



Nieuwe verbindingen en oude barrières

Een institutionele kijk op regionale samenwerking
en regionaal-ruimtelijk beleid

Willemieke Hornis

Nieuwe verbindingen en oude barrières

Een institutionele kijk op regionale samenwerking en regionaal-ruimtelijk beleid

Willemieke Hornis

Scriptie Master 'Bestuur en Management
van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen'
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Projectbureau Drechtoevers
December 2004

Voorwoord

Dit onderzoeksverslag is het eindproduct van een onderzoeksstage die ik heb doorlopen van februari tot en met juli bij het Projectbureau Drechtoevers. Stage en onderzoeksverslag vormen het sluitstuk van de Master 'Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen'. Deze eenjarige master is een differentiatie binnen de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tot de ontwikkeling van deze master is besloten omdat de strijd om de schaarse ruimte in Nederland en Europa steeds complexer wordt en nieuwe bestuurlijke arrangementen zich aandienen. Deze onderzoeksstage naar samenwerking en regionaal regionaal-ruimtelijk beleid in de Drechtsteden sloot goed aan bij deze studie. In de Drechtsteden spelen nieuwe bestuurlijke arrangementen een belangrijke rol, waarbij de invloed van nieuwe complexe opgaven en ontwikkelingen om boven-lokale schaalniveaus zeker te merken is. De handreikingen die tijdens colleges zijn opgedaan om deze ontwikkelingen, opgaven en arrangementen te analyseren zijn tijdens de onderzoeksstage dan ook goed van pas gekomen.

Het onderzoek toont aan de ene kant de relevantie en toepasbaarheid aan van de gebruikte theorie en aan de andere kant draagt het bij aan het begrijpen van wat er de afgelopen jaren is gebeurd en nog steeds gebeurt in de Drechtsteden. Daarnaast past het onderzoek binnen de evaluatie van 15 jaar Drechtoevers, die momenteel aan de orde is en kan dit onderzoek bijdragen aan de discussie over de toekomstige inrichting van bestuur en beleid op regionaal niveau in de Drechtsteden, waar momenteel aan gesleuteld wordt. De relevantie van dit onderzoek beperkt zich echter niet tot de Drechtsteden zelf. Omdat in dit onderzoek de mogelijkheden en beperkingen van een regionale aanpak aan het licht komen, kan deze scriptie ook bijdragen aan de discussie over implementatie en uitvoering van ideeën aangaande regionalisering van (ruimtelijk) beleid en projecten, zoals bijvoorbeeld wordt voorgesteld in het kader van de ontwikkelingsplanologie en de recent verschenen Nota Ruimte.

Tenslotte bood de mogelijkheid kennis te maken met de beleidspraktijk, die nauw verweven was met een intrigerende politiek-bestuurlijke context.

Als afsluiting wil ik iedereen bedanken die heeft geholpen bij het tot stand komen van deze scriptie. Zonder een lange lijst met namen te op te noemen zijn dit medestudenten, collega's, begeleiders en respondenten.

Den Haag,
december 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	iii
----------------	-----

Samenvatting	vii
--------------------	-----

1 Inleiding: Oriëntatie op de probleemstelling en de aanleiding ertoe... 1

1.1 Van stad naar stedelijk gebied.....	1
1.2 Stedelijke gebieden en water.....	2
1.3 Oriëntatie op de probleemstelling	3
1.4 Leeswijzer.....	5

2 Theoretisch kader: Actor-gecentreerd institutionalisme..... 7

2.1 Actor-gecentreerd institutionalisme.....	7
2.2 De horizontale as: actoren, actorconstellatie en interactiewijzen.....	8
2.3 De verticale as: de institutionele context	10
2.4 Regionale samenwerking door vervlechting.....	11
2.5 Samenwerking en het belang voor effectief beleid.....	13
2.6 De rol van het proces; aanzetten tot verandering.....	15
2.7 Ten slotte.....	16

3 Onderzoekskader: Van theorie naar empirie..... 19

3.1 De probleemstelling nader verkend	19
3.2 Operationalisering.....	20
3.3 Methoden en technieken.....	23

4 Empirie: De Drechtsteden en het Project Drechtoevers 27

Deel I: De Drechtsteden; algemene analyse van het meta-spel..... 27

4.1 De Drechtsteden in vogelvlucht	27
4.2 Actoranalyse: actoren en actorconstellatie.....	29
4.2.1 De actoren	29
4.2.2 De hulpbronnen van de actoren	30
4.2.3 De percepties van de actoren.....	30
4.2.4 De oriëntaties van de actoren; belangen, normen en identiteit.....	31
4.2.5 De actorconstellatie.....	32
4.3 Interacties in de Drechtstedengemeenten.....	32
4.3.1 De geschiedenis van de samenwerking	32
4.3.2 De huidige samenwerkingsstructuur	34
4.3.3 De verschillen tussen de subactoren nader belicht.....	36
4.3.4 Interacties en de effectiviteit van de samenwerking	39
4.4 Synthese: effectief beleid in de Drechtsteden?	41

Deel II: Het Project Drechtoevers; analyse op projectniveau	48
4.5 De beginjaren: beleidsvorming.....	48
4.5.1 Beschrijving van de plannen en de totstandkoming ervan	48
4.5.2 Analyse van het spel in de planvormingsfase.....	50
4.6 Van beleidsvorming naar uitvoering.....	51
4.6.1 Beschrijving van het proces om te komen tot uitvoering.....	51
4.6.2 Analyse van het spel om te komen tot uitvoering.....	53
4.7 1999-2004: nieuwe impulsen voor effectief regionaal beleid	53
4.7.1 Beschrijving van de afgelopen vijf jaar	53
4.7.2 Analyse van het spel in de afgelopen vijf jaar.....	61
4.8 Synthese: samenwerking als crux voor effectief beleid; de balans van 15 jaar Drechtoevers	62
 5 Conclusies en aanbevelingen.....	67
5.1 Terugkoppeling naar theorie en onderzoeksvragen	67
5.2 Aanbevelingen.....	71
5.3 Slotconclusie	76
 Literatuur	79
 Geraadpleegde bronnen Drechtsteden/Drechtoevers	83
 Geïnterviewde sleutelfiguren	86

Samenvatting

Stedelijke gebieden en regio's zijn een belangrijk schaalniveau geworden. Steden en stedelijke gebieden staan voor ingrijpende (herstructurerings)opgaven en uitdagingen om hun concurrentiepositie te bewaren of te versterken. Een veelgehoorde stelling is dat het bestuurlijke antwoord op bovenstaande ontwikkelingen en opgaven ontbreekt. Wil men een vitaal stedelijk gebied creëren, dan is het nodig op regionaal niveau plannen te maken. Ook een trend als ontwikkelingsplanologie draagt aan deze gedachte zeker bij, terwijl men het er ook op rijksniveau in veel gevallen over eens is dat samenwerking op regionaal niveau geboden is. Er is echter geen eenduidig antwoord op de vraag hoe de concrete invulling van regionaal beleid en de bijbehorende (formele) arrangementen er uit moet zien. De discussie hierover duurt al decennia maar een concrete oplossing is niet gevonden en de bestuurlijk leegte op regionaal niveau bestaat nog steeds.

Ook in de Drechtsteden is deze discussie erg actueel. Een regionale aanpak is noodzakelijk vanwege de opgaven waar de regio voor staat, maar de regionale samenwerking en het regionale beleid heeft niet optimaal gefunctioneerd, getuige de kritiek van onder meer de commissie Dijkstal en Berenschot.

Het doel van dit onderzoek is daarom om, vanuit de theorie, een licht te laten schijnen op de problematiek in de Drechtsteden, om daarmee inzicht te krijgen in de situatie, deze te begrijpen en op basis daarvan oplossingen aan te dragen.

De volgende vraag wordt hierbij als centrale vraagstelling gehanteerd:

Wat is het belang van regionale samenwerking voor een effectief regionaal-ruimtelijk beleid?

Gekozen is in dit onderzoek de theorie van Scharpf over het 'actor-gecentreerd institutionalisme' (ACI) te hanteren. Deze theorie kan gebruikt worden als bril waarmee interacties tussen actoren begrepen kunnen worden en is daarom goed van toepassing wanneer het gaat om regionale samenwerking, waarbij meerdere overheden betrokken zijn bij regionale ontwikkeling en beleid. De theorie wordt hiermee een hulpmiddel om inzicht te krijgen in de regionale samenwerking en het functioneren ervan in het licht van het regionaal-ruimtelijke beleid. Dit inzicht kan vervolgens bijdragen aan het vinden van aanbevelingen.

Scharpf maakt duidelijk dat effectief beleid, dat uitgevoerd wordt en probleemoplossend is, en daarmee ook legitiem is, in een gefragmenteerd systeem sterk afhankelijk is van samenwerking, positieve coördinatie. Deze samenwerking is tegelijkertijd echter ook problematisch, vaak gaat het om relatief autonome overheden, waarbij er sprake is van een spanning tussen de individuele en de gemeenschappelijke belangen. Dit is te begrijpen door aan de hand van het ACI in de eerste plaats te kijken naar de actoren, hun percepties en oriëntaties. Deze zijn immers van belang voor de voorkeuren en strategische keuzes die actoren hebben of maken in een bepaalde actorconstellatie. Ook de institutionele context, wetten en regels, tradities en normen en waarden, als ook de samenwerkingsstructuur en organisatie, de besluitvormingsregels en procedures en aspecten als leiderschap en communicatie zijn van invloed op de actoren, hun belangen, probleemoriëntaties en voorkeuren en de interacties. Wanneer er door tegengestelde belangen en voorkeuren sprake is van conflicten en deze conflicten ook in de interacties, bij de samenwerking in de praktijk, naar voren komen, is dit van negatieve invloed op de effectiviteit van het gezamenlijke beleid.

Uit het empirisch onderzoek, waarbij gekozen is te kijken naar de samenwerking in de Drechtsteden in het algemeen en bij het project Drechtoevers in het bijzonder, wordt duidelijk dat in de Drechtsteden bij de problematiek - verminderde effectiviteit omdat beleid

niet volgens de gezamenlijke doelstellingen of helemaal niet wordt uitgevoerd - de noties van Scharpf zeer nuttig zijn. Door te kijken naar de actoren en de samenwerking wordt het mogelijk de problematiek te begrijpen en hierdoor pragmatische aanbevelingen te doen. Het blijkt dat de gemeenten in de Drechtsteden 'natuurlijk', op basis van hun identiteit en taken die ingegeven zijn door de institutionele context, de voorkeur geven aan hun eigen belang. Dit botst met het gemeenschappelijke, regionale belang en zorgt er ook voor dat actoren strategisch gedrag vertonen en dit komt in interacties tot uitdrukking. De structuur, de besluitvormingsregels en de organisatie zijn hierbij niet afdoende. Dit komt omdat deze structuur van het regionaal samenwerkingsverband in de Drechtsteden ook bepaald is door de betrokken gemeenten zelf, met slechts enige randvoorwaarden van 'hogerhand'. Gelet op de positie, de rol en de identiteit van deze gemeenten en hun vertegenwoordigers is het te begrijpen dat daarom het samenwerkingsverband een zekere mate van vrijblijvendheid kent; gemeenten willen hun bevoegdheden en autonomie niet afstaan. Dit is niet persé verkeerd - gemeenten volgen immers hun institutioneel bepaalde rol en taak - maar feit is wel dat deze vrijblijvendheid ruimte heeft geschapen voor conflicten en een verminderde effectiviteit van beleid. Met het regionaal beleid wordt niet altijd ingestemd door de gemeenten of wordt niet helemaal uitgevoerd zoals bedoeld, zoals in het geval van de Drechtoevers. Hieruit blijkt dat het eigen belang, met name ook de financiële belangen - die groot zijn bij ruimtelijke projecten - sterk de voorkeur geniet. Het samenwerkingsverband beoogt - het woord zegt het al - samenwerking; coproductie en tenminste coördinatie door afstemming en overleg. In de praktijk ontstaat echter nog steeds enige vorm van concurrentie of gebrek aan afstemming, samenhang, diversiteit of kwaliteit wanneer de gemeenten zelf de projecten ter hand nemen, zelf uiteindelijk de invulling geven aan plannen, projecten en programma's, en een sterke sturing vanuit de regio achterwege blijft.

Ondanks de geleverde kritiek kent de samenwerking in de Drechtsteden wel degelijk ook enige mate van succes. Zo is het onderling vertrouwen in de afgelopen jaren gegroeid en daarmee ook het draagvlak. Dit biedt perspectief om de samenwerking verder uit te bouwen en effectiever te maken. Uit de discussie rondom 'Manden Maken' blijkt echter dat gemeenten, met name raadsleden, nog steeds angstig zijn om autonomie en bevoegdheden af te staan. Er is in de woorden van Scharpf sprake van een institutionele val.

Het huidige idee om te experimenteren met een minder vrijblijvende structuur waar de raden beter bij betrokken worden is daarom ook een goede manier om meer draagvlak, ook bij de raden, te creëren zonder dat autonomie en bevoegdheden moeten worden afgestaan. Gebleken is ook wel dat goed procesmanagement, waaronder communicatie, en leiderschap belangrijk zijn hierbij. Ook de provincie, als hogere overheid, heeft een stimulerende rol gespeeld en is misschien ook in de toekomst nog nodig. Het blijkt cruciaal om alle partijen op één lijn te krijgen, dat gemeenten doordrongen worden van het regionale belang en een zelfde probleemperspectie krijgen. Het op de hoogte zijn en afstemmen van inhoudelijk belangen, het betrekken van alle actoren en relevante personen en het creëren van vertrouwen zijn hierbij ook van evident belang. Dit lijkt overigens makkelijker te gaan als het gaat om facilitaire samenwerking zoals bij het traject 'innovatieve samenwerking'. Ruimtelijke ordening daarentegen raakt het hart van de gemeente, zowel in fysiek – het gaat om zichtbare, onomkeerbare ingrepen in de gemeente –, financieel - grondexploitaties en OZB vormen dé inkomstenbron voor gemeenten politiek –, als in politiek opzicht - burgers, de kiezers, worden direct beïnvloed door ingrepen in de ruimte en de financiering ervan middels gemeentelijke belastingen. Daadwerkelijke samenwerking, op basis van gedeelde probleemperspecties en belangen, is daarom voor het terrein van het ruimtelijk beleid moeilijk maar ook van groot belang, gezien de opgaven van de regio. Ook richting de burgers, de kiezers, is het van belang om het nut van regionale samenwerking duidelijk te maken. Zij bepalen immers in grote mate de standpunten van hun vertegenwoordigers.

Als antwoord op de centrale vraag, "Wat is het belang van regionale samenwerking voor een effectief regionaal-ruimtelijk beleid?", kan concluderend gesteld worden dat regionale samenwerking zeker van belang is voor effectief regionaal-ruimtelijk beleid. Het blijft hier niet bij de structuur, de formele samenwerking. Voor de uitvoering van beleid, en daarmee voor het uiteindelijke effect van het beleid, is het nog meer van belang dat de samenwerking in de praktijk goed is. Wanneer er geen sprake is van samenwerking in de praktijk, van positieve coördinatie, is de kans groot dat het beleid geen effect heeft en het niet wordt uitgevoerd of niet op de wijze zoals voorgesteld in het beleid. De structuur speelt hierbij overigens wel een rol, maar indirect, als randvoorwaarde voor de daadwerkelijke samenwerking en als sturingsinstrument, om potentiële conflicten in de actorconstellatie in goede banen te leiden. Daadwerkelijke samenwerking begint echter bij de actoren, bij hun belangen, probleemoriëntaties, voorkeuren en percepties. Alleen wanneer er sprake is van gedeelde belangen, probleemoriëntaties, voorkeuren en percepties kan de gezamenlijke besluitvormingsval worden vermeden, kunnen conflicten en strategisch gedrag worden voorkomen, en kan samenwerking leiden tot effectief regionaal-ruimtelijk beleid.

Effectiviteit is echter slechts één criterium voor goed bestuur. Regionale samenwerking, met het doel de effectiviteit te vergroten, kan echter slechts scoren op een ander criterium, namelijk democratische legitimiteit. Er blijft dus sprake van een politieke keuze bij het al dan niet samenwerken op regionaal niveau, waarbij verschillende criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen.

1 Inleiding: Oriëntatie op de probleemstelling en de aanleiding ertoe

In dit inleidende hoofdstuk staan de eerste duiding van de probleemstelling en de aanleiding hiertoe centraal. Daarbij zal het onderwerp van dit onderzoek geproblematiseerd worden. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de ontwikkeling van stedelijke gebieden en de invloed van macro-ontwikkelingen op deze gebieden, in het bijzonder gebieden aan het water. Tenslotte zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de relevantie van het onderzoek en zal in een leeswijzer de opbouw van dit onderzoeksverslag worden toegelicht.

