijke punten waar het voorstel op getoetst wordt. Een aantal respondenten denkt dat hun raad vooral de vervoersautoriteit en economie belangrijk vindt, de andere pijlers zijn voor hen van ondergeschikt belang. Deze inschatting wordt door een aantal respondenten in de enquête bevestigd, dit zijn echter slechts enkele raadsleden dus er kunnen geen conclusies getrokken worden over de mening van de andere raadsleden.

Sommige respondenten stellen voor om met de vervoersautoriteit en economie te beginnen en eventueel later andere pijlers toe te voegen. Volgens een respondent neemt het draagvlak op dit moment juist af omdat er *'ondanks dat de urgentie minder is na de val van het kabinet, toch wordt vastgehouden aan het totaalpakket. Het zou beter zijn om nu meer tijd te nemen en vertrouwen op te bouwen voordat er verder gekeken wordt dan de vervoersautoriteit en economie'*. Andere respondenten schatten de reactie van hun raad positiever in zolang de pijlers die voor hun gemeente van belang zijn (kennis, vervoer en economie) maar goed vertegenwoordigd zijn in de regeling. Er is echter ook een respondent die verwacht dat de raad het stuk niet zal steunen omdat de drie strategieën te weinig te bieden hebben voor deze gemeente. Deze raad staat echter wel positief tegenover samenwerking maar dan op een meer vrijblijvende basis.

De enquête geeft de meningen weer van een aantal raadsleden. Dit zijn echter meningen van individuele respondenten, dit hoeft dus niet de uiteindelijke reactie van de raad te worden. Een aantal respondenten zegt zich zorgen te maken over de democratische legitimiteit. Anderen vinden dat de metropoolregio te breed wordt opgezet en zich meer zou moeten focussen op infrastructuur/verkeer, onderwijs/arbeidsmarkt en economie/vestigingsklimaat/noodzakelijke voorzieningen. *'Alle andere beleidsterreinen horen op lokaal niveau thuis'*. De reacties van de respondenten op het eindresultaat zijn dus veelal positief kritisch, in september zal moeten blijken wat het uiteindelijke oordeel van de raden wordt.

Inhoud en structuur

De respondenten van de interviews reageren overwegend positief kritisch. Er is volgens hen draagvlak voor een samenwerking op metropoolniveau, maar wel onder een paar voorwaarden. De stemverhoudingen en financiering zijn belangrijk voor het draagvlak. *'Het hangt ervan welke bevoegdheden we moeten overdragen, hoeveel zeggenschap we over houden en wat het gaat kosten'* aldus een respondent uit een kleine gemeente. Voor sommigen respondenten hangt het draagvlak ervan af of je het hele stuk moet accepteren of dat je ook kunt kiezen om een gedeelte te steunen. Dat is op dit moment nog niet duidelijk. Een middelgrote gemeente is positief in het interview: *'alle fracties erkennen de meerwaarde en voordelen voor onze gemeente'*. Deze respondent verwacht dan ook dat er draagvlak is voor het zienswijzedocument. De respondenten van de enquête reageren verdeeld op het zienswijzedocument. Een deel reageert positief en zegt de inhoud grotendeels te steunen, wel vinden zij de uitwerking van de democratische legitimiteit onvoldoende. Zij willen dit graag uitgebreider uitgewerkt zien. Een ander deel reageert kritisch en vindt dat de meerwaarde ten opzichte van de regio's niet overtuigend in het stuk staat. Wat voegt de metropoolregio toe ten opzichte van het huidige systeem? Kortom de meeste respondenten steunen de samenwerking, maar vinden de inhoudelijke uitwerking in het zienswijzedocument op dit moment onvoldoende.

Tijdens het onderzoek hebben een aantal gemeenten hun formele reactie op het zienswijzedocument geformuleerd. Uit deze zienswijzen blijkt dat de gemeenten een aantal onderdelen in het zienswijzedocument onvoldoende uitgewerkt vinden. De gemeenten Westland en Delft vinden dat de mogelijkheid om de metropoolregio te verlaten, een zogenaamde exit regeling toegevoegd moet worden aan de gemeenschappelijke regeling. In de conceptregeling staat namelijk wel een artikel over uittreding, artikel 5:2 (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:47). Maar in dit artikel staat dat het Algemeen Bestuur besluit over de voorwaarden en gevolgen van uittreding. Voor de gemeente Westland en Delft is dit onvoldoende concreet. Ook de uitwerking van de stemverhoudingen is nog onvoldoende. Delft stelt voor om een gewogen verhouding te creëren die niet gebaseerd is op inwonersaantallen omdat deze erg ver uiteenlopen binnen de regio. Zij noemt als voorbeeld dat Bernisse 13.000 inwoners heeft tegenover 620.000 inwoners in Rotterdam. De grote gemeenten zouden dan dus een zwaardere stem krijgen, waardoor zij op een eenvoudige wijze een meerderheid zouden kunnen halen. Deze stemverhouding moet in overleg met alle 24 gemeenten bepaald worden (Gemeente Delft, 2012:8). Uit de interviews bleek ook dat de gemeenten een stemverhouding naar inwonersaantallen onwenselijk vinden. De meerderheid van de respondenten hecht veel waarde hecht aan een stemverhouding waarin zij niet zomaar overruled kunnen worden door de grotere gemeenten.

4.3.4 FEEDBACK LEGITIMITEIT

Feedback legitimiteit vormt het vierde en laatste element van legitimiteit. Dit element bestaat uit twee dimensies: de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van het proces en of er geleerd wordt van de feedback met een eventuele bijstelling van beleid als gevolg.

Verantwoording

Verantwoording over de resultaten is de eerste dimensie van feedback legitimiteit. Deze wordt gemeten door drie indicatoren: wie legt verantwoording af, op welke wijze en aan wie?

Proces

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is niet bekend hoe deze vorm van legitimiteit gewaarborgd wordt in het proces. Er is niet vastgelegd of er verantwoording afgelegd gaat worden over het verloop van het proces, en door wie dat dan gedaan zou worden. Het staat dus niet formeel vast dat de feedback legitimiteit gewaarborgd is in het proces. Wellicht gebruiken de gemeenten hun reactie op het zienswijzedocument als mogelijkheid om naast een beoordeling van de inhoud, hun mening te geven over het proces en de procesorganisatie om verantwoording te vragen. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat de gemeenten in het bestuur van de regio om verantwoording voor het proces vragen of dat dit via brieven aan de organisatie gaat gebeuren. Het is ook mogelijk dat de procesorganisatie na 30 september zelf met een verantwoording komt voor het verloop van het proces. Dit zijn slechts enkele schattingen van mogelijke scenario's, omdat er van tevoren geen (schriftelijke) afspraken zijn gemaakt over de verantwoording over het proces. Dit onderdeel van feedback legitimiteit is op dit moment dus niet gewaarborgd.

Inhoud en structuur

In het zienswijzedocument staat dat er 'regelmatig' verantwoording wordt afgelegd aan het Algemeen Bestuur en de raden over de resultaten (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2012e:50). Er zal elk jaar een programmabegroting gemaakt worden met daarin de omschrijving van doelstellingen, activiteiten en instrumenten per programma. Na afloop van het jaar zal een verantwoording over het programma worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur en de raden. Daarnaast 'kan besloten worden om tussentijds één of meer voortgangsrapportages te maken' (Ibid.). Naast deze jaarlijkse schriftelijke verantwoording is de ombudsman van de gemeente Rotterdam aangewezen als de ombudsman voor de metropoolregio. Hier kan men terecht om een klacht in te dienen als men zich onjuist behandeld voelt door een bestuursorgaan van de metropoolregio. Men kan de ombudsman dan vragen om een onderzoek in te stellen (Ibid.:47).

De gemeente Delft reageert hierop in haar zienswijze. Zij wil graag dat de Nationale Ombudsman wordt aangewezen, omdat dit 'proportioneler' is dan het laten samenhangen van de keuze van de ombudsman met de vestigingsplaats van de metropoolregio (Gemeente Delft, 2012:9). Daarnaast mist deze gemeente het instellen van een bezwaarschriftencommissie in de structuur, deze ontbreekt in de regeling (Ibid.). Er wordt dus jaarlijks verantwoording afgelegd over het programma, daarnaast behoren voortgangsrapportages tot een mogelijkheid. Ook kan de ombudsman ingeschakeld worden voor een klachtenprocedure. Een bezwaarschriftencommissie ontbreekt echter nog in de conceptregeling.

Leren en bijstellen

De tweede dimensie van feedback legitimiteit is het leren van de feedback en vervolgens een eventuele bijstelling van het beleid aan de hand van de feedback.

Proces

Zoals hiervoor bij de verantwoording beschreven werd, zijn er geen afspraken over het ontvangen van feedback over het proces. In de aanbiedingsbrief bij het zienswijzedocument wordt de gemeenten exclusief om een inhoudelijke reactie op het document gevraagd. Er wordt dus niet gevraagd naar feedback over het proces. Het is echter wel mogelijk dat de gemeenten dit alsnog (ongevraagd) in hun reactie zetten. Zij kunnen de organisatie dan aangeven wat zij van het proces vonden. Het is dan echter de vraag of er iets met deze feedback gedaan wordt omdat hier geen afspraken over gemaakt zijn.

In de interviews en enquête komen echter wel een paar kritiekpunten naar voren die opgevat kunnen worden als feedback: *'black box', 'rommelig', 'ondoorzichtig', 'te veel in een te korte tijd', 'raadsleden worden te laat betrokken', 'een feestje van de grote 2'*. Een respondent geeft feedback hoe het proces verbeterd kan worden *'de maatschappelijke discussie had anders aangevlogen moeten worden, laat ook anderen zoals hoogleraren en bedrijven vertellen hoe belangrijk de metropoolregio is, in plaats van alleen de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag'*.

Een aantal respondenten zou graag meer tijd willen nemen om via een groeimodel meer draagvlak te creëren. Andere respondenten willen in de toekomst meer terugkoppelingsmomenten over de voortgang van het proces en de verwerking van hun opmerkingen over de inhoud. Naast deze kritische feedback zijn er ook enkele positieve punten over het proces: *'De insteek van het betrekken van de raadsleden is goed'* en *'de raadsavonden waren erg positief'*.

Uit een aantal interviews bleek dat er tijdens een griffiersbijeenkomst aan het begin van 2012 feedback gegeven is aan de procesorganisatie over de communicatie. Deze was te gebrekkig en leidde tot veel vragen en onzekerheid in de raden. De procesorganisatie heeft vervolgens een website ontwikkeld waarop informatie voor de raadsleden beschikbaar is. Daarnaast is er in maart mede op initiatief van de griffiers een factsheet gepubliceerd waarin de meest gestelde vragen worden beantwoord. Op het gebied van communicatie in het proces heeft de organisatie dus feedback ontvangen van de griffiers. Als reactie op de feedback dat de communicatie onvoldoende is heeft de organisatie de website gestart en een factsheet gemaakt. Er is dus geleerd van deze feedback en het beleid is bijgesteld door meer informatie inzichtelijk te maken voor de raden.

Ook het initiatief van pijler 0 zoals beschreven bij de casusbeschrijving is een vorm van feedback. De raden vinden dat er onvoldoende aandacht was voor de democratische legitimiteit in het proces, zij hebben dit onder de aandacht van de organisatie gebracht door middel van hun raden initiatief. De organisatie heeft vervolgens pijler 0 toegevoegd aan de agenda voor het congres, er is dus 'geleerd' van de ontvangen feedback over dit punt. Er is dus op een paar momenten feedback gegeven aan de organisatie over het proces, dit was echter wel op eigen initiatief van de raden en griffiers. Er is namelijk geen moment van feedback over het proces vastgelegd op het moment van uitvoering van dit onderzoek.

Inhoud en proces

Op het moment van schrijven zijn er slechts enkele zienswijzen ingediend door de gemeenten over de inhoud en structuur van de metropoolregio zoals deze in het zienswijzedocument beschreven worden. De zienswijzetermijn loopt echter nog tot 30 september, dus op dit moment kan er nog niet geanalyseerd worden of hiervan geleerd wordt, en het beleid bijgesteld wordt. Er is in het zienswijzedocument echter wel rekening gehouden met het ontvangen van feedback en leren in de toekomst door het toevoegen van artikel 6.1 aan de regeling. In dit artikel staat dat het Algemeen Bestuur elke vijf jaar de regeling zal evalueren, hierbij zullen de bestuursorganen betrokken worden. De resultaten hiervan worden aan de gemeenteraden voorgelegd (Ibid.:48). De evaluatie van de regeling en de verantwoording over het programma zijn dus twee instrumenten waarmee feedback verzameld wordt. Het is echter de vraag hoe deze feedback gebruikt zal worden om te leren en het beleid eventueel bij te stellen. De aanzet voor feedback is er in ieder geval wel, of en hoe deze gebruikt wordt zal moeten blijken.

4.3.5 SAMENVATTING ANALYSE LEGITIMITEIT

Na de analyse kan op basis van de samenvatting in tabel 6 (zie volgende pagina) een tussenconclusie getrokken worden over de legitimiteit van de metropoolregio. De input legitimiteit is gewaarborgd in verschillende participatiemogelijkheden waarin eigen punten op de agenda gezet kunnen worden. De wijze van besluitvorming in de metropoolregio is niet formeel vastgelegd, maar zal hoogstwaarschijnlijk via een stemming verlopen vanwege de discussie over stemverhoudingen. Het toekomstige verloop van besluitvorming na de zienswijzeperiode is onbekend. De kwaliteit van de participatie is verankerd in het betrekken van de relevante partijen in zowel het proces als de regeling. De transparantie in het proces was onvoldoende vanwege onvolledige informatie die erg laat geleverd werd. In de regeling is de transparantie geregeld door een informatieplicht. Er is draagvlak voor een samenwerking het proces verloopt echter in een te hoog tempo en de conceptregeling is onvoldoende uitgewerkt en onvolledig volgens de respondenten en zienswijzen die nu beschikbaar zijn. Het is onbekend of er feedback wordt afgelegd over het proces, in de regeling is dit wel vastgelegd voor de toekomst. Er kan op dit moment nog niet beoordeeld worden of er geleerd wordt van de zienswijzen van de gemeenten. In de conceptregeling is vastgelegd dat de regeling elke 5 jaar geëvalueerd zal worden.