1.1 Van stad naar stedelijk gebied

De Industriële Revolutie vormt in de negentiende eeuw de aanleiding voor een sterke urbanisatie. Door de groei van de bevolking in de steden, door natuurlijke aanwas en door migratie, groeien de steden. Aanvankelijk gaat dit tot in de eerste helft van de twintigste eeuw nog om een geconcentreerde groei. Door de beperkte transport- en communicatiemogelijkheden zijn bewoners en bedrijven aangewezen op elkaars fysieke nabijheid, wat resulteert in geconcentreerde bouw (Graham en Marvin, 1996). Dit wordt mede bevorderd door nieuwe technieken die hoogbouw mogelijk maken (Knox, 1994). Wanneer de technologie zich verder ontwikkelt gaan de steden ook in ruimtelijke zin sterke groei vertonen. De toenames van de communicatiemogelijkheden en de mobiliteit, met name de automobilititeit, veroorzaken een suburbanisatie van wonen en werken en wat wel een 'urban sprawl' genoemd wordt. Sociale processen zoals de verdunning van de huishoudens stimuleren deze toenemende omvang van de steden in fysieke zin nog verder. Deze ontwikkeling van de steden zorgt ervoor dat er stedelijke gebieden ontstaan die niet ophouden bij lokale grenzen (Knox, 1994; Graham en Marvin, 2001). Woon-, werk- en andere activiteitenpatronen stoppen niet langer bij gemeentegrenzen; de stad is een regionaal verschijnsel geworden.

Technologie en daarmee economie ontwikkelen zich in de twintigste eeuw steeds verder en de globalisering doet haar intrede. Er ontstaat een mondiale economie waarin de nationale en regionale economieën zich moet zien in te passen. In de westerse wereld verschuift het zwaartepunt van de economie van de industriële sector naar de dienstverlenende sector en kennis- en technologie intensieve bedrijvigheden worden steeds belangrijker. De traditionele zware, arbeidsintensieve industrieën, die sinds de Industriële Revolutie in de stad gevestigd zijn, raken in verval of trekken weg naar 'lagelonenlanden' (Dicken, 1998).

In de globale netwerkeconomie die ontstaat door de informatie en communicatie technologieën, wordt het voor steden steeds belangrijker hun concurrentiepositie te behouden en een goede positie in de mondiale hiërarchie van steden in te nemen (Sassen, 1991). Traditionele locatiefactoren worden minder belangrijk en de steden krijgen de neiging zichzelf steeds meer te 'verkopen' (Hall, 1995). Steden en stedelijke gebieden gaan zich in hun ontwikkelingsbeleid steeds meer richten op het stimuleren van die activiteiten waarmee de stad, ten opzichte van andere steden, concurrerend vestigingsmilieu kan bieden. Dit betekent dat steden veel meer dan vroeger gaan onderzoeken waar hun kansen, sterke en

zwakke kanten, vergeleken met concurrerende steden, liggen. Daarbij gaat het niet alleen om de relatieve aantrekkelijkheid van de stad als vestigingsplaats van bedrijven, maar ook om de relatieve aantrekkelijkheid van de stad voor investeerders, voor bezoekers en voor bewoners (Van den Berg, 1990).

Ook het ruimtelijk-economisch beleid van veel centrale overheden gaat zich meer en meer specifiek op steden richten. Herstructurering wordt een belangrijk issue, niet alleen vanwege de sociale problemen in de stad, maar ook omdat hiermee de stad weer vitaal gemaakt kan worden en de stad een goede concurrentiepositie te bezorgen in de wereldeconomie (Wilks-Heeg, Perry en Harding, 2003). Hierbij heeft natuurlijk ook de staat belang, maar ten opzichte van de stad boet de natie aan belang in. Het zijn immers de steden die de ankerpunten zijn in de netwerksamenleving en -economie, niet de staten (Castells, 1996). Daarnaast wordt de invloed van staten op steden steeds minder door de algehele decentralisatietendens, die zich in de westerse landen voordoet in combinatie met de afbouw van de verzorgingsstaat (Newman en Thornley, 1996; Reverda, 2004). Ook het beleid van de Europese Unie gaat zich er niet zozeer op richten om de lidstaten te ondersteunen, maar om stedelijke gebieden en regio's te ontwikkelen. De steden gaan zelf ook de nationale bestuurslaag overslaan. Zonder toedoen van de nationale overheid knopen steden transnationale of grensoverschrijdende relaties aan met andere steden of regio's. Daarnaast gaan regio's lobbyen bij de EU (Keating, 1998, Mamadouh, 2001). Naast globalisering en europeanisering doet zich dus tegelijkertijd een proces van regionalisering voor (Keating, 1998; Newman en Thornley, 1996).

1.2 Stedelijke gebieden en water

Stedelijke gebieden waar 'water' een belangrijke rol speelt, waar rivieren het gebied doorkruisen of gebieden die aan zeeën of meren grenzen, bevinden zich in een zelfde positie als regio's in het algemeen, zoals hierboven geschetst. Ook in deze gebieden is regionalisering en het vitaal houden van het gebied een issue. Het water brengt echter ook diverse extra uitdagingen en opgaven met zich mee. Rivieren vormen vaak een barrière, waardoor het grondgebied aan beide kanten niet tot dezelfde lokale overheid behoort; langs de rivieren zijn gemeenten ontstaan die de rivier als grens hebben. Wanneer een rivier overbrugd wordt en wordt benut als infrastructuur zijn veelal verschillende gebieden en daarmee lokale overheden betrokken. Bij stedelijke gebieden aan het water of met rivieren is bestuurlijke fragmentatie dan ook niet van de lucht en spelen interbestuurlijke verhoudingen een steeds belangrijkere rol wanneer ontwikkelingen op onder meer ruimtelijk en economisch terrein zich steeds meer op regionaal niveau gaan afspelen. Het water van rivieren, meren en zeeën kan daarnaast ook als verbindende factor gezien worden (Salet, Thornley en Kreukels, 2003b) en zorgen voor een sterke identiteit.

Stedelijke gebieden aan of bij water hebben daarnaast ook specifieke ruimtelijk-economische mogelijkheden en opgaven. In de loop van de eeuwen hebben zich in deze gebieden veel watergebonden industrieën gevestigd. Ook deze industrieën ondervonden de gevolgen van de opkomst van nieuwe technologieën en globalisering. De havengebonden industrieën trokken hierdoor weg uit de steden. Veel bedrijven gingen failliet of verhuisden naar andere locaties buiten de stad of zelfs naar het buitenland. De industriegebieden in de steden verloren daardoor een belangrijk deel van hun functie en raakten in verval. De steden werden hierdoor genoodzaakt deze gebieden te herontwikkelen (Hoyle en Pinder, 1992). Veel steden hebben de herontwikkeling van de oude havengebieden aangegrepen om de steden te revitaliseren. Het creëren van nieuwe gebieden voor wonen, werken of recreatie op oeverlocaties moet de ruimtelijke kwaliteit van de steden vergroten en de steden en haar economie een positieve impuls geven (Wang, 2003).

Deze zogenaamde 'waterfront development' trend vond haar oorsprong in de Verenigde Staten in de loop van de zestiger jaren van de vorige eeuw. New York, Boston en Baltimore zijn Amerikaanse schoolvoorbeelden van waterfrontontwikkeling (Hoyle, Pinder en Husain,

1988; De Jong, 1991). Ook in Europa ontstonden in de jaren zeventig en tachtig initiatieven om, in navolging van Amerika, te komen tot oeverontwikkeling, met de London Docklands en Port Vell in Barcelona als bekende voorbeelden (Meyer, 1999; Van der Knaap en Pinder, 1992). In Nederland gelden de Kop van Zuid in Rotterdam en de IJ-oeveren in Amsterdam als volop geprezen waterfrontprojecten.

Tegenwoordig is waterfrontontwikkeling niet meer weg te denken als een belangrijke herstructureringsopgave van de meeste westerse steden die aan het water gelegen zijn. Sydney, Hong Kong en Kaapstad vormen het levende bewijs dat waterfrontontwikkeling ook in de rest van de (kapitalistische) wereld doorgedrongen is (Bruttomesso, 1993).

1.3 Oriëntatie op de probleemstelling

Hierboven is aangegeven dat stedelijke gebieden en regio's een belangrijk schaalniveau zijn geworden. Steden en stedelijke gebieden staan voor ingrijpende (herstructurerings)opgaven en uitdagingen om hun concurrentiepositie te bewaren of te versterken. Een veelgehoorde stelling in Nederland – wat niet wegneemt dat dit ook in sommige andere landen een issue is - is dat het bestuurlijke antwoord op bovenstaande ontwikkelingen en opgaven ontbreekt. De Sociaal-Economische Raad (SER, 2002, p. 56) verwoordt dit als volgt: "Een belangrijke handicap voor een effectieve regionale aanpak is het zogenoemde 'regionale gat' in de bestuurlijke inrichting van ons land." Wil men een vitaal stedelijk gebied creëren, dan is het nodig op regionaal niveau plannen te maken. Ook een trend als ontwikkelingsplanologie draagt aan deze gedachte zeker bij, terwijl men het er ook op rijksniveau in veel gevallen over eens is dat samenwerking op regionaal niveau geboden is. Zo wordt intergemeentelijke of regionale samenwerking in de Nota Ruimte en in de plannen voor de nieuwe ISV-periode van groot belang geacht. Regionalisering, regionaal grondbeleid en regionale verevening zijn termen die in de Nota Ruimte en andere rapporten veel genoemd worden als van belang voor de ruimtelijke ontwikkeling en dit wordt toegejuicht door verschillende maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, waaronder het Interprovinciaal Overlegplatform (IPO) en de gemeenten. Neprom en de G26, de 26 grootste gemeenten, zijn in een reactie op de Nota Ruimte van mening dat zowel het maken als het nakomen van regionale afspraken essentieel is. De afspraken tussen stad en omliggende gemeenten dienen een verplichtend karakter te hebben. Er is echter geen eenduidig antwoord op de vraag hoe de concrete invulling van regionaal beleid en de bijbehorende (formele) arrangementen er uit moet zien. De discussie over het zogenaamde regionale gat en de mogelijke oplossingsrichtingen, waaronder stadsprovincies, kaderwetgebieden en de WGR, zal hier niet opnieuw besproken worden. Hiervoor kan verwezen worden naar bijvoorbeeld Boogers en Korsten (2000) of Traag (1993) en de rapporten 'Op schaal gewogen' van het IPO (2002), 'Laag voor laag' of 'Legio voor de regio' van de ROB (2003a; 2003b). Geconcludeerd kan worden dat deze discussie al decennia duurt maar een concrete oplossing niet gevonden is en de bestuurlijk leegte op regionaal niveau nog steeds bestaat (Dammers, Verwest, Staffhorst en Verschoor, 2004).

De hierboven geschetste problematiek aangaande regionalisering van beleidsopgaven en hiermee regionalisering van bestuur is evident in de regio Drechtsteden. Voor de regio Drechtsteden is het vitaal houden van de regio een erg belangrijk en actueel issue. De regio wordt gekenmerkt door meerdere rivieren en de hiermee verbonden watergebonden bedrijvigheid. Deze bedrijvigheid heeft echter sterk te lijden onder de huidige technologische en economische ontwikkelingen. Een regionaal-ruimtelijke aanpak om deze problemen te tackelen lijkt geboden, maar roept wel een aantal nieuwe vragen op. Het gaat immers om de Drechtsteden, er is geen sprake van één stad, maar van een verzameling gemeenten. Regionale samenwerking wordt daarmee een crux voor regionale ontwikkeling. Het water dat de gemeenten van elkaar scheidt moet ook symbolisch worden overgezwommen. Dat dit niet

altijd even gemakkelijk is, blijkt uit de regelmatig terugkerende kritiek op de regionale samenwerking van de laatste jaren. Het regionaal beleid heeft tot nu toe niet tot het gewenste resultaat geleid. Recent is door een commissie onder leiding van oud-minister Hans Dijkstal onder het motto 'Samen stad betekent wat' in een rapport hard geoordeeld over de samenwerking. De in nota's en deelvisies geformuleerde ambities zijn onvoldoende waargemaakt. Dit wordt niet alleen door de onderzoekscommissie zo ervaren, maar is juist ook aangegeven tijdens het onderzoeksproces door de bij de samenwerking betrokken bestuurders zelf.

Naar aanleiding van deze en andere onderzoeken naar de regionale samenwerking en het regionaal beleid wordt momenteel gewerkt aan een vernieuwde vorm om samen tot beter regionaal beleid te komen. Benadrukt wordt hierbij dat er niet voor moet worden gekozen om een discussie te starten over bestuurlijke vormgeving. De inhoud van de beleidsopgaven moet leidend zijn voor de structuur van de samenwerking waarbinnen deze opgaven moeten worden aangepakt. In het lopende onderhandelingsproces blijkt dat desondanks deze structuur toch wel een punt is dat veel discussie veroorzaakt. De gemeenten zijn blijkbaar niet zonder slag of stoot bereid zich in een structuur te plaatsen. Hierdoor dreigt het gevaar dat – opnieuw – de structuur niet optimaal is afgestemd op de inhoud van het beleid en het regionaal beleid hierdoor niet aan de gestelde ambities voldoet. Het zou daarom vanuit pragmatisch oogpunt raadzaam zijn om eerst te rade te gaan wat gemeenten drijft om op een bepaalde manier, binnen een bepaalde structuur te willen samenwerken. Op basis van dit inzicht wordt het dan mogelijk om voorstellen te doen om samen te werken die in de beleidspraktijk wél werken.

Het doel van dit onderzoek is daarom om, met behulp van wetenschappelijke, theoretische inzichten, een licht te laten schijnen op de problematiek in de Drechtsteden, om daarmee inzicht te krijgen in de situatie, deze te begrijpen en op basis daarvan oplossingen aan te dragen.

Gegeven het feit dat de situatie in de Drechtsteden niet uniek is – en misschien wel exemplarisch – kan hiermee worden bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht in de algemenere vraag hoe in stedelijke gebieden geprobeerd wordt regionale, ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren en wat hierbij de rol is van de samenwerking van overheden op regionaal niveau, hoe dit in de praktijk tot uitdrukking komt en welke factoren hierbij van belang zijn. Dit inzicht kan vervolgens bijdragen aan het vinden van goede bestuurlijke oplossingen om regio's te ontwikkelen; oftewel het bestuurlijk antwoord op de nieuwe opgaven. Dit is niet alleen maatschappelijk relevant, maar ook interessant voor de bestuurskunde als wetenschap, waarbij de vraag centraal staat hoe het openbaar bestuur het beste ingericht kan worden en het beste kan functioneren. Benadrukt moet hier worden dat het dus gaat om het onderzoeken van de interbestuurlijke samenwerking op regionaal niveau. Hoewel ook andere, niet-bestuurlijke partijen een belangrijke rol kunnen spelen bij regionale ontwikkeling, en volgens vele stemmen steeds meer gaan spelen, richt het onderzoek zich hier in eerste instantie niet op.

Op basis van bovenstaande problematiek en doelstelling is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Wat is het belang van regionale samenwerking voor een effectief regionaal-ruimtelijk beleid?

In de bovenstaande vraagstelling wordt gevraagd naar het belang van regionale samenwerking. Hierbij gaat het aan de ene kant om de rol van de samenwerking in de beleidspraktijk die onderzocht zal worden, het begrijpen van de empirie met behulp van theorie. Aan de andere kant wordt er ook gevraagd naar het belang van regionale samenwerking in de zin van noodzakelijke samenwerking. Daarbij komt dus aan de orde hoe

in de praktijk de samenwerking zou moeten zijn om een effectief regionaal-ruimtelijk beleid te kunnen realiseren. Beide aspecten komen separaat in de deelvragen terug.

Gekozen is in dit onderzoek de theorie van Scharpf over het 'actor-gecentreerd institutionalisme' (ACI) te hanteren. Deze theorie kan gebruikt worden als bril waarmee interacties tussen actoren begrepen kunnen worden en is daarom goed van toepassing wanneer het gaat om regionale samenwerking, waarbij meerdere overheden betrokken zijn bij regionale ontwikkeling en beleid. De theorie wordt hiermee een hulpmiddel om inzicht te krijgen in de regionale samenwerking en het functioneren ervan in het licht van het regionaal-ruimtelijke beleid en om op basis hiervan aanbevelingen te doen voor regionale samenwerking en beleid met in de praktijk de meeste kans op slagen.

In het volgende hoofdstuk zal dieper op deze theorie worden ingegaan en zal ook de relevantie ervan voor het hierboven geschetste probleem duidelijk worden. Overigens zal hierbij niet blindgestaard worden op de theorie van Scharpf. Ook andere auteurs zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen wanneer dit leidt tot aanvullende inzichten of noties.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag richt zich op de vraag hoe de centrale vraag in het licht van het ACI geduid kan worden. Uit de beantwoording van deze vraag zullen bepaalde noties naar voren komen waarmee naar de case gekeken zal worden en waarmee deze case begrepen kan worden. Dit begrijpen van de case levert tenslotte mogelijkheden op om aanbevelingen te doen. Deze drie aspecten van dit onderzoek zijn vervat in de volgende drie deelvragen:

1. *Hoe kan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid begrepen worden in termen van samenwerking volgens het actor-gecentreerd institutionalisme?*
2. *In hoeverre is het regionaal-ruimtelijk beleid in de Drechtsteden effectief en wat is hierbij het belang van samenwerking?*
3. *Hoe zou de samenwerking in de praktijk moeten zijn om bij te kunnen dragen aan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid? Welke aanbevelingen om de regionale aanpak te verbeteren kunnen op basis van de verkregen inzichten gedaan worden?*

1.4 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk zal de genoemde theorie van Scharpf gepresenteerd worden met als doel het kunnen beantwoorden van de eerste deelvraag en als basis voor de operationalisering.

In hoofdstuk drie zal deze operationalisering concreet worden gemaakt, en na deze operationalisering zullen in hoofdstuk drie voorts ook de methoden en technieken waarvan in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt verantwoord worden.

Hoofdstuk vier omvat de rapportage van de empirische analyse. In het eerste gedeelte van hoofdstuk vier richt de empirische analyse zich op de Drechtsteden in het algemeen, waarna in het tweede deel ingezoomd zal worden op het Project Drechtoevers. Met dit hoofdstuk is het vervolgens mogelijk de tweede deelvraag te beantwoorden en tenslotte daarmee ook de derde deelvraag en de centrale vraagstelling in het concluderende hoofdstuk.

2 Theoretisch kader: Actor-gecentreerd institutionalisme

In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader worden neergezet, dat dient als bril waarmee de case bestudeerd zal worden. Het theoretisch kader vormt hiermee de basis voor de beantwoording van de eerste deelvraag, “Hoe kan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid begrepen worden in termen van samenwerking volgens het actor-gecentreerd institutionalisme?”, en daarmee voor de operationalisering, op basis waarvan de empirie onderzocht zal worden. Zoals al blijkt uit de vraagstelling en naar voren is gekomen in het eerste hoofdstuk is gekozen is voor het actor-gecentreerd institutionalisme (ACI). Deze benadering van Fritz W. Scharpf ziet beleid als uitkomst van een proces waarbij actoren een centrale rol spelen. Wanneer het gaat om (regionale) samenwerking, waarbij expliciet sprake is van actoren en hun interacties, en het belang ervan voor beleid, is de relevantie van het ACI evident. In de eerstvolgende paragraaf zal het ACI uitgebreider worden geïntroduceerd. In de daaropvolgende paragrafen zal het ACI worden geconcretiseerd naar samenwerking, in het bijzonder wanneer het gaat om regionale samenwerking en regionaal-ruimtelijk beleid en de effectiviteit ervan.

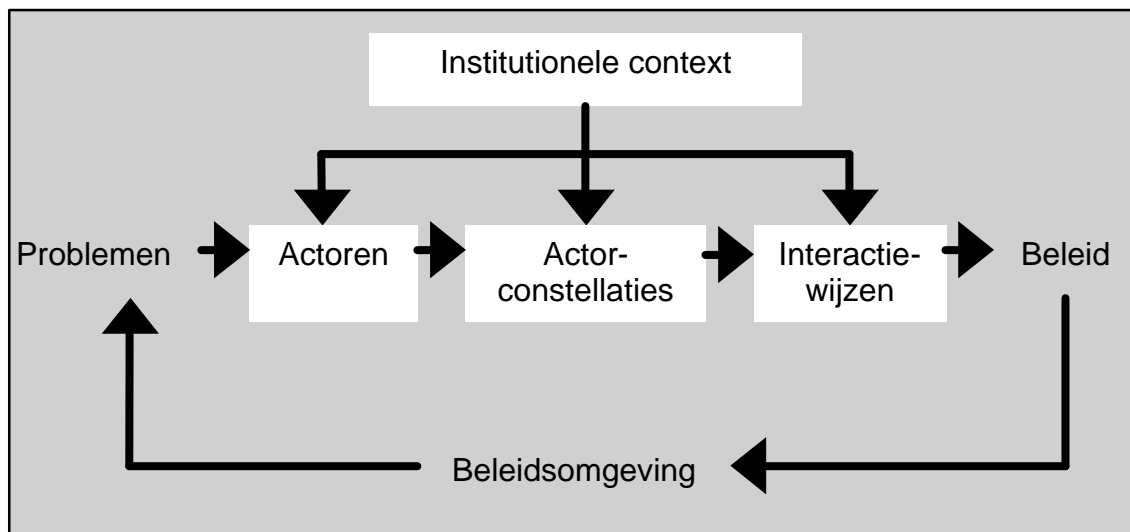
2.1 Actor-gecentreerd institutionalisme

Vanuit wetenschappelijk oogpunt kan op twee manieren worden aangekeken tegen het beleid van de overheid (Scharpf, 1997). Aan de ene kant is er het zogenaamde probleemgeoriënteerde onderzoek, waarbij beleid wordt geanalyseerd en de mate waarin het beleid het probleem heeft opgelost, wordt beoordeeld. Aan de andere kant kan beleid worden gezien als de uitkomst van een beleidsproces. Deze beleidsprocessen zijn dan de uitkomsten van de acties van beleidsmakers. Dit laatste perspectief noemt Scharpf interactiegeoriënteerd. Scharpf beargumenteert dat er bij beleid altijd meerdere actoren betrokken zijn. In de huidige, complexe maatschappij is het immers onmogelijk dat het gehele beleidsproces, van agendasetting tot uitvoering, een unilaterale actie is; er is altijd sprake van een multi-actor situatie. Dit uitgangspunt van zijn werk verwoordde Scharpf in 1978 (p. 347) al door te stellen dat het onwaarschijnlijk, zo niet onmogelijk is “that public policy of any significance could result from the choice process of any single unified actor”. Voor het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces is het van cruciaal belang hoe deze actoren interacteren, hoe zij met elkaar omgaan en welke keuzes zij maken. Om de beleidsprocessen, en in het bijzonder dus de interacties tussen actoren en de factoren die hierop van invloed zijn, te kunnen analyseren, heeft Scharpf een ‘framework’ ontwikkeld. Dit frame is geen pure theorie, maar eerder een raamwerk waarin beleidsprocessen geplaatst en begrepen kunnen worden. Het “provides a halfway position between a theoretical system that [...] substitutes universal and standardized assumptions for empirical information on the one hand and purely descriptive studies of individual cases on the other” (Scharpf, 1997, p. 41). Scharpf noemt zijn benadering ‘actor-gecentreerd institutionalisme’ (ACI; Actor-Centered Institutionalism). In tegenstelling tot het probleemgericht onderzoek, dat als doel heeft de oorzaken van beleidsproblemen, de (potentiële) beleidsoplossingen en de effecten hiervan,

te identificeren en vervolgens de beste beleidsoplossing aan te dragen (waarmee het beleidsprobleem zo goed mogelijk wordt opgelost), is het doel van het interactiegericht onderzoek van onder meer Scharpf erop gericht het beleid te verklaren en, gezien de actoren en hun interacties, aanbevelingen te doen die in de praktijk de meeste kans van slagen hebben en het beste zijn te implementeren. Scharpf verwoordt dit doel als volgt: “The primary business of interaction-oriented policy research within the framework of actor-centered institutionalism is to explain past policy choices and to produce systematic knowledge that may be useful for developing politically feasible policy recommendations that will generally favor the formation and implementation of public-interested policy.” (Scharpf, 1997, p. 43).

De analyse van het interactieproces begint met een beleidsissue dat door één of meerdere van de betrokken actoren op inhoudelijke gronden als een probleem wordt gezien. De actoren zullen vervolgens gaan zoeken naar de beste oplossing voor dit beleidsprobleem. Omdat er meerdere actoren betrokken zijn bij het probleem zullen de actoren door middel van interacties hun keuzes en actie coördineren. Scharpf hanteert hierbij de speltheorie om deze coördinatie te beschrijven en te verklaren. (Zie voor een Nederlandstalige inleiding hierop bijvoorbeeld Pellikaan en Hout (1998).)

In figuur 2.1 wordt het model van Scharpf gevisualiseerd. In het model zijn twee assen te onderscheiden. De kern van de horizontale as wordt gevormd door de trits actoren-actorconstellaties-interactiewijzen. Deze as beschrijft als het ware het beleidsproces door in te zoomen op de actoren, hun onderlinge verhoudingen en keuzes en de uiteindelijke interacties. De verticale as is in het ACI echter ook van belang. Scharpf incorporeert hiermee het institutionalisme in zijn model, waarmee hij aandacht heeft voor de structurerende werking van verschillende instituties. De twee assen zullen in de volgende twee paragrafen nader worden toegelicht.



Figuur 2.1: ACI binnen het domein van het interactie-georiënteerd beleidsonderzoek. Bron: naar Scharpf, 1997, p. 44.

2.2 De horizontale as: actoren, actorconstellatie en interactiewijzen

Centraal in het ACI van Scharpf staan de actoren en het betrokken zijn van meerdere actoren bij een beleidsprobleem. Actoren zijn vaak, zeker in het openbaar bestuur, geen

individuele personen. Een actor bestaat veel vaker uit samengestelde individuen, in de vorm van een organisatie of vereniging. Dergelijke samengestelde actoren kunnen echter wel worden gezien als één actor. Scharpf (1997) beargumenteert dat het verantwoord is om een collectieve actor met relatief homogene voorkeuren aan te merken en te analyseren als één individuele actor. Het bestaan van "a common frame of reference that is constituted by institutional rules" (Scharpf, 1997, p. 39) maakt het mogelijk om een verzameling individuen te behandelen als één actor. Het is in zo'n geval niet waarschijnlijk dat alle individuen van een samengestelde actor interacteren en participeren in het beleidsproces. Het handelen van de wel participerende individuen wordt echter wel bepaald door de referentie-eenheid, de organisatie. Dit is een vorm van institutionalisering, iets dat in de volgende paragraaf verder aan de orde komen. Wat tenslotte nog wel van belang is, is de mate waarin er sprake is van homogene voorkeuren. Wanneer actoren, organisaties, het intern niet eens zijn, zal dit hun positie in het interactieproces ondermijnen.

Actoren worden gekarakteriseerd door hun specifieke capaciteiten en door hun oriëntaties. De capaciteiten zijn alle hulpbronnen die een actor in staat stellen tot op zekere hoogte invloed uit te oefenen op de uitkomst. Te denken valt onder meer aan fysieke kracht, kennis, financiële middelen en beschikbare informatie. Voor het interactieproces is het ook zeer belangrijk wat de institutionele positie van actoren is. Hierbij kan gedacht worden aan bevoegdheden en machtsposities. Wanneer er sprake is van samengestelde actoren is het tenslotte ook van belang voor de capaciteit van de actoren om strategische keuzes te kunnen maken in hoeverre de oriëntaties van de individuen overeenkomen. Dit brengt ons bij de actororiëntaties. Deze actororiëntaties bestaan uit actorpercepties en actorpreferenties. Met percepties worden de cognitieve oriëntaties van actoren bedoeld. Actoren zijn immers niet alwetend en beschikken over een beperkte rationaliteit. Cognitieve oriëntaties (percepties) hebben betrekking op de informatie die de actoren hebben over het beleidsprobleem, zowel wat betreft de oorzaak van het probleem als de oplossingsrichtingen. De preferenties, de voorkeuren van de actoren, hangen samen met de belangen, normen en identiteit van actoren. De klassieke rationele keuzebenadering veronderstelt dat actoren alleen rekening houden met hun directe eigenbelang. Het directe eigenbelang heeft betrekking op zelfbehoud, streven naar autonomie en groei. Echter, in gevallen van bijvoorbeeld vriendschap, solidariteit of vijandschap, kunnen ook de belangen van de andere actoren mee worden genomen in de overwegingen van een actor.

De normen, die deels in juridische regels zijn vastgelegd maar voor een ander deel voortkomen uit de informele organisatie van de actor, specificeren het doel en de missie van de actor. Deze normen omvatten normatieve verwachtingen die gelden voor personen die binnen de actor 'vallen'. In het geval van een samengestelde actor wordt de organisatie zo de referentie-eenheid voor de participerende individuen die de rollen voor de individuen specificeren. Deze rollen hebben specifieke normen en verwachtingen, die binnen de referentie-eenheid worden gehandhaafd door middel van sancties, die kunnen variëren van sociale afwijzing tot uitsluiting en juridische vervolging. Normen en rollen kunnen beide mede bepalen of er alleen rekening wordt gehouden met het eigenbelang, of ook met de belangen van anderen.

De belangen die de actor op grond van zijn voorkeuren en rol behartigt en de positie die hij daarmee in het interactieproces inneemt vormt de basis voor de identiteit van de actor. Actoren zullen proberen hun identiteit te behouden of verder te ontwikkelen. (Zie ook March, 1994) Actoren zullen trachten hun doelen te bereiken door op basis van hun belangen, van hun normatieve preferenties en van de mate waarin zij de uitkomsten passend vinden bij hun eigen identiteit kiezen voor de optie die het meest tegemoet komt aan de eigen doelen. Deze zogenaamde interactie-oriëntatie kan echter niet in isolement worden bepaald. Hier komt het genoemde spelelement aan de orde. Uitgangspunt van deze benadering is dus dat de actoren een bepaald doel hebben en dat zij zullen proberen dit doel te realiseren. Dit betekent dat, wanneer er in theorie verschillende beleidsuitkomsten mogelijk zijn, de voorkeur van de actoren uit zal gaan naar het beleidsalternatief dat tegemoet komt aan het eigen doel. In een multi-actor situatie is echter niet alleen de keuze van één actor die het

beleid bepaald. Er zijn meerdere actoren, die allemaal hun eigen doelen of belangen hebben, die van elkaar kunnen verschillen. Dit leidt ertoe dat actoren een 'spel' gaan spelen om het eigen doel te bereiken, waarbij gekozen kan worden tussen samenwerken, coöperatie, of non-coöperatie, conflict. In zo'n spel worden de keuzes strategische keuzes, waarbij niet alleen rekening met de eigen voorkeuren gehouden moet worden, maar ook met die van de andere actoren. Immers, de strategieën waartussen zij kunnen kiezen zijn vaak interdependent: de uitkomst van een bepaalde strategie zal simultaan afhangen van de keuzes van andere actoren, en vice versa (Scharpf, 1997).

Bij interdependente strategieën van verschillende actoren is de actorconstellatie dus relevant. De actorconstellatie beschrijft de betrokken actoren, hun voorkeuren, de uitkomsten cq. opbrengsten voor deze actoren van de verschillende keuzemogelijkheden, en de interactie-oriëntaties, de voorkeuren van de actoren voor deze uitkomsten (Scharpf, 1997). Deze spelsituatie zegt echter nog niet alles over hoe het spel uiteindelijk gespeeld wordt en welke uitkomsten er zijn. De werkelijke interactiewijzen en de uitkomsten worden immers bepaald door nog meer factoren, waaronder besluitvormingsregels. Ook hier geldt dat instituties een belangrijke rol spelen. Op dit laatste zal in de volgende paragraaf verder in worden gegaan.

2.3 De verticale as: de institutionele context

Hoewel actoren centraal staan, wordt hun gedrag ook beïnvloed door de institutionele context - hier duidt de I in het ACI op. De institutionele context structureert het handelen van de actoren en beperkt hiermee de variatie. Er is sprake van een beperking van de handelingsruimte van actoren, maar niet van een totale beperking. Actoren hebben nog steeds enige handelingsvrijheid. Scharpfs ACI bevindt zich hiermee in een middenpositie op het klassieke continuüm van vrije wil aan de ene kant en determinisme aan de andere kant. Actoren worden gezien als subjecten die competent zijn om handelend op te treden ten aanzien van bepaalde situaties in hun omgeving met als doel om bepaalde effecten te bewerkstelligen en doen dit binnen een zekere handelingsruimte (Janssen-Jansen, 2004). Scharpf stelt in dit kader dat "policy, by definition, is intentional action by actors who are most interested in achieving a specific outcome" (Scharpf, 1997, p. 36).