Tabel 6. Samenvatting analyse legitimiteit

Element	Dimensies	Proces	Inhoud/structuur
Input legitimiteit	Mogelijkheden participatie	Reactie op rompbrief, pijlerbijeenkomsten, raadsavonden, congres, zienswijze	Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, zienswijze, vergadering representatieve uitsnede
	Open agendavorming; (inbreng eigen punten)	Raadsavonden, brief, informele contacten	Zienswijze, strategische agenda, voorstel voor Algemeen Bestuur
Throughput legitimiteit	Besluitvorming	Geen besluitvorming tijdens proces, onbekend hoe besluitvorming zal plaatsvinden na zienswijze	Niet uitgewerkt waarschijnlijk stemming vanwege discussie over stemverhoudingen
	Kwaliteit participatie (betrokkenheid partijen, transparantie)	Relevante partijen betrokken Transparantie; onvoldoende en onvolledige informatie	Relevante partijen: provincie heeft een zetel in Dagelijks Bestuur Transparantie: informatieplicht in regeling
Output/outcome legitimiteit	Draagvlak voor resultaat	Draagvlak voor samenwerking tempo echter te hoog, democratisch gehalte te laag	Draagvlak voor samenwerking, financiën, stemverhouding en exitregeling onvoldoende uitgewerkt
Feedback legitimiteit	Verantwoording	Formeel niet vastgelegd	Begroting, voortgangsrapportage, ombudsman
	Leren en bijstellen beleid	Nog niet van toepassing	Evaluatie van regeling na 5 jaar

Na de analyse van de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit zal in het volgende hoofdstuk de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd worden. Hierin worden de deelvragen en de onderzoeksvraag beantwoord. De antwoorden zijn afkomstig uit de analyse die in dit hoofdstuk beschreven is.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek naar de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit van de metropoolregio gepresenteerd. Eerst zullen de deelvragen beantwoord worden, vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Hierna worden enkele aanbevelingen gedaan. Tot slot wordt gereflecteerd op de gekozen onderzoeksopzet.

5.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

In deze paragraaf worden de deelvragen, die zijn afgeleid van de onderzoeksvraag, beantwoord. Een deel van de deelvragen is theoretisch van aard, de andere deelvragen zijn gericht op de empirie. Deelvraag 7 bevat de aanbevelingen deze worden in een aparte paragraaf beschreven.

De eerste deelvraag is: wat is een metropoolregio? De literatuur heeft geen eenduidig antwoord op deze vraag, er zijn namelijk verschillende definities voor een metropoolregio. Marsé (2009) definieert een metropoolregio als: 'de uitkomst van een proces van metropolitanisering waarin sociaaleconomische capaciteiten, geavanceerde infrastructuur en arbeidsmarkten samen komen in een metropolitane regio' (Marsé, 2009:17). Volgens Mathiessen (2000) vormt een metropoolregio een knooppunt voor communicatie en competitie, vanwege een hoog niveau van innovatie. Een metropoolregio heeft daarnaast een functie als financieel centrum en bevat culturele voorzieningen, wetenschappelijke instanties, multinationals, instellingen voor hoger onderwijs en een sterk ontwikkelde economie. De literatuur maakt een onderscheid tussen monocentrische en polycentrische metropoolregio's. Een monocentrische metropoolregio bestaat uit een regio met één grote centrumstad met kleinere gemeenten eromheen. Een polycentrische metropoolregio heeft twee of meerdere gelijkwaardige steden die het centrum vormen (Dieleman & Faludi, 1998:365). De metropoolregio Rotterdam Den Haag is polycentrisch, omdat de twee grote steden Rotterdam en Den Haag in principe een gelijkwaardige positie hebben tegenover elkaar en de 22 overige gemeenten.

Deelvraag 2 gaat vervolgens in op de theorieën over bestuurlijke daadkracht, een van de onafhankelijk variabelen van dit onderzoek. De tweede deelvraag is: welke theoretische modellen kunnen inzicht geven in de factoren die bijdragen aan bestuurlijke daadkracht van een regionale gemeentelijke samenwerking? Bestuurlijke daadkracht wordt in de wetenschap regelmatig geassocieerd met bestuurlijk vermogen of governance. Ook voor bestuurlijke daadkracht worden verschillende definities gebruikt. Lafortune en Collin (2011) gebruiken een definitie van bestuurlijke daadkracht die specifiek van toepassing is in een metropoolregio: '*the capacity to initiate and to offer a collectively discussed and defined solution to the metropolitan stakes affecting a region*' (Lafortune & Collin, 2011:402). Daadkracht wordt volgens hen beïnvloed door het samenwerkingsvermogen van de actoren. Hoe groter dit vermogen is, des te groter is de bestuurlijke daadkracht. Innes en Booher (2003) noemen samenwerkingsvermogen, of in hun definitie collaborative capacity, als basis voor bestuurlijke daadkracht. De afhankelijkheid om je doel te bereiken is een basisvoorwaarde om tot collectieve actie en dus samenwerkingsvermogen te komen.

Foster-Fisman et al. (2001) beschrijven vier niveaus van collaborative capacity die nodig zijn om een samenwerking succesvol te maken: de capaciteiten van de deelnemers aan de samenwerking, de relaties tussen de deelnemers, de structuur van de organisatie en de beleidsprogramma's die door de coalitie worden gesteund (Foster-Fishman et al., 2001:242).

Een basisvoorwaarde voor collaborative capacity is vertrouwen, omdat de stakeholders afhankelijk zijn van anderen om hun doelen te realiseren. Zonder vertrouwen zullen de stakeholders niet bereid zijn om zich in te zetten voor de samenwerking, omdat zij niet verwachten dat ze iets terug zullen krijgen (Edelenbos & Klijn, 2007:26). Uit onderzoek van Edelenbos en Klijn (2007) blijkt dat vertrouwen de belangrijkste voorwaarde is voor samenwerkingsvermogen en dus voor bestuurlijke daadkracht. Edelenbos en Klijn (2007:30) definiëren vertrouwen als: *'een min of meer stabiele verwachting van actoren, over de intenties van andere actoren, dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag'*.

Bisram (2006:23) noemt drie aspecten waarop het vertrouwen in een andere stakeholder gebaseerd wordt. Ten eerste de consistentie van het gedrag van de actor. Als een actor zich voorspelbaar gedraagt, wordt het mogelijk om zijn toekomstige gedrag in te schatten waardoor anderen eerder geneigd zijn om hem te vertrouwen. Ten tweede moet een actor integer zijn, er is dus een overeenstemming tussen woorden en daden. De actor gedraagt zich dus zoals hij zegt en beloofd heeft (Ibid.). Het derde aspect is open communicatie, de actor deelt informatie en is open over de informatie die voor hem beschikbaar is. Het wordt hierdoor mogelijk om de intenties van de actor in te schatten.

Naast vertrouwen is er volgens Lafortune en Collin (2011) nog een element dat bijdraagt aan bestuurlijke daadkracht, namelijk het hebben van een visie in de vorm van een beleidsverhaal. Het beleidsverhaal draagt bij aan het gezamenlijk beeld van de doelen. Dit leidt tot meer daadkracht. Een goed beleidsverhaal bestaat uit een context, plot en moraal (Shanahan, Jones & Mc Beth, 2011:540). De context dient als achtergrond informatie, het plot bevat de kern met het nut en de noodzaak van het verhaal en de betrokken stakeholder. In de moraal wordt de gewenste oplossing in de vorm van een beleidsvoorstel beschreven. Het beleidsverhaal wordt op een bepaalde manier geframed, er wordt een selectie gemaakt van bepaalde elementen waarop de nadruk komt te liggen (Van der Meeren, 2005:21). Dit bepaalt het beeld dat stakeholders krijgen van het verhaal en het daaruit vloeiende beleid.

Kortom uit de literatuur blijkt dat bestuurlijke daadkracht uit verschillende elementen bestaat. De basis bestaat uit collaborative capacity met daarbij vertrouwen en een beleidsverhaal met een bepaalde framing. Collaborative capacity is het samenwerkingsvermogen. Dit bestaat uit een aantal dimensies. Ten eerste gaat het om de relaties tussen de deelnemers, hierbij gaat het om de afhankelijkheid van de deelnemers om het doel te realiseren, het gezamenlijke beeld van het doel, de relaties met andere stakeholders die niet tot de coalitie behoren en de betrokkenheid van andere overheden. Ten tweede de capaciteit van de organisatie bestaande uit de aanwezigheid van voortrekkers, formalisering en de wijze van interne communicatie. De derde dimensie van samenwerkingsvermogen is de capaciteit van het beleid dat bestaat uit heldere doelen en de gerichtheid op de behoefte van de samenleving.