Het institutionalisme van Scharpf gaat in zijn definitie verder dan het economisch (neo-) institutionalisme. Scharpf volgt het idee van de institutionele theorie dat actoren, waaronder organisaties en organisatieonderdelen, gezien kunnen worden als instituties die handelen binnen een bepaalde context. Bij het economisch institutionalisme worden de keuzes en het gedrag van actoren echter bepaald door met name externe, objectieve factoren; formele wet- en regelgeving en economische efficiëntie en effectiviteit. Actoren worden hierbij geacht rationeel te handelen, waarmee bedoeld wordt dat zij die optie kiezen die het meeste opbrengt. De factoren zijn objectief en extern, in de zin dat ze voor alle actoren die zich in dezelfde situatie bevinden hetzelfde zijn, en ook dezelfde uitwerking hebben. De actoren houden zich aan wetten en regels omdat het overtreden ervan voor een sanctie en dus verlies zorgt. Scharpfs opvatting over instituties is evenwel veel breder. Weliswaar spelen rationele motieven een rol, maar de keuzes die actoren maken worden ook bepaald door andere waardes en veel meer factoren en zijn bovendien subjectief, wat wil zeggen dat de invloed van de factor per actor verschilt naar gelang het inzicht, de kennis en de informatie waarover de actor beschikt. Gedrag, handelingen, gebruiken en cultuur zijn historisch gegroeid en geïnstitutionaliseerd en bepalen in grote mate ook toekomstig handelen, wat door March en Olsen (1989) met de term padafhankelijkheid geassocieerd wordt. Hiermee incorporeert Scharpf ook het institutionalisme dat met name in de sociologie gehanteerd wordt: "De benadering [van Scharpf] vormt een brug tussen enerzijds theoretische kaders die

focussen op structurele sociologische verklaringen van maatschappelijke ontwikkelingen en anderzijds de economische - rationele keuze - gedragsinterpretatie van actoren in de maatschappij. Het gaat hierbij om het begrijpen van het gedrag van actoren (gebaseerd op gemaakte keuzes) gerelateerd aan de omgeving.” (Janssen-Jansen, 2004, p. 23).

Een zelfde kijk op institutionalisme is ook terug te zien bij Scott (1995, p. 33). Hij stelt dat “[i]nstitutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour”. Scott onderscheidt als het ware drie pijlers van instituties: de regulatieve, de normatieve en de cognitieve. Gedrag patronen worden niet alleen beïnvloed door wetten en formele regels en puur economisch rationele factoren (regulatieve pijler), maar ook door normen die worden bekrachtigd door mechanismen van sociale controle (normatieve pijler), als ook door het vanzelfsprekende karakter van allerhande denk- en gedragswijzen (cognitieve pijler).

Instituties bepalen dus de actoren, hun capaciteiten en oriëntaties, en hiermee indirect ook de actorconstellatie. Het handelen van actoren volgens de regels die uit de instituties naar voren komen; wetten, normen en tradities cq. routines zorgt ervoor dat er een zekere legitimiteit toegekend wordt aan dit handelen. Actoren handelen hierdoor ‘appropriate’, passend in de gegeven situatie.

Ook de deelname aan en de regels die gelden bij de feitelijke interacties worden mede bepaald door de institutionele context. Zo maakt het nog wel een verschil of de interactiewijzen bijvoorbeeld sterk hiërarchisch gestuurd of aangestuurd worden, of dat er sprake is van onderhandeling of ruil. Het kan tevens het uitmaken of men meerderheidsbesluiten neemt, of dat er unanieme besluiten genomen worden en of actoren daarbij al dan niet een veto-recht hebben, en ook welke procedures moeten worden doorlopen om tot een besluit te komen.

De institutionele context werkt dus door in het horizontale proces van actoren-actorconstellaties-interactiewijzen en is daarmee mede bepalend voor de beleidsuitkomsten. Andersom geldt echter ook dat de actoren, de actorconstellatie en interactiewijzen ook van invloed kunnen zijn op de institutionele context. Hoewel deze moeilijk te veranderen is, juist immers omdat het gaat om geïstitutionaliseerde, historisch gegroeide regels kunnen bijvoorbeeld interactievormen waarbij actoren elkaar meer dan eens ontmoeten, ertoe leiden dat deze actoren in opvolgende gevallen bereidwillig zijn stabiele normen van gedrag, oftewel nieuwe instituties en regels, te ontwikkelen. Deze notie van wederzijdse beïnvloeding sluit aan bij de structuratietheorie van Giddens (1984). Giddens stelt dat individuen wel een eigen wil tot handelen hebben, maar dat deze nooit los staat van maatschappelijke structuren en verbanden. Het gedrag van individuen, op micro-niveau, kan deze verbanden en structuren op geaggregeerd (macro-) niveau echter ook op zijn beurt weer beïnvloeden. Het idee van verandering door ervaringen komt ook terug bij de gedachte dat actoren kunnen leren. Hier zal in paragraaf 2.6 aandacht aan worden besteed. Eerst zal hieronder verder worden ingegaan op regionale samenwerking en het belang ervan voor effectief beleid in het licht van Scharpfs ideeën.

2.4 Regionale samenwerking door vervlechting

Het ACI problematiseert gezamenlijk beleid vanwege het feit dat er bij beleid meerdere actoren zijn met hun eigen belangen en doelen die niet persé overeen hoeven te komen. Dit geldt ook zeker voor regionaal beleid, beleid dat tot stand komt door regionale samenwerking. In dit verband is het goed stil te staan bij de vervlechtingstheorie van Scharpf (1978) waarin deze problematisering sterk naar voren komt. De theorie is gebaseerd op onderzoek van Scharpf met Reissert en Schnabel (1976; 1977) naar ruimtelijke planning in West-Duitsland en kan gezien worden als een belangrijke empirische basis waarop de ontwikkeling van het meer algemene model van het ACI is gefundeerd.

Uitgangspunt van de vervlechtingstheorie is dat er bij overheidsbeleid altijd sprake is van een multi-actor situatie. De westerse politiek-bestuurlijke systemen worden gekenmerkt door institutionele fragmentatie als gevolg van arbeidsdeling cq. specialisatie en decentralisatie van de overheid. Voor het bereiken van hun doelen zijn de actoren echter nog wel afhankelijk van elkaar en moeten zij gezamenlijk beslissingen nemen. In situaties van wederzijdse afhankelijkheid kunnen partijen slechts via een proces van gezamenlijke doelvervlochten tot gemeenschappelijke probleemverwerking komen. De ontwikkeling van beleid is in deze situaties een interorganisatorisch proces. In dit interorganisatorisch proces wordt een beleidsprobleem daarmee een coördinatieprobleem: een kwestie van het realiseren van samenwerking tussen actoren die niet persé gelijkgerichte doelstellingen of gemeenschappelijke belangen hebben, maar die in feite niet zonder elkaar kunnen door de uitruil van middelen die nodig is om deze doelen of belangen binnen bereik te brengen. Bij de vervlechting die ontstaat kan een onderscheid gemaakt worden tussen horizontale en verticale vervlechting. Bij horizontale vervlechting wordt het beleidsprogramma uitsluitend door decentrale eenheden, maar wel in onderlinge samenwerking vastgesteld. Verticale vervlechting houdt in dat het beleidsprogramma uitsluitend door een centrale instantie wordt vastgesteld, waarbij de decentrale eenheden als uitvoerders optreden (Weggeman, 1998). Zowel horizontale als verticale vervlechting zijn relevant als het gaat om regionaal beleid in Nederland. Omdat er in Nederland sprake is van een 'regionaal gat' wordt regionaal beleid een zaak van gemeenten gezamenlijk (horizontale vervlechting) dan wel provincie en/of rijksoverheid die gemeenten op regionaal niveau aansturen (verticale vervlechting). Vaak is er sprake van horizontale coördinatie, of van een middenweg tussen horizontaal en verticale vervlechting. Gemeenten vormen de belangrijkste actoren op regionaal niveau, maar ook hogere overheden kunnen door diverse sturingsmiddelen, regels en interacties, zich in het regionale beleid mengen. Slechts in sporadische gevallen hebben de gemeenten niets te zeggen en nemen hogere overheden het heft in eigen handen.

Vervlechting mag dan wel nodig zijn vanwege de institutionele fragmentatie en stabiliserend werken omdat het leidt tot conflictvermindering en consensusvorming, het nadeel van vervlechting is dat het zorgt voor een beperking van het vermogen van overheden om maatschappelijke en bestuurlijke problemen op te lossen (Hanf, 1998). Actoren zijn wel wederzijds afhankelijk, zij hebben tot op zekere hoogte ook autonome beslissingsbevoegdheden. Coördinatie of goedkeuring van beslissingen vergt daarom vaak unanieme besluitvorming en wordt bemoeilijkt door de spanning tussen individuele en gemeenschappelijke belangen. Dit geldt zowel voor horizontale vervlechting als voor verticale vervlechting. In beide gevallen ontstaat er een probleem om gezamenlijk beleid of de uitvoering ervan te realiseren omdat er sprake is van relatief autonome overheden, met eigen belangen, waarbij sturingsmogelijkheden en instrumenten beperkt zijn om samenwerking af te dwingen.

Er kan aan de ene sprake zijn van teveel vervlechting ('Überflechtung'), zoals in de toenmalige West-Duitse ruimtelijke ordening die erg veel op integratie en coördinatie was gericht (Scharpf en Schnabel, 1978). Aan de andere kant kan er ook een tekort zijn aan vervlechting. Gesproken kan dan worden van 'Unterflechtung'. Hiervan was sprake bij de strategische ruimtelijke planning op het niveau van de Duitse Deelstaten.

Scharpf spreekt in dit verband ook wel van een institutionele of gezamenlijke besluitvormingsval (joint-decision trap, Scharpf, 1988). Vanwege institutionele fragmentatie wordt de gezamenlijke besluitvorming bemoeilijkt, omdat er verschillende afhankelijke maar ook autonome actoren bij betrokken zijn, die hun eigen belang prevaleren boven het gezamenlijke belang. Wanneer er sprake is van oververvlochten in een gezamenlijk besluitvormingsproces, zorgt het teveel aan actoren, en daarmee aan belangen, voor conflicten, terwijl ook gezamenlijke besluitvorming bij ondervervlechting uitblijft. Impasses in de besluitvorming zijn onvermijdelijk omdat tot wijziging van niet-voldoende functionerende besluitvormingsstructuren besloten moet worden door dezelfde structuren; er is dan sprake van institutionele zelf-blokkering.

In het geval van het onderzoek van Scharpf in de jaren zeventig ligt de oorzaak van deze val voor een belangrijk deel in de federale structuur van Duitsland. De decentralisatie heeft gezorgd voor relatief autonome actoren, met eigen belangen, die moeten komen tot gezamenlijk beleid om tegemoet te komen aan het gezamenlijke belang. Voor Nederland geldt dat regionale samenwerking problematisch is vanwege het aloude en grondwettelijk sterk verankerde 'Huis van Thorbecke', bestaande uit drie verdiepingen, gefundeerd op het subsidiariteitsbeginsel, wat de gemeenten vergaande autonomie biedt en waarin geen plaats is voor een zelfstandige, autonome vierde bestuurslaag op regionaal niveau, met het reeds genoemde regionale gat tot gevolg. Regionaal beleid wordt afhankelijk van samenwerking tussen gemeenten. Deze kan aan de ene kant niet plaatsvinden of aan de andere kant leiden tot conflicten binnen het beleidsproces. Dit kan gebeuren wanneer lokale belangen botsen met het gemeenschappelijke belang en de samenwerking wordt gefrustreerd dan wel verhinderd omdat niet iedereen wil meewerken maar de voorkeur geven aan hun eigen belang. Verticale coördinatie speelt in Nederland zoals gezegd ook wel een rol, maar er wordt veel belang gehecht de autonomie van gemeenten; hiërarchische ingrepen van bovenaf zijn daarom omstreden en veroorzaken vaak veel weerstand.

Het gevolg van te weinig vervlechting of juist te veel is dat politieke systemen niet in staat zijn actieve politiek te voeren, wat inhoudt dat complexe problemen niet samenhangend worden aangepakt, er geen aandacht is voor de lange termijn en er geen sturing plaatsvindt van sociaal-economische processen. Er is dan sprake van negatieve coördinatie, waarbij actoren slechts zoeken naar waarborgen, dat hun eigen belangen niet geschonden worden. Is dat het geval, dan worden andere actoren vrijgelaten in hun beleid. De coördinatie heeft hierbij een reactief karakter, gericht op de korte termijn en zich aanpassend aan de omgeving. Hier tegenover staat positieve coördinatie, waarbij er wel sprake is van actief beleid. Positieve coördinatie ontstaat als actoren een voldoende balans vinden tussen eigen belangen en gemeenschappelijke belangen (Pröpfer, 1996). Omdat het probleem van fragmentatie en de hieruit volgende vervlechting is dat deze echter moeilijk tot stand komt, moet er daarom volgens Scharpf ook ruimte blijven voor hiërarchie; horizontale coördinatie is belangrijk, maar verticale coördinatie is soms ook onmisbaar. Overigens kan wat Scharpf 'the shadow of hierarchy' genoemd heeft, de dreiging van een hiërarchisch ingrijpen met sub-optimale uitkomsten, voor de actoren al genoeg zijn om als incentive ervoor te zorgen dat de actoren er wel uit komen.

Scharpfs vervlechtingstheorie toont de spanning tussen gemeenschappelijke en individuele belangen en laat zien dat dit zeker van belang is bij ruimtelijk beleid op regionaal niveau. Bij het later ontwikkelde ACI vormt deze spanning een belangrijk uitgangspunt. Centraal staan immers de actoren die bepaalde belangen en voorkeuren hebben, en vervolgens hoe interacties plaats vinden, welke keuzes worden gemaakt en wat de uitkomst is van het beleidsproces.

2.5 Samenwerking en het belang voor effectief beleid

Volgens Scharpf hebben sociale en economische processen ervoor gezorgd dat de verzorgingsstaat gefragmenteerd is en voor nieuwe en complexe problemen is komen te staan. De (enige) oplossing voor het eerste, te weten vervlechting, of het uitblijven van deze oplossing, belemmeren een goede aanpak van de nieuwe opgaven. Scharpf neemt in bovenstaande gedachtegang een normatief standpunt in. Met collega Mayntz stelt hij: "Our normative point of reference is the conviction [...], that in highly developed modern societies the active direction of social and economic processes by the political system has become a basic condition of system survival." (Mayntz en Scharpf, 1973, p. vii). Dit standpunt heeft Scharpf sindsdien vastgehouden: hij geeft de voorkeur aan actief beleid, aan positieve

coördinatie waarbij problemen in samenhang moeten worden opgelost en waarbij aandacht is voor de lange termijn en voor sociaal economische processen. Alleen dan is het volgens Scharpf mogelijk de problemen van de industriële samenleving op een effectieve manier te lossen, maar dit wordt dus primair belemmerd doordat in vervlochten systemen het vermogen om binnen het systeem conflicten ter reguleren en tot de nodige overeenstemming te komen, beperkt is, vanwege de spanning tussen individuele en gemeenschappelijke belangen (Hanf, 1988).

In de ogen van Scharpf is samenwerking dus belangrijk om de problemen op te lossen. Effectieve aanpak van problemen vergt samenwerking van meerdere partijen. Wanneer er geen samenwerking is, is er derhalve geen effectief beleid. Het beleidsproces wordt dan gefrustreerd, waardoor gezamenlijk beleid en daarmee probleemoplossing achterwege blijft. Uit de studies van Scharpf blijkt dat deze frustratie van de samenwerking en daarmee van de effectiviteit van beleid op verschillende momenten kan plaatsvinden. Scharpf noemt beleidsvorming en beleidsimplementatie als twee afzonderlijke situaties waarbij samenwerking van belang is.

Scharpf lijkt hiermee in eerste instantie de synoptisch-rationele benadering van beleidsprocessen te volgen door onderscheid te maken tussen de verschillende fasen die zich in het beleidsproces opvolgen, waaronder probleemstelling, beleidsformulering, en implementatie. Scharpf maakt echter duidelijk dat in de besluitvormingsfase en de implementatiefase van het beleidsproces actoren hun voorkeuren opnieuw bepalen en strategieën kiezen. Omdat in elke fase er sprake kan zijn van andere constellaties, regels, structuren, coördinatie en interactiewijzen kunnen de actoren tot andere afwegingen komen. (Zie bijvoorbeeld Scharpf, 1997, p. 147.) Elke fase wordt zo een aparte besluitvormingsronde, wat later ook verdedigd is door Teisman (1992) vanuit het zogenaamde 'pluricentrisch perspectief'. Scharpfs ideeën over implementatie sluiten aan bij de ideeën over implementatie als voortgezette politieke strijd met problemen rondom uitvoering en implementatie als gevolg, die in de politieke visie op beleid heerst en staat tegenover de analytisch beleidsvisie van het synoptisch-rationalisme, waarbij implementatie slechts gezien wordt als een kwestie van programmering.