Het tweede element van bestuurlijke daadkracht is vertrouwen bestaande uit consistent gedrag en integriteit. Het laatste element is het beleidsverhaal bestaande uit een omschrijving van de context, een plot en een moraal die op een bepaalde manier geframed zijn.

De derde deelvraag is: welke theoretische modellen kunnen inzicht geven in de factoren die bijdragen aan de legitimiteit van een regionale gemeentelijke samenwerking? Legitimiteit is volgens Bekkers en Edwards (2007) een ongrijpbaar concept. Stone (2002:85) ziet het als de onzichtbare hand in het politieke systeem. Volgens van Tatenhove (2009) gaat het erom dat handelingen of producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk en in overeenstemming zijn met sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities. Ook de acceptatie van het politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen behoren tot legitimiteit (Van Tatenhove, 2009:7). Van Buuren, Klijn en Edelenbos (2011) gebruiken de definitie van Luhmann: legitimiteit is de bereidheid om een beslissing, waarvan de inhoud nog niet bekend is, binnen een bepaalde marge te accepteren. Legitimiteit hangt volgens hen vooral af van het proces waarmee een beslissing genomen wordt. Er worden in de literatuur verschillende soorten legitimiteit onderscheiden, waaronder proceslegitimiteit.

Bekkers en Edwards (2007) onderscheiden vier soorten proceslegitimiteit; input-, throughput-, output/outcome- en feedback legitimiteit. Input legitimiteit verwijst naar de politieke normen en waarden die de invoer van wensen, voorkeuren en belangen in een politiek systeem reguleren (Bekkers, 2007:371). Het gaat dan om 'government by the people' (Scharpf, 1998:6). Throughput legitimiteit verwijst naar bepaalde kwaliteiten van de regels en procedures waarmee bindende beslissingen worden genomen, zoals vrije meningsvorming. Output/outcome legitimiteit verwijst naar de resultaten van beleid en de steun hiervoor, hierbij gaat het ook om de effecten de zogenaamde outcomes (Bekkers & Edwards, 2007:45). De feedback legitimiteit is tot slot gericht op de terugkoppeling van de resultaten naar het inputproces (Bekkers, 2007:374).

Deelvraag 4 gaat in op de mate van bestuurlijke daadkracht in de metropoolregio: in welke mate zijn het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio bestuurlijk daadkrachtig? Binnen het samenwerkingsverband van gemeenten is sprake van afhankelijkheid. Deze wordt ook door hen ervaren zij het niet door iedereen even sterk. De twee burgemeesters van de grote steden benadrukken deze afhankelijkheid veelvuldig, terwijl de andere gemeenten deze minder sterk ervaren. De gemeenten hebben een gezamenlijk beeld van het doel van de samenwerking tijdens het proces. In de inhoud en structuur komen de afhankelijkheid en het doel minder sterk naar voren. De afhankelijkheid en het doel komen meerdere malen aan bod in het zienswijzedocument, maar de uitwerking hiervan is onvoldoende concreet. Zowel tijdens het proces als in het zienswijzedocument worden externe stakeholders, zoals het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld betrokken. Dit heeft echter niet tot concrete afspraken geleid. In het proces wordt de voortrekkersrol ingevuld door de twee burgemeesters, zij houden tempo in het proces en nemen de leiding. De gemeenten voelen zich door het hoge tempo echter niet serieus genomen waardoor er wantrouwen en weerstand ontstaan ten opzichte van de voortrekkers. In het zienswijzedocument wordt geen aandacht besteed aan eventuele voortrekkers. De formalisering van het proces is geregeld in de procesbrieven, deze waren echter erg algemeen en abstract.

In het zienswijzedocument wordt de formalisering gevormd door de gemeenschappelijke regeling, deze is echter nog niet compleet uitgewerkt. De interne communicatie was in het begin van het proces onvoldoende. Dit is verbeterd door de komst van de website. Voor de toekomst wordt de communicatie gestructureerd door een informatieplicht die is vastgelegd in de regeling. De helderheid van de doelen in het zienswijzedocument is goed, de uitwerking kan nog concreter gemaakt worden. De aansluiting van de metropoolregio op de behoeften van de samenleving is onvoldoende duidelijk. In het zienswijzedocument wordt slechts gekeken naar economische groei zonder daarbij te onderbouwen waarom de metropoolregio hier een betere bijdrage aan kan leveren dan de huidige regio's.

Wat betreft vertrouwen vertonen de beide voortrekkers en de procesorganisatie consistent gedrag, hun integriteit kan echter in twijfel worden getrokken omdat zij hun afspraken niet altijd nakomen. Het beleidsverhaal bevat alle onderdelen die volgens de theorie nodig zijn om succesvol te zijn. De uitwerking van de rollen van de stakeholders is echter niet volledig uitgewerkt net als de gemeenschappelijke regeling.

Kortom, er is voldoende samenwerkingsvermogen aanwezig in de metropoolregio om bestuurlijk daadkrachtig te zijn. Dit kan versterkt worden door doelen en afhankelijkheden concreter te maken en afspraken te maken met externe stakeholders. Er is een zekere mate van vertrouwen die vergroot kan worden door gemaakte afspraken beter na te komen. Tot slot is er een krachtig beleidsverhaal dat versterkt kan worden door een verdere uitwerking van de rolverdeling en gemeenschappelijke regeling. Dus er is sprake van potentieel op het gebied van een bestuurlijk daadkrachtige metropoolregio. Door bovenstaande aanvullingen toe te voegen zal de bestuurlijke daadkracht verder toenemen, met een grotere kans op een succesvolle metropoolregio.

De vijfde deelvraag gaat in op de legitimiteit van de metropoolregio: in welke mate zijn het proces, de inhoud en de structuur van de metropoolregio legitiem? De inputlegitimiteit van de metropoolregio is goed. Er zijn verschillende mogelijkheden om te participeren in zowel het bestuur als tijdens bijeenkomsten. Daarnaast zijn er voldoende mogelijkheden om eigen agendapunten in te brengen via onder andere de zienswijzeprocedure en de Strategische Agenda. De throughput legitimiteit van de metropoolregio is voldoende. De wijze waarop besluiten genomen worden na de zienswijzeperiode is nog niet bekend. In de metropoolregio zal dit hoogstwaarschijnlijk via een stemming zijn vanwege het onderdeel stemverhoudingen in de regeling en de discussie hierover. De kwaliteit van de participatie in het proces is gegarandeerd doordat de relevante partijen betrokken worden in het proces en de regeling. De transparantie van informatie was in het proces onvoldoende doordat informatie laat geleverd werd en onvolledig was. In de toekomst wordt de transparantie echter gegarandeerd door het vastleggen van een informatieplicht in de regeling. De output/outcome legitimiteit is matig. Er is wel draagvlak voor een samenwerking maar het proces verloopt te snel, hierdoor is het draagvlak afgenomen. Daarnaast is het resultaat van het proces, het zienswijzedocument, onvoldoende uitgewerkt en is de regeling onvolledig. Onderdelen zoals de stemverhouding, financiering en regels voor uittreding ontbreken hierin. De feedbacklegitimiteit van het proces is matig. Het is onbekend of er verantwoording zal worden afgelegd over het proces en of er geleerd zal worden van de resultaten is op dit moment nog niet te beoordelen. Voor de toekomst is in de regeling vastgelegd dat er feedback afgelegd zal worden en dat de regeling elke vijf jaar geëvalueerd zal worden.

Als men naar het totaalplaatje van de metropoolregio kijkt is de legitimiteit op dit moment matig. De input legitimiteit is goed, de throughput legitimiteit is voldoende, maar de output/outcome- en feedbacklegitimiteit zijn op dit moment matig. Hier kan dus nog winst behaald worden door het zienswijzedocument verder uit te werken en de regeling aan te vullen, waardoor de legitimiteit van de metropoolregio toe zal nemen.