Wanneer zowel in de besluitvormingsfase als in de implementatiefase samenwerking van belang is, kunnen zich drie situaties voordoen.

Allereerst kan, door ondervervlechting interacties en daardoor samenwerking totaal uit blijven. Gezamenlijk beleid, en daarmee effectief beleid om de gezamenlijke problemen aan te pakken, komt daardoor niet tot stand.

Als tweede kan het zijn dat er in de besluitvormingsfase, wanneer beleid moet worden geformuleerd en worden vastgesteld, er geen overeenkomsten worden bereikt. Hiervan kan zoals gezegd sprake van zijn in het geval van overvlechting. Immers, hoe groter het aantal actoren, hoe groter de kans op verschillende belangen, en hoe groter de kans op conflicten. Er is dan geen sprake van positieve maar van negatieve coördinatie.

Een derde mogelijkheid is dat in de implementatiefase samenwerking achterwege kan blijven. Net als in de door Scharpf onderzochte situatie in West-Duitsland kan het gebeuren dat, gezamenlijk, op centraal niveau vastgesteld beleid uitgevoerd wordt op decentraal niveau, door de individuele actoren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de individuele actoren deze uitvoeringsbevoegdheid niet uit handen willen geven of omdat het er op het gezamenlijk, centrale niveau ontbreekt aan instrumenten en middelen of de wil om dit zelf te doen. Wanneer ook de sturings- of regiemiddelen op centraal niveau te beperkt zijn om toezicht en invloed te blijven uitoefenen op de uitvoering op lager niveau door de relatief autonome overheden, kan de uiteindelijke realisatie of implementatie gefrustreerd worden. Bij dit laatste zijn de noties van Van der Meulen (2003) van belang. Ook hij onderscheidt, zich basierend op Scharpf, expliciet beleidsvorming en beleidsimplementatie als twee aparte interactiespelen. Wat betreft de implementatie stelt Van der Meulen dat de actoren het beleid dat overeengekomen is zullen moeten nakomen (implementeren), voordat een bereikte overeenkomst de actoren waarde oplevert. Hierbij zijn er twee mogelijkheden mogelijk: (1) de voordelen die de ene actor van de overeenkomst kan verwachten komen alleen tot stand als de andere actor bedrage levert; en (2) de ene actor kan alleen profiteren als ook hij zijn

bijdrage levert. Deze beide spelen verschillen van aard. Bij het eerste spel is het voor beide partijen aantrekkelijk is hun deel van hetgeen overeengekomen niet na te komen, terwijl bij het tweede spel wanneer een partij zich terugtrekt, ook de waarde van de bijdrage van de andere partij verval.

Een standpunt dat Scharpf dus impliciet inneemt is dat beleid alleen effectief kan zijn wanneer er sprake is van uitvoering of implementatie. Beleid dat beperkt blijft tot papier en niet geïmplementeerd (of uitgevoerd) wordt kan niet het probleem oplossen. Het is de democratische plicht van de politiek richting de maatschappij om problemen op te lossen en dus om beleid uit te voeren. Alleen beleid wat uitgevoerd wordt kan effectief zijn, en deze uitvoering, de output, zorgt hiermee voor een stuk legitimatie van het beleid en bestuur richting de burger. Een dergelijke vorm van op probleemoplossing gebaseerde legitimiteit is de sterkste basis voor het functioneren van de overheid. Indien de mogelijkheden voor probleemoplossing wegvallen of beleid niet uitgevoerd wordt dan valt ook deze basis voor legitimiteit weg (Scharpf, 1998).

Wanneer in de drie geschetste gevallen de samenwerking niet tot stand komt, worden daarmee de mogelijkheden tot een effectieve aanpak van het beleid sterk beperkt. In de laatste twee gevallen lijkt er wel sprake te zijn van samenwerking, zeker in het laatste geval waar er beleid is vastgesteld, maar uiteindelijk blijkt het beleid geen effect te hebben; er is hoogstens sprake van negatieve coördinatie. Samenwerking, niet alleen in de beleidsvormingsfase maar ook in de implementatie- cq. uitvoeringsfase, wordt door Scharpf dus als voorwaarde gezien om beleid als effectief en daarmee als legitiem te bestempelen.

2.6 De rol van het proces; aanzetten tot verandering

Het ideaal van Scharpf, een actieve politiek, blijkt in de praktijk niet goed te functioneren. Scharpf noemt fragmentatie en de hieruit volgende vervlechting als reden hiervoor. De structuur van het politiek-bestuurlijke systeem is dus een belangrijke reden, maar ook erg statisch; er is immers sprake van een institutionele val. Om de door Scharpf bepleite positieve coördinatie te realiseren noemt hij in eerder werk evenwel een aantal mogelijkheden, die dit kunnen bevorderen. Zo kunnen de versterking van politiek leiderschap, het formeren van projectteams en het organiseren van vroegtijdige coördinatie positieve coördinatie bevorderen (Maarse, 1988).

In termen van het ACI zouden de interactiewijzen ervoor kunnen zorgen dat conflicten worden beslecht en er, ondanks uiteenlopende belangen, toch sprake is van samenwerking. Ook de bredere institutionele context, hoewel vaak langzaam, kan veranderen. Formele wetten en regels kunnen veranderen, maar ook andere instituties. Het gevolg hiervan is ook, dat wanneer deze institutionele context verandert, al dan niet door toedoen van de actoren, dit ook zijn weerslag heeft op de actoren. Capaciteiten en probleemoriëntaties kunnen hierdoor veranderen en daarmee ook het handelen van de actoren en uiteindelijk de uitkomst van het beleidsproces. Daarnaast kan ook verandering van het probleem, de inhoud, zorgen voor een verandering van de probleemoriëntaties van actoren. Het verergeren van een bepaalde negatieve situatie kan er zo voor zorgen dat de actoren de urgentie van bepaald (gezamenlijk) beleid en samenwerking gaan inzien.

De probleemoriëntaties van actoren kunnen echter ook onafhankelijk van de institutionele context en de inhoud cq. problemen of opgaven veranderen. Ook Scharpf erkent in zijn uiteenzetting omtrent het ACI wel dat de actor-oriëntaties kunnen veranderen. Dit gebeurt in zijn visie op enkele uitzonderingen na langzaam en de actoren hebben geen vrije keuze in het verwerpen, adopteren en wijzigen van hun oriëntaties. Het lerend vermogen van de actoren blijft dus beperkt. Door ervaringen uit het verleden, het leren van voorgaande beleidsprocessen, stellen actoren hun percepties en voorkeuren bij en daarmee hun gedrag. De theorie van het actor-gecentreerd institutionalisme biedt dan ook geen dynamisch model.

Scharpf concentreert zich op het vergelijken van institutionele arrangementen uit de beleidsprocessen in verschillende landen. De benadering is niet gericht op het verklaren of begrijpen van de ontwikkelingen in één beleidsproces in de loop van de tijd (Van der Meulen, 2004). Dit onderkennen van het feit dat actoren kunnen leren sluit logisch aan bij de gehanteerde benadering dat actoren onvolledige kennis over de werkelijkheid en (daarmee) een subjectieve kijk op de werkelijkheid hebben, zoals Simon in 1954 al bepleitte. Hun kennis kan door ervaring veranderen (oftewel doorgaans vergroot worden), waardoor ook de kijk op de werkelijkheid, hun percepties of probleemoriëntaties worden bijgesteld en daarmee ook hun gedrag.

Ook binnen één beleidsproces is het evenwel mogelijk dat de probleemoriëntaties van actoren veranderen. Besluitvorming is immers geen statische procedure waarbij de standpunten van actoren vastliggen en de uitkomsten hiermee tot op zekere hoogte ook. Probleemoriëntaties kunnen niet alleen veranderen door ervaring, maar ook door andere vormen van beïnvloeding. Dit kan door elementen die in de procesmanagementbenadering van onder meer De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) genoemd worden. Begrippen als 'sense of urgency', 'commitment' en vertrouwen staan hierbij centraal wanneer het gaat om samenwerking tussen partijen. Als eerste moet er sprake zijn van een 'sense of urgency'. Urgentie kan natuurlijk wel veroorzaakt worden door de opgaven die bepaalde ontwikkelingen (de inhoud) met zich meebrengen. Het blijft er echter dan nog steeds om gaan in hoeverre dit ook door de actoren wordt ervaren.

Bij de actoren moet er daarbij als tweede ook sprake zijn van 'commitment' (wat sterk gerelateerd is aan draagvlak) willen zij zich maximaal inzetten om een bepaald doel te realiseren. Dit komt daarmee ook de werking van de samenwerking in de praktijk ten goede. Een veelgenoemde voorwaarde hierbij is ook wel dat er sprake is van onderling vertrouwen. Hierdoor wordt de onzekerheid over eventueel strategisch gedrag van actoren weggenomen. (Zie ook Koppenjan en Klijn, 2004.) Ook Scharpf noemt overigens dat, onder het voortbestaan van verschillende belangen, het wederzijds vertrouwen dient te worden versterkt, om te voorkomen dat de individuele belangen de overhand krijgen (Hanf, 1988). Het inzetten van de gereedschappen die procesmanagement biedt, kan ertoe leiden dat sense of urgency, commitment en wederzijds vertrouwen worden gecreëerd of worden vergroot. Dit kan er dus toe leiden dat actoren andere percepties of oriëntaties krijgen, dat er andere constellaties ontstaan of dat de actoren ander gedrag gaan prefereren en op een andere wijze besluiten zullen nemen, met andere beleidsuitkomsten tot gevolg.

Ook in de theorie over 'organiserend vermogen' in stedelijke gebieden (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1996a; 1997) wordt aandacht besteed aan de relaties tussen actoren en de organisatie ervan. Naast lokale omstandigheden, sociaal-culturele factoren en politiek bestuurlijke factoren wordt de nadruk gelegd op leiderschap als cruciale factor voor het creëren van een visie, draagvlak, wederzijdse afhankelijkheid en interactie en daarmee voor het organiserend vermogen, oftewel de mate waarin regionale beleidsnetwerken de ontwikkeling van de regio kunnen beïnvloeden.

Tenslotte moet opgemerkt worden dat gedurende een proces de actoren kunnen veranderen qua samenstelling. In het geval van regionale samenwerking kunnen bepaalde partijen zich uit het proces terugtrekken en kunnen andere zich er juist bij aansluiten. Ook kan het gebeuren dat de namens de actor participerende individuen vervangen worden door anderen. Dit kan van belang zijn voor de probleemoriëntaties, de afwegingen en strategieën en daarmee voor de samenwerking en de beleidsuitkomsten.

2.7 Ten slotte

De theoretische noties uit dit hoofdstuk zullen de basis vormen voor het empirisch onderzoek. Het ACI van Scharpf zoals hierboven beschreven, zal in dit onderzoek gebruikt worden als 'bril', waarbij zeker ook de noties aangaande de vervlechtingstheorie meegenomen zullen worden. Van een 'bril' is sprake omdat het model van Scharpf immers

niet deterministisch is bedoeld - actoren hebben zelf nog altijd een zekere handsvrijheid binnen een bepaalde context - maar meer een handvat om beleidsprocessen te begrijpen. Ook in dit onderzoek wordt een dergelijke 'verstehende' benadering gehanteerd. Bij het bestuderen van de case gaat het er in eerste instantie niet om de verbanden die in het ACI geschetst worden te toetsen, maar om de werkelijkheid te begrijpen aan de hand van het model en om op basis hiervan aanbevelingen te kunnen doen.

Scharpf maakt duidelijk dat effectief beleid, dat uitgevoerd wordt en probleemoplossend is, en daarmee ook legitiem is, in een gefragmenteerd systeem sterk afhankelijk is van samenwerking, positieve coördinatie. In de praktijk is hier echter niet zonder meer sprake van. Dit komt omdat de verschillende actoren verschillende belangen kunnen hebben en op basis hiervan een spel spelen. Dit gebeurt zowel bij beleidsvorming, wanneer besluiten op papier genomen worden, als bij de implementatie en uitvoering; "Policy-formation and implementation are inevitably the results of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies." (Scharpf, 1978, p. 347). Hoe deze interacties tussen de actoren in de praktijk plaatsvinden kan geanalyseerd worden aan de hand van het ACI door te kijken naar de betrokken actoren, hun capaciteiten en oriëntaties, de actorconstellatie en interactiewijzen en de institutionele context.

Aan de hand hiervan kan vervolgens geconstateerd worden in hoeverre er een spanning is tussen lokale en gemeenschappelijke belangen, of dit leidt tot potentiële conflicten en hoe deze conflicten al dan niet in de praktijk tot uitdrukking komen en wat dit betekent voor de effectiviteit van beleid. De termen die Scharpf bij zijn vervlechtingstheorie gebruikt zijn ook hier van belang; geconstateerd kan worden of er sprake is van ondervervlechting of oververvlechting, welke vormen van coördinatie er zijn, wat de rol is van hiërarchie of andere elementen als leiderschap en communicatie.

In het volgende hoofdstuk zullen de in dit hoofdstuk naar voren gekomen noties verder geoperationaliseerd worden als beantwoording van de eerste deelvraag en als basis voor de empirische analyse. Dit houdt in dat duidelijk gemaakt zal worden hoe de hierboven genoemde noties en theoretische concepten 'meetbaar' gemaakt worden en in de praktijk onderzocht zullen worden. Door (op basis van de theorie) empirische vragen te stellen wordt het mogelijk te analyseren wat de oriëntaties zijn van de actoren, welke (potentiële) conflicten er zijn, hoe actoren vervolgens interacteren en hoe dit is te begrijpen, of er sprake is van onder- of oververvlechting, positieve of negatieve coördinatie en, uiteindelijk, effectief beleid.

3 Onderzoekskader: Van theorie naar empirie

In dit hoofdstuk wordt een brug geslagen tussen de theorie en de empirie. Met het vorige hoofdstuk is de eerste deelvraag al te beantwoorden. Dit leidt allereerst tot een nadere verkenning van de probleemstelling en de gebruikte begrippen effectiviteit en het belang van samenwerking. De noties van Scharpf die hierop betrekking hebben zullen vervolgens ook gebruikt worden om het vervolg van het onderzoek te operationaliseren. Hierdoor wordt het duidelijk waar bij de analyse van de empirie naar gekeken zal worden en wordt een brug geslagen naar het empirisch gedeelte dat in de volgende hoofdstukken zal volgen. Tevens zal in dit hoofdstuk aandacht besteed worden aan de gebruikte methoden en technieken voor het empirisch onderzoek en de casuïstiek.

3.1 De probleemstelling nader verkend

In het inleidende hoofdstuk is het onderwerp van dit onderzoek al geduid en zijn de bijbehorende centrale vraagstelling en deelvragen gepresenteerd. Als uitgangspunt voor dit onderzoek geldt de problematiek die in het kader hiervan speelt in de regio Drechtsteden. Een regionale aanpak is hier geboden maar is nog niet goed uit de verf gekomen. De kritiek richt zich hierbij op verschillende aspecten van de regionale samenwerking in de Drechtsteden.

Om bij te dragen aan de oplossing van het geschetste probleem is het nodig de samenwerking te analyseren. Gekozen is hierbij voor het actor-gecentreerd institutionalisme van Scharpf (1997) als theoretische basis om het probleem te kunnen analyseren, te kunnen begrijpen en van daar uit oplossingen aan te kunnen dragen. Het actor-gecentreerd institutionalisme gaat in op het beleidsproces dat zich voltrekt 'tussen' de opgave en het uiteindelijke beleid. Om de vraagstelling, "Wat is het belang van regionale samenwerking voor een effectief regionaal-ruimtelijk beleid?", volledig te beantwoorden voor de casus Drechtsteden zullen hieronder de noties en concepten van Scharpf geoperationaliseerd worden.

In het licht hiervan is het mogelijk en nuttig de eerste deelvraag, die zich richt op de theorie, "Hoe kan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid begrepen worden in termen van samenwerking volgens het actor-gecentreerd institutionalisme?", reeds te beantwoorden. Samenwerking is volgens Scharpf van belang omdat dit, in een gefragmenteerd institutioneel systeem, de enige mogelijkheid is om de problemen die in dit systeem naar voren komen op te kunnen lossen. Samenwerking en effectief beleid komen in deze context overeen met positieve coördinatie waarbij een actieve politiek wordt gevoerd. Het belang van dergelijke samenwerking is groot; het moet zorgen voor een effectief beleid, en voorkomen moet worden dat er sprake is van over- of ondervervlechting, zelf-blokkering en reactief beleid. Met het gepresenteerde actor-gecentreerd institutionalisme wordt één en ander in een breder perspectief geplaatst en wordt het mogelijk de samenwerking beter te analyseren en te begrijpen. Hierdoor wordt het vervolgens ook mogelijk uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en het belang van samenwerking hierbij.