Deelvraag 6 vergelijkt de wensen van de gemeenten met het huidige proces en het zienswijzedocument: in welke mate beantwoordt de gekozen vormgeving aan de wensen van de betrokken gemeenten? Op basis van de theorie is een analyse gemaakt van het proces en zienswijzedocument, daarnaast zijn door middel van interviews en een enquête de meningen van de gemeenten over de bestuurlijke daadkracht en legitimiteit. Uit de analyse blijkt dat de er inderdaad sprake is van afhankelijkheid tussen de gemeenten om grote vraagstukken op bijvoorbeeld economisch gebied op te lossen. De gemeenten zien deze afhankelijkheid ook, maar vinden dat deze onvoldoende naar voren komt in het zienswijzedocument. Zij steunen het belang van een samenwerking op verkeer, vervoer en economie. De andere pijlers zijn voor hen minder vanzelfsprekend en de keuze hiervoor is in hun ogen onvoldoende onderbouwd. Ook het doel van de metropoolregio is nog niet helder genoeg uitgewerkt in het zienswijzedocument. De respondenten hebben wel een idee van het doel maar vinden dit nog te abstract en onscherp. Bovendien is er nauwelijks onderbouwd waarom de metropoolregio de juiste oplossing is om dat doel te realiseren. De metropoolregio wordt geframed als de juiste oplossing, maar het moet nog gaan blijken in hoeverre de gemeenten dit frame steunen.

In de samenwerking worden ook andere partijen betrokken zoals het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. De respondenten willen dit ook graag. Vooral de deelname van de provincie is voor hen erg belangrijk. Zij vinden dan ook dat deze ondanks hun terugtrekking erbij betrokken moet worden. Volgens de theorie zijn voortrekkers goed voor het samenwerkingsvermogen. De respondenten vinden echter dat de burgemeesters van de grote steden deze rol te serieus nemen. Zij hebben het gevoel dat de samenwerking aan hen wordt opgedrongen, dit leidt tot wantrouwen en weerstand. Dit komt door de ongewijzigde snelheid waarmee de trekkers het proces trekken ondanks dat de WGR+ niet wordt afgeschaft. Omdat de doelen en noodzaak onvoldoende duidelijk zijn hebben de gemeente het gevoel dat ze buitenspel worden gezet. Ook in het zienswijzedocument zijn nut en noodzaak onvoldoende duidelijk. Doordat de WGR+ (voorlopig) niet wordt afgeschaft zijn nut en noodzaak in de ogen van de gemeenten kleiner geworden. De onderbouwing van het voortzetten van het proces is onvoldoende, de gemeenten zien de toegevoegde waarde van de metropoolregio nog niet in.

Op het gebied van open communicatie was vooral het begin van het proces onvoldoende. De informatievoorziening is later mede door de website wel verbeterd. Er bestaat volgens de respondenten een gevoel van wantrouwen tegenover de twee grote gemeenten, de snelheid waarmee het proces doorlopen wordt heeft dit gevoel groter gemaakt. Onderling is er wel sprake van vertrouwen om samen te werken. De gemeenten twijfelden aan de integriteit van de procesorganisatie. Beloften aan de gemeenten over de oplevering van de inhoud op het congres en een conceptregeling worden uitgesteld of niet nagekomen. Dit heeft een negatieve invloed op het vertrouwen in het proces.

De input legitimiteit van het proces wordt positief beoordeeld door de respondenten. Er waren voldoende momenten om input te leveren tijdens het proces al was de communicatie hierover soms laat. Er waren geen formele mogelijkheden om agendapunten in te brengen, maar de strategieavonden boden hier de mogelijkheid voor. Er was echter wel een beperkt aantal raadsleden dat aan het woord kon komen op zo'n avond waardoor niet alle punten aan bod kwamen. Sommige gemeenten hebben daarnaast via een informele manier geprobeerd om agendapunten in te brengen via hun netwerk en het sturen van brieven. In het zienswijzedocument zijn ook verschillende mogelijkheden toegevoegd om te participeren en input te leveren. Omdat de raden nog geen opinie over het stuk hadden is hun mening hierover nog niet bekend. Er is nu in ieder geval wel een formele mogelijkheid om agendapunten in te brengen zoals de raden wilden.

Wat betreft de throughput legitimiteit zijn er volgens de gemeenten nog geen besluiten genomen. De respondenten missen daarnaast de stem van de omliggende gemeenten in het proces, zij zouden graag zien dat deze ook betrokken worden naast de huidige partijen. In het zienswijzedocument ontbreken de stemverhoudingen voor de besluitvorming. Deze zijn voor de gemeenten van groot belang en moeten dus nog toegevoegd worden. De informatievoorziening was vooral aan het begin van het proces niet transparant. De komst van de website heeft hierin verbetering gebracht. In het zienswijzedocument is de informatievoorziening in de conceptregeling toegevoegd om de transparantie te vergroten. Uit de interviews bleek dat gemeenten goed geïnformeerd willen worden, de procesorganisatie heeft dit artikel daarom aan de regeling toegevoegd. De output/outcome legitimiteit wordt positief kritisch beoordeeld. Het zienswijzedocument is de uitkomst van het proces. De meeste raden hebben hier nog geen formele mening over naar buiten gebracht, zij plaatsen op dit moment al wel een aantal kanttekeningen bij het democratische gehalte. Tijdens het proces is geen feedback afgelegd. Dit is in het zienswijzedocument wel ingepland. Controle is voor de raden van belang. Het regelen van feedback moet dus ook goed gebeuren. In het zienswijzedocument zijn hier een aantal mogelijkheden voor toegevoegd. Dit zal dus waarschijnlijk aan hun wensen voldoen.

5.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek beantwoord. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze dient de metropoolregio Rotterdam Den Haag ingericht te worden zodat deze bestuurlijk daadkrachtig is en als legitiem ervaren wordt door de deelnemende gemeenten?

In dit onderzoek is op twee manieren gemeten in hoeverre het proces en het zienswijzedocument bestuurlijk daadkracht en legitiem zijn. Er is een analyse gemaakt op basis van documenten en daarnaast zijn de meningen van respondenten verzameld in interviews en een enquête. In de vorige paragraaf zijn de deelvragen behandeld. Uit deelvraag 2 blijkt dat samenwerkingsvermogen, vertrouwen en een beleidsverhaal van belang zijn voor de bestuurlijke daadkracht van de metropoolregio. Vervolgens blijkt uit deelvraag 3 dat de dimensies die horen bij de vier soorten legitimiteit bijdragen aan een legitieme metropoolregio. In deelvraag 4 kwam naar voren dat de concepten voor bestuurlijke daadkracht op dit moment redelijk vertegenwoordigd zijn in de metropoolregio.



Het samenwerkingsvermogen kan nog vergroot worden door het verder concretiseren van doelen en afhankelijkheden. Daarnaast zal het maken van afspraken met externe stakeholders bijdragen aan het samenwerkingsvermogen. Het vertrouwen in de organisatie kan nog vergroot worden door afspraken die gemaakt zijn beter na te komen, of indien dit onmogelijk blijkt te zijn de gemeenten hier eerder over te informeren. Het beleidsverhaal is op dit moment voldoende. Dit kan echter nog beter worden door een verdere concretisering van de rolverdeling en een gedetailleerdere en meer volledige uitwerking van de gemeenschappelijke regeling.

Deelvraag 5 ging vervolgens in op de legitimiteit van de metropoolregio die op dit moment slechts matig is. De input legitimiteit is nu goed, en de throughput legitimiteit is voldoende. De output/outcome- en feedbacklegitimiteit zijn echter slechts als mager te beoordelen. De legitimiteit van de metropoolregio kan verbeterd worden door de uitwerkingen in het zienswijzedocument verder te specificeren en de gemeenschappelijke regeling uit te breiden met een aantal onderdelen zoals de financiering en exitregeling.

Uit deelvraag 6 blijkt dat de gemeenten bepaalde wensen hebben bij de inrichting van de metropoolregio op het gebied van bestuurlijke daadkracht en legitimiteit. Voor de bestuurlijke daadkracht zijn heldere doelen, relaties met externe stakeholders, communicatie en vertrouwen belangrijk. De metropoolregio moet een duidelijke doelstelling hebben die onderbouwd wordt. Er moet samengewerkt worden met andere partijen; bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, maar ook andere bestuurslagen en omliggende gemeenten moeten volgens de gemeenten betrokken worden. Communicatie moet eenduidig en regelmatig zijn. De gemeenten willen elkaar en de organisatie kunnen vertrouwen hiervoor is het nakomen van beloften belangrijk.

Op het gebied van legitimiteit zijn de participatiemogelijkheden, agendavorming, besluitvorming en verantwoording belangrijk. De gemeenten willen mee kunnen praten en voorkomen dat er over hen beslist wordt. Zij willen hun eigen inbreng leveren op de agenda en een eerlijke stemverdeling zodat zij zich niet bedreigd voelen door de grote gemeenten. Tot slot is het afleggen van verantwoording door de organisatie en het toekomstige bestuur belangrijk. Open informatiedeling is een belangrijk vereiste hiervoor. De gemeenten zijn dus wel bereid tot samenwerking maar dan moet de metropoolregio wel aan deze voorwaarden voldoen. Zij willen geen nieuwe bestuurslaag. De gemeenten willen betrokken worden in de samenwerking die vooral democratisch legitiem moet zijn en iets moet toevoegen aan het bestaande systeem.

5.3 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf worden aanbevelingen geformuleerd voor de organisatie van de metropoolregio. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de voorgaande deelvragen en de antwoorden hierop in de analyse. Hiermee wordt de laatste deelvraag beantwoord: welke aanpassingen zijn nodig om te komen tot een optimale balans tussen bestuurlijke daadkracht en legitimiteit?

Uit de interviews blijkt dat de gemeenten meer duidelijkheid willen over het proces van de oprichting van de metropoolregio. Zij weten gedurende het proces niet goed waar ze aan toe zijn en hebben het gevoel dat alles snel aan hen voorbij gaat. De eerste aanbeveling is dan ook het helder aangeven van planningen en deze bijtijds communiceren. Voor gemeenten is het belangrijk dat zij een beeld hebben van de planning na het indienen van hun zienswijze in september. Ze willen graag weten waar ze aan toe zijn en hoe het proces verder gaat verlopen. Geef duidelijkheid over het vervolg na de zienswijze. Vooral de besluitvorming is van belang. Het advies is dus om planningen te maken voor een half jaar en tussentijds door middel van een nieuwsbrief op de website en via een email naar de griffiers de raden informeren. In deze nieuwsbrief worden de raden op de hoogte gehouden van de fase waarin het proces zich bevindt, wat er de komende weken georganiseerd wordt en of het proces volgens planning verloopt. Mocht er van deze planning afgeweken (moeten) worden, hebben de gemeenten daar wel begrip voor, mits zij hiervan op de tijd op de hoogte gesteld worden.

Ten tweede is uit de interviews gebleken dat de noodzaak voor de oprichting van de metropoolregio en de urgentie om dit nu te doen onvoldoende duidelijk wordt in het zienswijzedocument. De tweede aanbeveling is dus om in een nieuwe versie van het zienswijzedocument, of een nieuw beleidsdocument bij de regeling de noodzaak van het oprichten van de metropoolregio duidelijker te beschrijven. De noodzaak voor de metropoolregio en de urgentie om deze nu op te richten komt onvoldoende in het huidige zienswijzedocument naar voren. Het advies is om te onderbouwen waarom de metropoolregio de beste oplossing is door middel van onderzoek en vergelijkbare succesvolle metropolen in het buitenland. Laat ook externe partijen zoals bedrijven en hoogleraren uitleggen waarom de metropoolregio door moet gaan. Voor de gemeenten is de noodzaak nu verminderd doordat de WGR+ niet afgeschaft wordt en zij nog niet overtuigd zijn van de urgentie om toch met het proces door te gaan. Bovendien zijn zij tevreden over de huidige regio's, de toegevoegde waarde van de metropoolregio tegenover de huidige regio's is nog niet helder. Door deze urgentie beter over te brengen en te onderbouwen zullen de gemeenten eerder willen meewerken aan de metropoolregio en deze tot een succes maken.

Daarnaast kwam naar voren dat de positie van andere stakeholders in het proces van vorming van de metropoolregio onvoldoende duidelijk is uitgewerkt. De derde aanbeveling is dus om in de nieuwe versie van het zienswijzedocument meer aandacht te besteden aan de positie van andere stakeholders dan de gemeenten en provincie. Beschrijf duidelijk in de structuur wat hun positie is, hoe zij betrokken worden in het proces en welke afspraken er gemaakt worden. Wanneer zit het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld aan de vergadertafel en wanneer niet? Denk hierbij ook aan omliggende gemeenten. Het is voor de 24 gemeenten nog niet transparant hoe deze partijen betrokken worden. Als er gesprekken plaatsvinden met andere partijen dan de gemeenten, meldt dit dan wel op bijvoorbeeld de website. Besteed ook aandacht aan de toekomstige communicatie naar de burger. Zij worden in deze fase nog niet betrokken, maar als het proces zich richting de oprichting blijft ontwikkelen, hoort de burger hiervan op de hoogte gesteld te worden via de media.

In de interviews werd een aantal keer opgemerkt dat de raadsleden uit de beide regio's elkaar vaker willen zien omdat zij elkaar (nog) niet kennen. De vierde aanbeveling is dan ook om de raadsleden uit beide regio's elkaar te laten ontmoeten op regelmatig terugkerende bijeenkomsten. Het aangaan van een nieuwe samenwerking vergt ook een cultuurverandering. Door de raadsleden kennis te laten maken groeit het vertrouwen en ontstaat een gedeelde informele samenwerkingscultuur. Deze bijeenkomsten kunnen gekoppeld worden aan thema's met experts zodat er ook een discussie kan plaatsvinden. Organiseer dit 's avonds zodat de raadsleden dit kunnen combineren met werk en gezin, en daadwerkelijk in staat zijn om te komen.

Het oprichten van een metropoolregio is in Nederland een vrij uniek verschijnsel. Amsterdam is het enige voorbeeld waar dit eerder gebeurd is. De vijfde aanbeveling is dan ook probeer te leren van andere metropoolregio's. Hoe hebben zij het proces georganiseerd? Welke pijlers hebben zij ingevoerd, en hoe? Tegen welke problemen lopen zij aan en hoe lossen zij dit op? Er bestaan vele wetenschappelijke onderzoeken hiernaar met daarin valkuilen in een metropoolsamenwerking en mogelijke oplossingen. Gebruik deze in je eigen voordeel zodat het wiel niet opnieuw uitgevonden dient te worden en het proces een succes zal worden.