Scharpfs opvatting van effectiviteit verdient nog wel enige toelichting. In dit onderzoek staat de effectiviteit van beleid centraal; onderzocht wordt wat het belang is van regionale

samenwerking voor de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid. Scharpf noemt in zijn publicaties wel de effectiviteit en het belang ervan, maar neemt in zijn beschrijving van het ACI de effectiviteit verder 'for granted', in de zin dat hij de effectiviteit niet definieert en onderzoekt zoals in de instrumentele, probleemgeoriënteerde onderzoeksbenadering. In plaats daarvan richt hij zich voornamelijk op het voorafgaande samenwerkingsproces en bekijkt hij effectiviteit als afhankelijk van de samenwerking. Het belang van samenwerking voor effectiviteit is in Scharpfs opvatting immers gelegen in het feit dat wanneer de samenwerking niet goed verloopt en er sprake is van conflicten het beleid niet goed wordt uitgevoerd, niet doorwerkt naar de praktijk of niet wordt geïmplementeerd. Er is dan geen sprake van actief beleid, geen positieve coördinatie. Daardoor is het beleid niet effectief en wordt het beleidsprobleem niet (optimaal) aangepakt. Effectieve samenwerking kan daarnaast ook helemaal uitblijven omdat er helemaal geen overeenstemming komt. Samenwerking is cruciaal in twee fasen: bij de beleidsvorming en bij de beleidsimplementatie.

Ook in dit onderzoek zal deze lijn die in Scharpfs werk naar voren komt, worden vastgehouden. Er wordt daarom niet primair onderzocht in hoeverre het beleid het probleem heeft opgelost. Wel gaat het erom in hoeverre er gezamenlijk beleid tot stand komt en of (en hoe) dit beleid vervolgens uitgevoerd wordt.

Overigens definieert niet alleen Scharpf de effectiviteit als zijnde van afhankelijk van uitvoering. Ook bij veel beleidsmakers wordt uitvoering als cruciaal gezien. Niet voor niets staat in de Nota Ruimte uitvoering centraal om ontwikkeling en daarmee een effectieve aanpak van ruimtelijke opgaven te stimuleren. Aardig om te noemen in dit verband is dat geconstateerd werd in de Nota Ruimte dat op regionaal niveau ontwikkelingsplanologie op regionaal niveau niet zo effectief is, "daar blijven gebiedsgerichte projecten nog te vaak steken in de overgang van planvorming naar uitvoering" (Ministeries van VROM, LNV, EZ en V&W, 2004, p. 36).

De aandacht voor uitvoering is ook op aanverwante terreinen toegenomen. Zo worden gemeenten door afspraken rond het Grote Steden Beleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing gebonden aan prestatie-eisen waaraan zij moeten voldoen om aanspraak te maken op rijksbijdragen. De indicatoren hiervoor zijn gedefinieerd in termen van output, realisatie van projecten, en niet in termen van probleemoplossing, outcome. Voor gemeenten wordt zo effectiviteit afhankelijk van uitvoering, van output in plaats van outcome, omdat er voor hen een beloning in de vorm van subsidies tegenover staat.

Tenslotte is de aandacht voor uitvoering zeker ook toegenomen onder invloed van de verzakelijkingstrend in het openbaar bestuur, wat ook naar blijkt uit de recente aandacht van de Algemene Rekenkamer voor de uitvoering. Een presterende overheid wordt vooral afgerekend op de uitvoering. Uitvoering wordt zo al snel een maatstaf voor het functioneren van het openbaar bestuur en de effectiviteit ervan. Dit sluit weer aan bij Scharpfs notie dat het openbaar bestuur ook haar legitimiteit gedeeltelijk ontleent aan de uitvoering.

3.2 Operationalisering

Vanuit de theoretische noties van Scharpf kan gesteld worden dat een probleem waarbij meerdere actoren betrokken zijn en het beleid dat een dergelijk probleem moet verhelpen eisen stellen aan de verhoudingen tussen de actoren; de actorconstellatie en de interactiewijzen. Immers, zo stelt Scharpf, wanneer er conflicten zijn tussen de actoren beïnvloedt dit de effectiviteit van het gezamenlijke beleid. Dit beperkt het probleemoplossend vermogen van het beleid en, daarmee, de legitimiteit van het overheidsbeleid. Conflicten kunnen ontstaan wanneer actoren verschillende probleempercepties en verschillende belangen hebben. De potentie voor deze conflicten is in eerste instantie gelegen in het aantal actoren - hoe meer actoren, hoe groter de kans op verschillende percepties en belangen en hoe groter daarmee de kans is op conflicten en dus de kans op verminderde

effectiviteit. Van belang is hierbij echter ook de aard van de opgave; in hoeverre het gezamenlijke belang de individuele belangen tegemoet komt, en de institutioneel bepaalde aard van actoren; in hoeverre samenwerken binnen de instituties van de actoren past. Hiernaast speelt ook een rol hoe het proces is georganiseerd en welke besluitvormingsregels worden gehanteerd.

Dit alles is echter niet statisch. De institutionele context kan veranderen, zij het meestal langzaam, maar ook actoren kunnen anders gaan denken en zich anders gaan gedragen als gevolg van bijvoorbeeld procesmanagement, de rol van een 'leider' of door personele wijzigingen in het geval van organisaties. Een andere actorconstellatie en interactiewijze kan hier het gevolg van zijn, en daarmee andere beleidsuitkomsten.

Voor regionaal-ruimtelijk beleid geldt, zoals naar voren is gekomen in de oriëntatie op het gestelde probleem in het eerste hoofdstuk, dat er op regionaal niveau niet sprake is van één enkele actor, maar van samenwerking tussen lokale actoren, gemeenten. Omdat er sprake is van fragmentatie en een regionaal gat, moeten actoren gezamenlijk op regionaal niveau tot beleid komen. Deze actoren hebben hun eigen, mede institutioneel bepaalde percepties en belangen, wat de vraag oproept in hoeverre lokale actoren bereid zijn op regionaal niveau samen te werken. Samenwerking is goed voor het belang van de totale regio en kan de efficiëntie en effectiviteit vergroten. Gemeenten hebben echter ook hun eigen belangen en identiteit, welke zijn gelegen in hun positie en hun primaire taak om de gemeente te besturen en zullen op basis hiervan de eigen belangen proberen te verdedigen en hun autonomie willen bewaren. Er kan daarom sprake zijn van een spanning tussen individuele belangen en gemeenschappelijke belangen. Het is de vraag of deze spanning zich uit in conflicten of dat er toch tot positieve coördinatie, daadwerkelijke samenwerking met effectief beleid, gekomen kan worden.

Als operationalisering om bovenstaande te onderzoeken is het nuttig om te kijken naar de elementen die uit het ACI en aanvullende theoretische noties naar voren komen als zijnde van invloed op de samenwerking en het beleid. Hiertoe zullen empirische vragen gesteld worden die tijdens de analyse van de empirie beantwoord kunnen worden, waarbij de beantwoording leidt tot een beter begrip van de samenwerking en het belang ervan voor de effectiviteit van het regionaal-ruimtelijk beleid.

De analyse aan de hand van het ACI zal begonnen worden met een actoranalyse. In dit onderzoek zal de focus liggen op de gemeenten. Een nadere analyse moet echter de onderlinge verhoudingen en hun standpunten met betrekking tot regionale samenwerking en regionaal-ruimtelijk beleid aan het licht brengen. De eerste empirische vraag die in dit kader gesteld moet worden is duidelijk:

- *Welke actoren zijn betrokken bij het regionaal-ruimtelijk beleid?*

Van belang bij de actoranalyse zijn vervolgens de capaciteiten van de actoren en hun oriëntaties. De empirische vragen die hierbij van belang zijn, zijn de volgende:

- *Over welke hulpbronnen beschikken de actoren? Hebben zij de mogelijkheid om strategische keuzes te maken om hun eigen voorkeuren te verwezenlijken?*
- *Wat zijn de percepties van de actoren? Hoe kijken zij tegen de problemen en oplossingen aan?*
- *Wat zijn de preferenties van de actoren? Aan welke oplossing geven zij de voorkeur? Wat zijn hierbij de belangen van de actoren? Staat het eigenbelang voorop of het gezamenlijke belang? Welke identiteit en normen spelen hierbij een rol?*

Na de actoren in beeld gebracht te hebben wordt het vervolgens mogelijk de actorconstellatie in beeld te brengen aan de hand van de volgende vragen:

- *Wat zijn de interactie-oriëntaties van de actoren? Kiezen zij voor samenwerking (coöperatie) of conflict?*

- *Is er derhalve sprake van een spanning tussen individuele belangen en gemeenschappelijke belangen en daarmee van potentiële conflicten?*

Het in kaart brengen van de belangen, oriëntaties, identiteiten en capaciteiten van de actoren geeft een overzicht van de actorconstellatie en is een indicatie van de mogelijke conflicten die zich bij de interacties, de samenwerking, kunnen voordoen. Het is echter niet alleen de actorconstellatie die de interacties en vervolgens de effectiviteit van het beleid bepaalt. De actorconstellatie en institutionele context zijn beide van belang voor de interactiewijzen. Allereerst zal hierbij gekeken worden naar de samenwerkingsstructuur en besluitvormingsprocedures en –regels. Vervolgens zullen de daadwerkelijke interacties in de praktijk tegen het licht worden gehouden. De vragen die hierbij centraal staan zijn:

- *Van welke samenwerkingsstructuur is sprake? Welke organisatievorm en arrangementen worden gehanteerd?*
- *Welke besluitvormingsprocedures en –regels spelen een rol?*
- *In hoeverre zijn de structuur en regels in staat potentiële conflicten te beslechten? Wordt de regionale samenwerking in goede banen geleid?*
- *Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk?*

De analyse aan de hand van het ACI kan besloten worden met de volgende vraag:

- *Welke instituties spelen een rol? Wat is de invloed van deze instituties op de actoren, de interacties en daarmee op de uiteindelijke effectiviteit van het beleid?*

Om de samenwerking en het belang ervan voor de effectiviteit van het beleid te begrijpen is het immers nodig de institutionele setting waarin de interacties plaatsvinden, te kennen. Het betreft hier de regels, normen en tradities die van invloed zijn op de actoren en de interacties tussen de actoren. In de analyse van de empirie zal deze institutionele context echter aan de orde komen bij de bespreking van de andere elementen van het ACI. De institutionele context is immers alleen relevant voor zover deze context van invloed is op de actoren en hun interacties.

Ook is het van belang te kijken naar de aspecten die in paragraaf 2.6 zijn genoemd;

- *Wat is de rol van communicatie, procesmanagement, draagvlak, wederzijds vertrouwen en leiderschap voor de oriëntaties van de actoren en de interacties tussen de actoren?*

Vervolgens zal een oordeel worden gegeven over de effectiviteit van beleid en het belang van samenwerking ervoor. De volgende vragen vormen hiervoor als het ware de criteria;

- *Welk beleid wordt gevoerd in de regio en in hoeverre is het beleid effectief? Is er sprake van positieve coördinatie waarbij er via een actieve politiek beleid tot stand komt dat gericht is op de lange termijn en het actief sturen en ontwikkelen van de regionale-ruimtelijke processen?*
- *Is er sprake van ondervervlechting of van overervlechting? Zijn er te weinig actoren betrokken bij de samenwerking om effectief regionaal-ruimtelijk beleid te kunnen voeren of zijn er juist te veel actoren, met te veel verschillende belangen en ontstaan er daardoor conflicten, waardoor uiteindelijk de effectiviteit wordt belemmerd?*
- *Wordt effectief, actief beleid belemmerd door conflicten; het niet (willen) samenwerken omdat de eigen belangen en voorkeuren botsen met het gemeenschappelijke belang? Waarin uit zich dit? In strategisch gedrag, het uitblijven van gezamenlijke besluiten of het uitblijven van de uitvoering?*

Tenslotte zijn, zeker met het oog op de aanbevelingen, ook de onderstaande vragen van belang:

- *Is er sprake van een institutionele val? Zijn de actoren bereid om de samenwerking en daarmee de effectiviteit van het beleid te verbeteren door hun autonomie op te geven?*
- *Wat is de (potentiële) rol van hiërarchie?*

3.3 Methoden en technieken

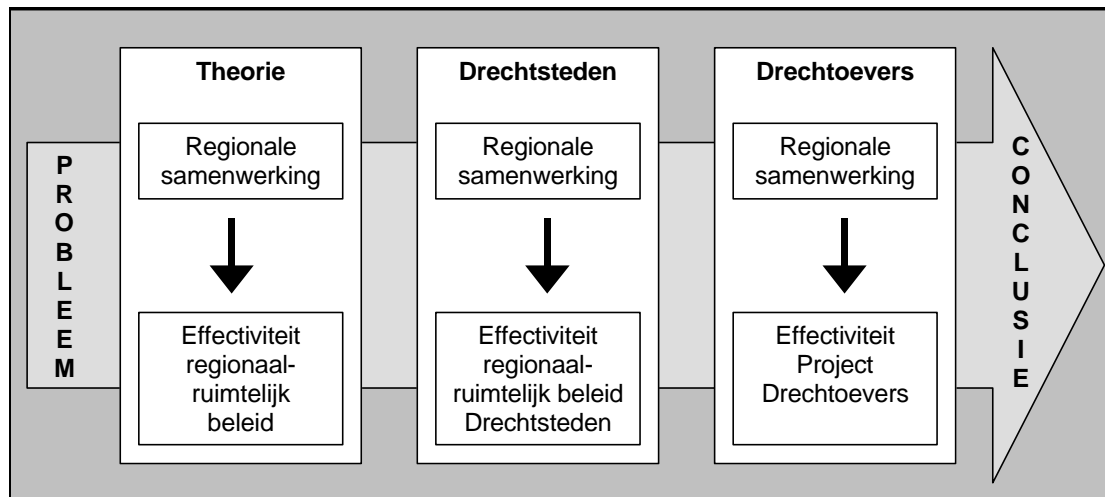
Het experiment, het survey en de case study gelden als basisstrategieën voor sociaal-wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor een case study vanwege de aard van het te bestuderen object; het grote aantal variabelen, de complexe relaties en de wirwar aan verbanden die in het onderzoek om de hoek komen kijken en de specifieke setting ervan. Het isoleren van het object en het kunnen variëren van bepaalde variabelen zoals bij een experiment de bedoeling is, is hierdoor immers niet mogelijk en niet wenselijk. Ook voor een survey leent dit onderzoek zich niet. Hierdoor zou het object niet in de gewenste mate onderzocht kunnen worden. De case study is dus het beste alternatief; in termen van de criteria die Yin (1989) stelt is er sprake van 'hoe' en 'waarom' vragen, kan de onderzoeker weinig invloed uitoefenen op de omstandigheden en gaat het om een voorval binnen een 'reallife' context.

De selectie van de empirische gegevens van deze case study heeft getrappt plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat er gekozen is voor een case en daarbinnen wéér een case is geselecteerd. Beide cases zullen geanalyseerd worden; de empirische analyse richt zich op twee niveaus.

Allereerst is gekozen voor de Drechtsteden. Deze case zal op 'meta'-niveau geanalyseerd worden, wat wil zeggen dat in het volgende hoofdstuk begonnen zal worden met een algemene beschouwing van de actoren, de actorconstellaties en interacties (de samenwerking; structuur en praktijk), de instituties die hierbij een rol spelen, het uiteindelijke beleid en de effectiviteit ervan. De reden dat gekozen is voor de Drechtsteden moge duidelijk zijn, het probleem dat speelt in de regio Drechtsteden vormt het vertrekpunt voor dit onderzoek en de Drechtsteden zullen daarom ook in het empirisch onderzoek centraal staan. Om de algemene uitspraken empirisch nog verder te onderhouden en te verduidelijken is vervolgens de case Drechtoevers geselecteerd. Bij de case Drechtoevers zal dus ingezoomd worden naar de praktijk op projectniveau en zal beschreven worden hoe het beleidsproces is verlopen, waardoor het duidelijk wordt hoe de eerder beschreven actoren, de actorconstellaties en interacties in een beleidsproces uitwerken.

Voor het Project Drechtoevers is enerzijds gekozen omdat het project al lang loopt en grootschalig en grensoverschrijdend is; het vindt plaats in bijna alle Drechtsteden. Anderzijds heeft het project expliciet als doel bij te dragen aan de regionale ontwikkeling. Hierdoor leent het project zich uitermate om te kijken naar hoe regionale ontwikkeling gestimuleerd wordt en wat hierbij het belang is van de relaties tussen de gemeenten, de actorconstellaties en interactiewijzen in de verschillende fases van het beleidsproces.