In de interviews kwam naar voren dat de steun voor een samenwerking op metropoolniveau het grootste is voor economie en infrastructuur. De andere pijlers hebben volgens de respondenten minder prioriteit. De zesde aanbeveling is dan ook om de metropoolregio te starten op het gebied van economie en infrastructuur. Het draagvlak voor deze onderwerpen is groot. Door hiermee te starten kun je de gemeenten laten zien dat de metropoolregio op deze terreinen een succesvolle toevoeging blijkt te zijn. Later kunnen dan ook de andere pijlers gestart worden.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten het gevoel hebben dat er weinig met hun inbreng tijdens bijeenkomsten wordt gedaan. De laatste aanbeveling is dan ook geef na het organiseren van een bijeenkomst een terugkoppeling hiervan aan de raadsleden. Laat zien wat de bijeenkomst opgebracht heeft en wat er met de inbreng van een bijeenkomst gedaan wordt. Op dit moment gebeurt dit in de vorm van notulen en verslagen, ga hierin een stap verder door over de doorwerking van de notulen terug te koppelen. Geef ook regelmatig een terugkoppeling over de voortgang van het proces en vraag om feedback hierover om tijdens het proces eventuele aanpassingen te kunnen doen in plaats van achteraf tijdens een evaluatie tot de conclusie te komen wat er beter gekund had.

5.4 REFLECTIE

Omdat dit onderzoek een casestudy is heeft dit als gevolg dat de uitkomsten niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere metropoolregio's. De context en deelnemende gemeenten zijn immers uniek. In het onderzoek is een selectie van de gemeenten geïnterviewd. Hierbij is rekening gehouden met bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten om zo toch een beeld te krijgen van de 24 gemeenten zonder dat ze allemaal aan het woord zijn geweest. De keuze om griffiers te interviewen heeft voor- en nadelen gehad. Het voordeel bleek inderdaad dat zij een overzicht hebben van de stemming binnen de raad. Dit was met interviews met individuele raadsleden minder eenvoudig en haalbaar geweest. Een nadeel van deze keuze is dat de griffiers niet altijd op gedetailleerde vragen over de mening van de raad over het zienswijzedocument konden antwoorden.

Dit kwam ook doordat het document uitgesteld werd en nog niet in de raad behandeld was ten tijde van de interviews. Er is geprobeerd om dit op te lossen door de enquête onder de raadsleden over het zienswijzedocument af te nemen. Hier was echter een beperkte respons op waardoor de uitkomsten niet gegeneraliseerd konden worden naar alle raadsleden binnen de 24 gemeenten.

De beperkte respons is te verklaren doordat de raadsleden het erg druk hebben voor het zomerreces, ondanks dat de verzoeken om de enquête in te vullen via de griffiers gestuurd zijn. Daarnaast is gebruik gemaakt van de op dit moment beschikbare zienswijzen om de interviews te vergelijken. Voor toekomstig onderzoek zou toch een selectie van raadsleden geïnterviewd moeten worden om de griffiers aan te vullen. Tijdens het onderzoek bleek de theoretische bril die gekozen is soms lastig toe te passen. Het meten van bestuurlijke daadkracht blijkt in de praktijk lastig te zijn. Dit begint al bij de keuze van de theorie, er zijn vele verschillende theorieën maar (nog) geen model dat een combinatie maakt. De keuze voor theorieën is dus erg bepalend voor het onderzoek. Daarnaast blijkt dat het operationaliseren van een beleidsverhaal erg ingewikkeld is. Hoe maak je dit meetbaar? Bij toekomstig onderzoek is het wellicht verstandig om andere concepten te kiezen om bestuurlijke daadkracht te meten.

LITERATUURLIJST

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.

Bekkers, V. & Edwards, A. (2007). *Chapter 3 Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices*. In: Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (Ed.), *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot: Ashgate. [pp 35-59]

Bisram, U.A. (2006). *Vetrouwen en commitment: Een onderzoek naar vertrouwen en commitment in interactieve beleidsprocessen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.

Buuren, A.W., Klijn, E.H. & Edelenbos, J. (2011). Democratic Legitimacy of New Forms of Water Management in the Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*. [pp 1-17]

Dieleman, F.M. & Faludi, A. (1998). Polynucleated Metropolitan regions in Northwest Europe: Theme of the special issue. *European Planning Studies*, vol. 6 (4): 365-378.

Dijk, A.J. van (2003). *Laag voor laag; aspecten van regionalisering*. Raad voor het Openbaar Bestuur.

Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks; a Theoretical and Empirical Exploration. *Administration and Society*, vol. 39 (1): 25-50.

Foster-Fishman, P.G., Berkowitz, S.L., Lounsbury, D.W., Jacobson, S. & Allen, N.A. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework. *American Journal of Community Psychology*, vol. 29 (2): 241-261.

Gaussier, N., Lacoure, C & Puissant, S. (2003). Metropolitanization and territorial scales. *Cities*, vol. 20 (4): 253-263.

Gemeente Albrandswaard. *Reactie gemeentebestuur Albrandswaard op aanbieding zienswijzedocument MRDH*. 4 juli 2012.

Gemeente Barendrecht. *Reactie rompbrief Metropoolregio*. 29 november 2011.

Gemeente Delft. *Delftse Zienswijze Metropoolregio Rotterdam Den Haag*. 29 juni 2012.

Gemeente Lansingerland. *Reactie rompbrief Metropoolregio*. 9 december 2011.

Gemeente Westland. *Positionpaper Greenport en Gebiedsmetropool Zuidvleugel*. 21 december 2011.

Gemeente Westland. *Raadsbrief aan alle raden in de beoogde Metropoolregio Zuidelijke Randstad*. 25 januari 2012.

Gemeente Westland. *Uitkomsten voorbereidende oriënterende bespreking Radenconferentie van 24-02-12 met het ook op uw bestuurlijke overleg van 29-02-12*. 28 februari 2012b.



Gemeente Westland. *Uitgangspuntennota gemeente Westland met betrekking tot het metropoolproces Zuidelijke Randstad*. 3 juli 2012c.

Hallahan, K. (1999). Seven models of framing: implications for public relations. *Journal of public relations research*, vol. 11 (3): 205-242.

Houtum, H. van & Legendijk, A. (2001). Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions: The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country. *Urban Studies*, vol. 38 (4): 747-767.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research*, vol. 21 (3):221-236.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2003). *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.

Jones, M.D. & Mc Beth, M.K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *The Policy Studies Journal*, vol. 38 (2): 329-353.

Kirkpatrick, S.A. (2009). Lead through Vision and Values. In: E.A. Locke. (ed.). *Handbook of principles of organizational behavior: indispensable knowledge for evidence-based management*. Chichester: Wiley. [pp 367-389]

Lafortune, M.E. & Collin, J.P. (2011). Building metropolitan governance capacity: The case of the Communauté métropolitaine de Montréal. *Canadian Public Administration*, vol. 54 (3): 399-420.

Macleod, G. & M. Jones (2001). Renewing the geography of regions. *Environment and planning; society and space*, vol. 19 (6): 669-695.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Marsé, Y.F. (2009). *Masterthesis Metropoolregio Rotterdam-Den Haag*. Universiteit van Utrecht.

Matthiessen, C.W. (2000). Bridging the Öresund: potential regional dynamics – Integration of Copenhagen (Denmark) and Malmö-Lund (Sweden); A cross-border project on the European metropolitan level. *Journal of Transport Geography*, vol.8 (3): 171-180.

Meeren, L. van der (2005). *Op het juiste spoor? Een onderzoek naar de ontwikkeling van vertrouwen in interorganisationale samenwerking*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Rompbrief aan de gemeenten*. 24 november 2011.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Vernieuwend besturen: de metropoolregio Rotterdam Den Haag*. [<http://mrdh.nl/system/files/documents/2011-12-30%20plan%20metropoolregio.pdf>] 30 december 2011b.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Samenvatting reactie gemeenten op rompbrief metropoolregio*. 9 januari 2012.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Factsheet*. 12 maart 2012b.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Procesbrief Metropoolregio*. 14 maart 2012c

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Aanbiedingsbrief zienswijzedocument*. 1 mei 2012d.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. *Zienswijzedocument*. 1 mei 2012e.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Plussen en minnen: evaluatie van de WGR-plus*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2009). *'Randstad-besluiten: Metropoolregio Rotterdam - Den Haag en Holland-Rijnland'*.