Theorie en empirie, waarbij de laatste gevormd wordt door de Drechtsteden en het Project Drechtoevers, vormen zo een drieluik waarmee de probleemstelling en onderzoeksvragen in de conclusie beantwoord kunnen worden (figuur 3.1). Volgens de theorie van Scharpf is regionale samenwerking van belang voor de effectiviteit van (regionaal-)ruimtelijk beleid omdat, wanneer er geen positieve coördinatie is, wanneer er geen gezamenlijk actief beleid wordt gevoerd, het beleid niet probleemoplossend kan zijn. Beleid blijft reactief, op de korte termijn gericht, komt überhaupt niet tot stand op wordt niet uitgevoerd. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre dit geldt voor het regionaal-ruimtelijk beleid in de regio Drechtsteden en tenslotte concreet bij het project Drechtoevers. Hierdoor wordt het uiteindelijk mogelijk empirisch gefundeerde uitspraken te doen en terug te koppelen naar de theorie.



Figuur 3.1: Van probleemstelling via theorie en empirie naar conclusie.

Een veel genoemd nadeel van case studies is dat de gevonden uitkomsten geen grote reikwijdte of generalisatie rechtvaardigen. 'Waarheden' blijven hoofdzakelijk beperkt tot de specifieke context van de onderzochte cases. Het feit dat juist case studies intensief en diepgaand onderzoek vergen vanwege het grote aantal variabelen, onderzoekseenheden en verbanden, beperkt veelal het onderzoeken van een groot aantal cases, wat bijvoorbeeld bij een survey wel het geval is en waarbij middels een vergelijking gevonden verbanden generaliseerbaar zijn. Wel kan een enkele case, wanneer er sprake is van een sterk theoretisch uitgangspunt van het onderzoek, een toetsend karakter krijgen, maar om tot nieuwe theorievorming of tot herformulering van bestaande theorieën te komen is aanvullend onderzoek naar meerdere cases veelal gewenst.

In dit onderzoek zal de theorie echter in hoofdzaak gebruikt worden als hulpmiddel om de empirie te begrijpen. Zoals al gezegd in het vorige hoofdstuk is het model van Scharpf niet deterministisch bedoeld - actoren hebben zelf nog altijd een zekere handelsvrijheid binnen een bepaalde context - maar meer een handvat om beleidsprocessen te begrijpen. Ook in dit onderzoek wordt een dergelijke 'verstehende' benadering gehanteerd en gaat het om het interpreteren van de werkelijkheid. Bij het bestuderen van de cases gaat het er dus niet om de verbanden die in het ACI geschetst worden te toetsen, maar om de empirie te begrijpen aan de hand van het model. Dit is daarmee meteen ook het grote voordeel van case studies en de bijbehorende gekozen methoden en technieken: door diepgaand onderzoek te doen naar een complexe case, waarbij veel elementen en relaties een rol spelen, wordt het mogelijk deze specifieke, complexe empirie te begrijpen én op basis van de verworven inzichten pragmatische aanbevelingen te doen. In dit onderzoek, waarbij de situatie in de Drechtsteden als uitgangspunt is genomen, is deze methode daarom – ook gezien de beperkte tijd en middelen - de beste methode, met het grootste probleemoplossend vermogen.

Zoals onderstreept wordt door Yin (1989) is het zeer wenselijk bij case studies gebruik te maken van verschillende databronnen (en bijbehorende technieken) voor het verzamelen van deze empirische gegevens. Door deze vorm van 'triangulatie' krijgen de uitkomsten van het onderzoek een sterkere bewijsvoering en wordt de betrouwbaarheid groter.

Voorop gesteld moet worden dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt, zoals in veel gevallen van case studies, van kwalitatieve bronnen en dataverzamelingstechnieken. Ook hier geldt dat het object van het onderzoek, de vraagstelling en de bijbehorende onderzoekseenheden en verbanden zich het beste lenen voor kwalitatieve methoden en technieken.

In dit onderzoek is een grondige documentenanalyse toegepast. Allerlei beleidsdocumenten zoals nota's en plannen, maar ook verslagen, notulen, raadsbesluiten en adviezen zijn geanalyseerd en bestudeerd. Ook andere documenten, zoals artikelen in kranten, columns, toespraken of opiniebijdragen zijn hierbij in ogenschouw genomen.

Ten tweede is participerende observatie gebruikt om via het bijwonen van diverse vergaderingen of overleggen van verschillende gremia de diverse ontwikkelingen op de voet te volgen en inzicht te krijgen in belangrijke issues en in de standpunten, het gedrag en de posities van actoren.

Als derde zijn gedurende het onderzoek gesprekken en interviews gehouden met betrokken personen, in het bijzonder zogenaamde 'sleutelfiguren', personen die een centrale positie innemen in processen of organisaties of over specifieke of juist algemene kennis of inzichten beschikken. (Overigens wordt naar deze interviews in de volgende hoofdstukken verwezen middels een geanonimiseerde bronvermelding.)

Tenslotte is ook gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken.

De beoordeling van de samenwerking en de effectiviteit van het beleid zal dus gebaseerd zijn op enerzijds meningen van sleutelfiguren en anderzijds op de analyse van diverse beleidsstukken en onderzoeken, om uiteindelijk een intersubjectief beeld te schetsen.

4 Empirie: De Drechtsteden en het Project Drechtoevers

Het eerste gedeelte van het empirisch hoofdstuk is een algemene analyse van de samenwerking en de effectiviteit van het beleid in de Drechtsteden. Begonnen wordt met een korte beschrijving van de Drechtsteden.

Vervolgens zullen de actoren belicht worden; de Drechtstedengemeenten, hun voorkeuren, percepties, belangen en identiteit en daarmee worden de onderlinge verhoudingen en de potentiële conflicten duidelijk; de actorconstellatie. Daarna zal ingegaan worden op de geschiedenis van de samenwerking in het gebied en de huidige inrichting van het samenwerkingsverband. Dit is immers voor belang voor de werkelijke interacties. Ook zal hierbij worden ingegaan op de toekomstplannen. Tenslotte zal er een eerste synthese van en reflectie op het voorgaande plaatsvinden.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zal verder ingezoomd worden op één case binnen de Drechtsteden. Aan de hand van het Project Drechtoevers, als zijnde een pregnant voorbeeld van een beleidsproces omtrent een regionaal-ruimtelijk project, zullen de in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk naar voren gekomen noties verder geconcretiseerd worden.

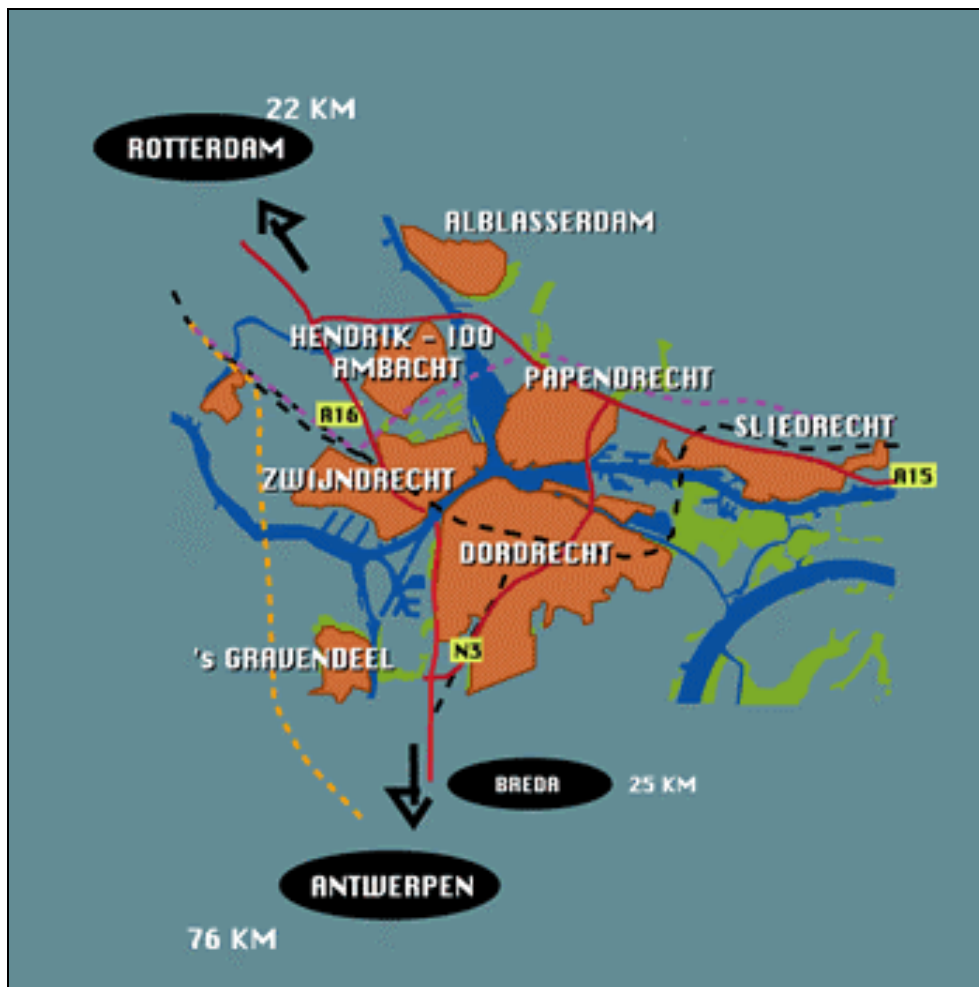
Deel I: De Drechtsteden; algemene analyse van het meta-spel

4.1 De Drechtsteden in vogelvlucht

De Drechtsteden liggen in het zuiden van de provincie Zuid-Holland en bestaan uit de gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht (in 2003 verenigd door een herindeling met Heerjansdam) en Sliedrecht. Het gebied vormt het zuidelijkste deel van de Randstad Holland, langs de as tussen Rotterdam naar Breda en Antwerpen. In totaal wonen er ruim 270.000 mensen. De regio vormt een knooppunt van water-, spoor- en autowegen. Het drierivierenpunt waar de rivieren de Oude Maas, de Beneden Merwede en de Noord samen komen is het drukst bevaren waterknooppunt in Europa.

De verschillende gemeenten in de regio bevinden zich op vier Zuid-Hollandse eilanden, te weten de Alblasterwaard, de Hoekse Waard, IJsselmonde en het eiland van Dordrecht. Deze gebieden, alsmede de gemeenten hebben allemaal hun eigen (ontstaans)geschiedenis en karakteristieken. Het werelderfgoed van de molens van Kinderdijk zijn hiervoor symbolisch; de eilanden zijn ontstaan door de eeuwenlange strijd tegen het water. Gedeelten van de daar aanwezige landschappen, waaronder de Hollandse Biesbosch, zijn beschermd. De gemeente Dordrecht is verreweg de grootste gemeente in de Drechtsteden; het inwoneraantal is ongeveer 120.000. Dordrecht is bekend om het feit dat het in Holland als eerste stadsrechten kreeg en heeft vanwege zijn lange geschiedenis een attractieve historische binnenstad. Ook andere karakteristieken en statistieken onderstrepen het stedelijke karakter van Dordrecht. De stad heeft een hoog voorzieningenniveau, zowel wat

betreft commerciële voorzieningen als publieke voorzieningen en instellingen. Dordrecht geldt dan ook duidelijk als centrumgemeente van de regio; de overige zes gemeenten vormen randgemeenten.

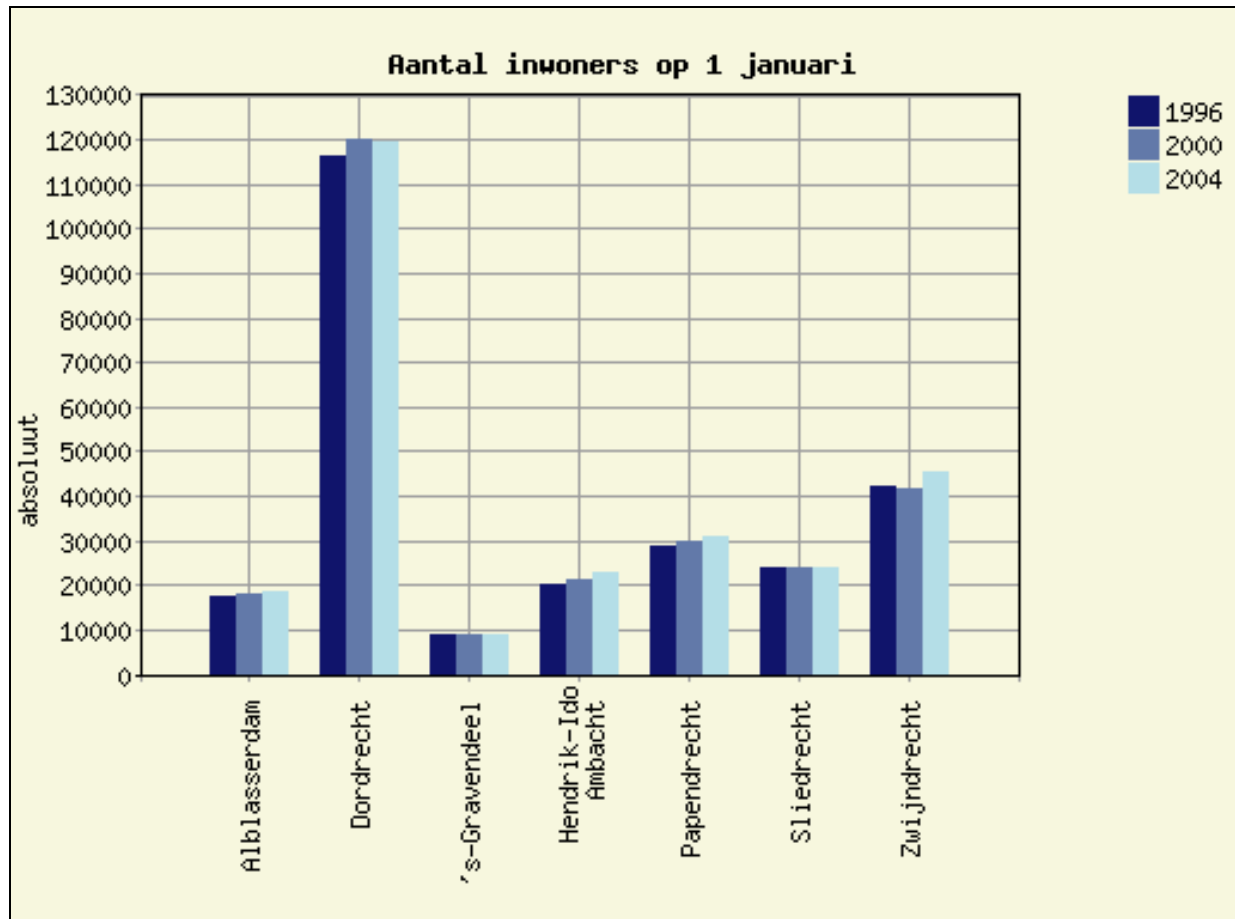


Figuur 4.1: De Drechtsteden. Bron: www.drechtsteden.nl.

Het 'grote stad zijn' van Dordrecht heeft echter ook een aantal keerzijden. Het aantal mensen met lagere inkomens of een laag opleidingsniveau is er relatief hoog, evenals bijvoorbeeld het niveau van de criminaliteit. Dordrecht kent ook een aantal voor de grote steden typische achterstandsbuurtten. Evenwel blijven ook in de regio als geheel onder meer de werkgelegenheid en het opleidingsniveau onder het landelijk gemiddelde. De regio heeft de laatste jaren te maken gehad met een aanzienlijke uitmigratie van kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen (Thunnissen en Pinkster, 2003).

Hoewel Zwijndrecht slechts ongeveer eenderde van het aantal inwoners telt van Dordrecht, heeft de gemeente in vergelijking met de vijf andere randgemeenten een vrij stedelijk karakter, met hoge bebouwingsdichtheden en relatief veel hoogbouw. De overige gemeenten zijn beduidend kleiner en kennen een meer kleinschalige opzet. Waar Dordrecht en Zwijndrecht zich tot een stad hebben ontwikkeld, hebben de andere gemeenten een ontwikkeling gekend van kleine dijknedersetting naar dorp. Het meer landelijke karakter van deze dorpse gemeenten neemt echter niet weg dat in alle gemeenten grootschalige uitbreidings wijken zijn gebouwd en er nog steeds woningbouw plaats vindt. Tevens is er plaats voor industrie. Met name de watergebonden industrie heeft zich in de afgelopen eeuwen sterk ontwikkeld. Scheepsbouwers en -sloperijeren, baggeraars en toeleverende

industrieën zijn in het gebied geconcentreerd en hebben soms een wereldwijde bekendheid. De laatste decennia is de sector in zwaar weer gekomen. Veel werven konden de concurrentie met lagelonenlanden niet aan of vertrokken zelf naar die contreien. Op verschillende plaatsen zijn de terreinen waarop desbetreffende bedrijven gevestigd waren of nog tegen de ondergang vechten in verval geraakt. Desondanks is de watergerelateerde sector nog steeds een belangrijke pijler onder de economie en werkgelegenheid in de Drechtsteden. De havens voor zowel zee- als binnenvaart met aanleg- en overslagmogelijkheden dragen hier zeker aan bij en versterken het maritieme karakter van de Drechtsteden.