NRC Handelsblad. *Rutte aangekomen bij koningin om ontslag kabinet aan te bieden*. [<http://www.nrc.nl/nieuws/2012/04/23/einde-ministerraad-nadert/>] 23 april 2012.

Oudenaren, L.C.R. van (2009). *De verbinding tussen sociaal en fysiek: hoe West-Brabantse programmameenten de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler voor stedelijke vernieuwing hebben georganiseerd en over de verschillen in denk- en werkwijzen*. Erasmus Universiteit Rotterdam

Provincie Zuid-Holland. *Brief samenwerking vervoerregio en metropoolregio*. 26 april 2012.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2011). *Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting'*.

Rein, M. & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In: F. Fisher & J. Forrester. (eds). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press.

Shanahan, E.A., Jones, M.D. & Mc Beth, M.K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *The Policy Studies*, vol. 39 (3): 535-561.

Scharpf, F.W. (1998). *Governing in Europe: effective and democratic*. Oxford: Oxford University Press.

Schipper, R. (2011). *On the origin of the MRA: Een onderzoek naar het evolutionaire ontstaan van de Metropoolregio Amsterdam*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Stadsgewest Haaglanden. *Metropoolbrief aan colleges*. 3 februari 2011.

Stadsgewest Haaglanden. *Beleid*. [<http://haaglanden.nl/#!beleid?id=902>] 1 mei 2012.

Stadsregio Rotterdam. *Brief aan colleges regiogemeenten over de Metropoolregio*. 2 februari 2011.

Stadsregio Rotterdam. *Beleidsterreinen*. [<http://www.stadsregio.info/#pagina=1003>]. 1 mei 2012.

Stuurgroep Voorne-Putten. *Reactie gezamenlijke gemeenten op Voorne-Putten op het zienswijzedocument "Vernieuwend besturen in de metropoolregio Rotterdam Den Haag"*. 3 augustus 2012.

Stone, D. (2002). *The Policy Paradox: the Art of Decisionmaking*. New York: Norton and Company.

Tatenhove, J. van (2009). *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*. In: Reader Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tordoir, P.P. (2006). *Stad en Welvaart*. Netherlands Institute of City Innovation Studies, Den Haag.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. *BDU-gelden vervoer rechtstreeks naar gemeenten*.
[<http://vngmagazine.nl/nieuws/1903/%E2%80%98bdu-gelden-vervoer-rechtstreeks-naar-gemeenten%E2%80%99>] 16 maart 2011.

BIJLAGE 1 INTERVIEWVRAGEN

1. Wat is uw rol binnen het proces van metropoolregio?

Afhankelijkheid

2. Werkt uw raad samen met andere gemeenten? Waarom?
3. Is uw gemeenteraad afhankelijk van andere gemeenten om bepaald beleid te realiseren? Hoe?
4. Heeft uw gemeente/raad ook middelen/expertise/kennis die andere gemeente missen/nodig hebben?
5. Heeft de metropoolregio meerwaarde om de samenwerking te versterken?
6. Wat zijn volgens uw raad de voordelen?

Vertrouwen

7. Is uw raad bereid om samen te werken in metropoolverband?
8. Kunt u iets vertellen over het vertrouwen tussen de gemeenten binnen de metropool?
9. Is dit groter/kleiner geworden in de afgelopen maanden? Waaraan merkt u dat?

Relaties deelnemers

10. Wat is voor uw raad op het gebied van samenwerking met de andere gemeenten belangrijk?
11. Welke partijen zouden naast de gemeenten betrokken moeten zijn bij de metropool?

Capaciteit organisatie

12. Wat is belangrijk bij de inrichting (van de organisatie) van de metropoolregio?
13. Wat vindt uw raad van de communicatie binnen de metropoolregio?

Beleid

14. Welke eisen worden gesteld aan het beleid dat door de metropool gemaakt zal worden?

Beleidsverhaal

15. Welk beeld heeft de raad van de metropoolregio?
16. Heeft uw raad een beeld wat het doel van de metropoolregio is en hoe dit bereikt gaat worden?
17. Wat vindt de raad van het verhaal van de metropoolregio zoals in de zienswijze staat?
18. Wat vindt de raad van de partijen die nu betrokken worden bij de metropool?
19. Wat vindt uw raad van de uitwerking van de 3 strategieën in het zienswijzedocument?
20. Komt dit overeen met het beeld dat de raad had voor dit document?

Inputlegitimiteit participatie & agendavorming

21. Welke mogelijkheden zijn er voor uw raad om te participeren in het proces van de metropool? Welke deelgenomen?
22. Vindt uw raad dat er voldoende mogelijkheid is om te participeren? Zo nee wat anders?
23. Welke mogelijkheden zijn er voor uw raad om agendapunten in te brengen op metropoolniveau?
24. Heeft uw raad hier gebruik van gemaakt? Hoe?
25. Vindt uw raad dat dit voldoende is? Zo nee wat anders?

Throughput

26. Op welke wijze heeft uw raad deelgenomen aan besluitvorming in de metropool? (voor zover er is)
27. Is dit volgens uw raad voldoende? Zo nee wat mist?
28. Is de informatievoorziening over het proces en inhoud transparant? Wat mist?

Output/outcome

29. Wat vindt de raad van het proces van de afgelopen maanden? (sinds kick-off)
30. Wat vindt de raad van het eindresultaat/zienswijzedocument?
31. Wat kan verbeterd worden in het proces?
32. Is er draagvlak voor het resultaat? Dus zienswijzedocument en metropool in deze vorm?

Feedback

33. Wordt er verantwoording afgelegd over het proces en de resultaten? Hoe? Wie?
34. Hoe worden de resultaten van het proces gebruikt om te leren en beleid bij te stellen?

BIJLAGE 2 ENQUÊTE

Enquête onder de raadsleden uit de selectie

1. Wat vindt u van het verhaal van de metropoolregio zoals dit beschreven wordt in het zienswijzedocument? Licht uw antwoord toe.
 - a. goed
 - b. voldoende
 - c. matig
 - d. onvoldoende
2. Wat vindt u van de uitwerking van de 3 strategieën in het zienswijzedocument? Licht uw antwoord toe.
 - a. goed
 - b. voldoende
 - c. matig
 - d. onvoldoende
3. Welke partijen moeten betrokken worden bij de metropoolregio? (meerde antwoorden mogelijk)
 - a. bedrijfsleven
 - b. koepelorganisaties
 - c. de provincie
 - d. het rijk
 - e. overig licht toe
4. Op welke wijze heeft u de afgelopen maanden geparticipeerd? (meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. ik ben naar 1 of meerdere open raadsavonden geweest
 - b. ik ben naar 1 of meerdere pijlerbijeenkomsten geweest
 - c. ik ben naar het congres in Zoetermeer geweest
 - d. overig licht toe
5. Wat vindt u van de transparantie van de informatievoorziening over het proces en de inhoud? Licht uw antwoord toe
 - a. goed
 - b. voldoende
 - c. matig
 - d. onvoldoende
6. Wat vindt u van het proces van de afgelopen maanden sinds het verschijnen van de rompbrief in november? Licht uw antwoord toe
 - a. goed
 - b. voldoende
 - c. matig
 - d. onvoldoende
7. Wat zou er in het proces verbeterd kunnen worden? Licht uw antwoord toe
8. Steunt u zienswijzedocument zoals dit nu op tafel ligt? Licht uw antwoord toe
9. Welke cijfer geeft u het proces? Licht uw antwoord toe (1 t/m 10)
10. Welk cijfer geeft u het zienswijzedocument? Licht uw antwoord toe (1 t/m 10)