Figuur 4.2: Bevolkingsaantallen Drechtstedengemeenten 1996-2000-2004. (NB voor 2004: Zwijndrecht incl. Heerjansdam) Bron: StatLine, 2004.

4.2 Actoranalyse: actoren en actorconstellatie

4.2.1 De actoren

Bij de samenwerking in de Drechtsteden vormen de zeven Drechtstedengemeenten de belangrijkste actoren; in de Drechtsteden is er sprake van intergemeentelijke samenwerking. Omdat er sprake is van een regionaal gat, het ontbreken van een zelfstandige bestuurslaag op regionaal niveau, iets wat grondwettelijk bepaald is, zijn het in de Drechtsteden de gemeenten die gezamenlijk tot regionaal beleid moeten komen. In de praktijk gaat het om de gemeentelijke overheden. De gemeenten in de brede zin van het woord, de lokale eenheid en bevolking, vormen als het ware het referentiekader van de gemeentelijke overheid. De

gemeentelijke, lokale overheid (waar in het vervolg zonder toelichting wordt gesproken van 'de gemeente' wordt deze gemeentelijke overheid bedoeld) is een samengestelde actor; de gemeente bestaat uit politici en ambtenaren. Ook bij de gemeente geldt echter het primaat van de politiek. De politici zijn degenen die het beleid bepalen, terwijl de ambtenaren dienstbaar zijn aan dit bestuur. De politici zijn voorts weer verder onder te verdelen in de (dagelijks) bestuurders en de raadsleden. Onder de eerste groep wordt doorgaans verstaan het college van burgemeester en wethouders.

Omdat de gemeentelijke overheid hetzelfde referentiekader heeft kan de gemeente worden beschouwd als één actor. Echter, raadsleden, ambtenaren en dagelijks bestuurders kunnen desondanks worden gezien als verschillende subactoren (vergelijk Van der Meulen, 2004), met uiteenlopende percepties, oriëntaties en interactiewijzen, wat van invloed is op de interacties en de uitkomsten van het 'spel', de samenwerking. De oorzaak hiervan is hun betrokkenheid bij het samenwerkingsproces en hun taakopvatting. Dit zal in de loop van de empirische analyse duidelijk worden.

4.2.2 De hulpbronnen van de actoren

Nederlandse gemeenten, dus ook de Drechtstedengemeenten, zijn op grondwettelijke basis, op basis van het zogenaamde Huis van Thorbecke, relatief autonoom. Ook in Nederland is er sprake van een gefragmenteerd systeem met relatief autonome overheden. Het subsidiariteitsbeginsel – 'decentraal wat kan, centraal wat moet' – staat hoog in het vaandel. Hogere overheden hebben wettelijk wel mogelijkheden om hiërarchisch in te grijpen bij gemeenten, maar deze mogelijkheden zijn beperkt en de praktijk ervan is, zeker bij gemeenten, omstreden en wordt daarom veelal slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast. De relatieve autonomie van gemeenten heeft tot gevolg dat de gemeenten zelf hun voorkeuren kunnen bepalen en zelf kunnen en mogen beslissen of en in hoeverre zij op regionaal niveau samenwerken.

Door Scharpf wordt ook gesteld dat de mogelijkheden om strategische keuzes te maken tevens gelegen is in de mate waarin de voorkeuren van de individuen binnen de samengestelde actor homogeen zijn. Zoals hierboven al gesteld kan de gemeentelijke overheid worden gezien als één actor, maar zijn er ook verschillende subactoren. Dit betekent echter niet dat de capaciteiten beperkt worden – er is bijvoorbeeld niet sprake van ruzies - maar is wel van invloed op andere hieraan gerelateerde aspecten, die hieronder aan de orde zullen komen.

De mate waarin actoren strategische keuzes in de praktijk kunnen brengen is uiteindelijk afhankelijk van de spelregels die van belang zijn bij de interactiewijzen. Deze bepalen als het ware de capaciteit, de speelruimte, voor gemeenten om hun eigen voorkeuren te realiseren. Ook deze zullen echter verderop besproken worden.

4.2.3 De percepties van de actoren

Alle actoren, alle Drechtstedengemeenten, onderschrijven de problemen die zich in de regio voordoen. Ook zijn zij het er in het algemeen over eens dat regionale samenwerking nodig kan zijn om deze problemen op te lossen (Lysias Advies, interviews). Waar de gemeenten echter in verschillen is de perceptie van het gevolg van een dergelijke regionale samenwerking. Verschillen zijn er enerzijds tussen gemeenten; de meer stedelijke gemeenten, met name Zwijndrecht en Dordrecht, hebben veel meer het besef dat regionale samenwerking nodig is dan de meer 'landelijke' gemeenten. Deze laatste groep actoren ziet regionale samenwerking meer als een bedreiging voor de eigen gemeente dan dat het positieve effecten kan hebben (interviews).

Ook hier geldt dat de ook de subactoren 'binnen' de samengestelde gemeentelijke actor onderling van perceptie verschillen. Het zijn de meer bij de samenwerking betrokken bestuurders die over het algemeen een positievere kijk hebben op samenwerking, terwijl de minder betrokken raadsleden samenwerking toch veelal zien als een bedreiging en onverenigbaar met de eigen belangen.

De percepties en oriëntaties van de (sub)actoren blijken nauw verweven. Daarom zal hieronder verder op deze oriëntaties, de belangen, normen en identiteit van de actoren worden ingegaan.

4.2.4 De oriëntaties van de actoren; belangen, normen en identiteit

Zoals al gezegd gaat het bij regionale, intergemeentelijke samenwerking in feite om samenwerking tussen de gemeentelijke, lokale overheden. Er is sprake van een zogenaamd 'verlengd lokaal bestuur'. Op regionaal niveau zijn het relatief autonome overheden die samen moeten werken om tot regionaal beleid te komen. Deze overheden hebben echter in eerste instantie de wettelijke taak om de gemeenten te besturen. Sterker nog, de gemeentebesturen ontleen hun macht en positie, hun persoonlijke identiteit, aan de lokale kiezers. Zij worden daarom geacht, om deze macht en positie waar te maken en te handhaven, de belangen van deze kiezers, de lokale bevolking, te behartigen.

Gesteld kan worden dat het behartigen van de gemeentelijke belangen de identiteit van de lokale overheid bepaalt. De gemeenten in brede zin vormen immers als het ware de referentie-eenheden van de gemeentelijke overheid. Omdat de gemeentelijke overheid haar normen en doelstellingen ontleent aan deze gemeente. Om te kunnen begrijpen waarom de gemeentelijke overheden, bestuurders en ook ambtenaren, bepaalde voorkeuren hebben, belangen nastreven en op een bepaalde wijze handelen, is het nodig inzicht te krijgen in de voorkeuren, de identiteit en belangen van de gemeenten zelf, de lokale bevolking in de gemeente, aan wie de lokale overheid haar macht, positie en taak ontleent en die dient als referentie-eenheid.

In de eerste paragraaf is al een beeld geschetst van de Drechtstedengemeenten; het gaat om zeven gemeenten met gemeenschappelijke kenmerken, waarbij het water een dragende en identiteitsbepalende factor is. De gemeenten verschillen echter ook van elkaar. De mate van verstedelijking en de historische ontwikkeling van de gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol. Dordrecht, en in iets mindere mate Zwijndrecht, zijn stedelijk gemeenten, waar het aandeel christelijke kiezers gering is. De politieke voorkeuren komen hier overeen met het landelijke beeld. In de randgemeenten blijkt de situering van de regio in de 'bible belt' echter gerechtvaardigd. Colleges en gemeenteraden in de landelijkere gemeenten weerspiegelen de meer christelijke oriëntatie van die gemeenten. Daarnaast is er in de gemeenten ook een sterke socialistische stroming, dit vanwege de vroegere instroom van havenarbeiders uit Rotterdam in de nautische sector in de Drechtsteden.

Zowel de calvinistische als de socialistische tradities in het gebied dragen sterk bij aan de cultuurhistorische identiteit. Die wordt gekenmerkt door het hebben van oog voor elkaar en gezamenlijkheid. "Deze volksaard zorgt er ook voor dat hard werken en voortgang geen zaken zijn waar men te koop mee loopt. Dat is geen kwestie van valse bescheidenheid, maar normaal gedrag. Gevoelens van gepaste trots en soevereiniteit horen daarbij." (Gemeente Dordrecht, 2004, p. 10). Het gevolg hiervan is dat de gemeenten er vooral op gericht zijn hun eigen identiteit te behouden. De interne cohesie binnen de gemeenschappen en gemeenten zorgt ervoor dat de gemeenten naar elkaar enige animositeit kennen. Zo worden Dordrechters van oudsher gezien als 'schapenkoppen' en Papendrechtters uitgemaakt voor 'erwtenpellers'.

Eén en ander is van belang voor de oriëntaties van de gemeenten. Gemeenten in de Drechtsteden gaan vooral uit van hun eigen belang; zij willen hun eigen identiteit en autonomie behouden en dit is voor hen dan ook de norm.

Bovenstaande is van belang voor hun interactie-oriëntatie, voor hun houding tegenover de samenwerking. Zoals al eerder gezegd, de perceptie van de randgemeenten is over het algemeen dat samenwerking het eigen belang, de autonomie en identiteit aantast. In het verleden is er gesproken over herindeling en sindsdien staan de randgemeenten huiverig tegenover samenwerking met Dordrecht. Vooral randgemeenten vrezen dat zij hun bevoegdheden kwijt zullen raken en dat zij hierdoor ook hun identiteit zullen verliezen omdat zij dan geïncorporeerd worden en overspoeld met gesecculariseerde normen en activiteiten. Daarnaast zorgt de calvinistische en socialistische traditie in de gemeenten ervoor dat vooral

gekeken wordt naar de kosten. Regionale samenwerking wordt vooral gezien als nuttig als er voor de gemeenten (financieel) voordeel aan verbonden is, de kosten mogen niet te erg uit de hand lopen.

Ook uit onderzoek van het Sociaal-geografisch bureau (SGB, 2001) blijkt bovenstaande te gelden, ook voor de gemeente in brede zin. Van een Drechtstedengevoel onder de bevolking is nauwelijks sprake. In vergelijking met andere regio's is de onderlinge binding misschien wel groter, maar de interesse in de bestuurlijke samenwerking is minimaal. Menigeen ziet niet direct de voordelen in van de samenwerking. Samenwerking wordt door velen vooral gezien als nuttig wanneer het kosten besparend is en het voordeel oplevert voor de burger. Een genoemde voorwaarde is daarbij dat de eigen identiteit van gemeenten behouden blijft. Dordtenaren willen bijvoorbeeld niet dat de naam Drechtstad de naam Dordrecht zou vervangen en niet-Dordtenaren willen niet dat Dordrecht te dominant wordt.

4.2.5 De actorconstellatie

De gemeenten in de Drechtsteden staan niet onverdeeld positief tegenover de regionale samenwerking. Door de bevolking wordt samenwerking gezien als een bedreiging voor de eigen identiteit en een mogelijke extra kostenpost. De gemeentelijke overheid heeft de taak de belangen van de eigen gemeente, de eigen bevolking te behartigen en ontleent hieraan haar identiteit en macht. In de Drechtsteden is er dus sprake van een spanning tussen lokale belangen en regionale belangen. In principe is de actorconstellatie een bron van potentiële conflicten; zeven gemeenten die ieder, in meer (randgemeenten) of mindere (Dordrecht) mate, het eigen lokale belang voorrang geven boven het regionale belang. De strategische optie om niet samen te werken verdient daarom de voorkeur. Men ziet wel in dat regionale samenwerking nodig kan zijn en is wel een samenwerkingsverband aangegaan (dit zal hieronder aan de orde komen), maar men zal binnen deze samenwerkingsstructuur proberen de eigen opbrengsten zoveel mogelijk te maximaliseren. Er is dus sprake van een spel, waarbij de kansen op conflicten groot zijn, doordat samenwerking in de spelsituatie makkelijk dreigt te worden losgelaten - de interactie-oriëntatie wordt conflict - om het eigen belang na te streven.

Wat uiteindelijk de uitkomst van het beleidsproces is, is echter ook nog afhankelijk van een aantal andere factoren. Allereerst zal hieronder stilgestaan worden bij de samenwerkingsstructuur. De geschiedenis van de samenwerking passeert hier allereerst de revue, waarbij vervolgens aandacht is voor de organisatiestructuur, de verschillende gremia en de besluitvormingsprocedures en de betekenis hiervan voor de actorconstellatie en de interacties.

4.3 Interacties in de Drechtstedengemeenten

4.3.1 De geschiedenis van de samenwerking

De geschiedenis van de samenwerking in het Drechtstedengebied gaat enkele decennia terug. De economische terugval van Nederland aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig kan gezien worden als de bakermat van de regionale samenwerking in de Drechtsteden. De economische groei van de Drechtsteden liep verder terug dan het landelijke gemiddelde. Samenwerking werd gezien als noodzakelijk om uit de negatieve spiraal te kunnen komen (Bureau Drechtsteden, 2002). In 1985 ontstond het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Drechtsteden (ISD) als samenwerkingsverband op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR).

In samenwerking met de Provincie Zuid-Holland werd eind jaren tachtig in de Drechtsteden een start gemaakt met de gezamenlijke herinrichting van de oevers en de volkshuisvesting in de vorm van het project Drechtoevers, de Regionale Volkshuisvestingscommissie (RVC) Drechtsteden en later de VINEX Drechtsteden. Belangrijke impulsen hierbij vormden het Rijksbeleid en het initiatief dat de provincie hierbij nam. Bij dit laatste speelde ook de grote

betrokkenheid bij het gebied van de toenmalig gebiedsgedeputeerde een belangrijke rol. Daarnaast noopte ook de situatie in de Drechtsteden tot nieuw beleid dat op regionaal niveau werd opgepakt. Dit ging eigenlijk buiten het ISD om; hoewel het ISD de projecten ondersteunde besloeg de samenwerking binnen de ISD hoofdzakelijk andere terreinen en had het ISD voornamelijk een overlegkarakter. Feitelijk stelde dit Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Drechtsteden in het begin van de jaren negentig weinig meer voor. Mede onder druk van de bundelings- en integratieverplichting die door het Rijk werd opgelegd, werd dan ook in 1993 besloten de ISD op te heffen en de regio Zuid-Holland Zuid in te richten, die tot op de dag van vandaag als WGR-regio fungeert. Deze schaalvergroting werd ook gesteund door de toenmalig gemeentensecretaris van de gemeente Dordrecht. Regionale ontwikkeling, was het idee, kan alleen op een goede manier binnen een WGR Zuid-Holland Zuid.

Het was de oorspronkelijke bedoeling van de toenmalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, De Graaf-Nauta, dat de WGR Zuid-Holland Zuid op vele terreinen zou gaan samenwerken, waaronder op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dit laatste is er echter niet van gekomen. De schaal bleek niet voor alle problemen de oplossing te bieden, ook op subregionale niveaus bleef afstemming bij uitvoering en beleidsontwikkeling nodig. De drie oorspronkelijke verbanden - Drechtsteden, Vijfheerenlanden/Alblasserwaard en Hoeksche Waard - zijn daarom blijven bestaan. De WGR Zuid-Holland Zuid werd daardoor vooral een overlegplatform en een uitvoeringsregio op het gebied van brandweer, GGD en milieudiensten, een zogenaamde veiligheidsregio (interviews).

Vanuit het Rijk werd in de VINEX bepaald dat gemeenten nog maar zeer beperkt buiten de bestaande grenzen mochten bouwen. Dat noopte de Drechtsteden toch weer tot intensieve samenwerking om het bestaande stedelijk gebied beter te benutten. Door de regiogemeenten is daarom in 1995 het 'Project Drechtsteden' opgestart om de grote ruimtelijke en economische problemen gezamenlijk aan te pakken. Het eerste belangrijke wapenfeit van dit project was het ontwikkelen van een regionale visie. De concrete aanleiding voor het opstellen van deze visie was ook het feit dat de Provincie Zuid-Holland een streekplan moest gaan maken voor de regio Zuid-Holland Zuid. De Drechtsteden wilde als het ware de provincie voor zijn en alvast een visie op de Drechtsteden paraat hebben als inbreng voor het streekplan. De visie op de Drechtsteden, de 'Drechtsteden scenariostudie 2030', (Projectbureau Drechtsteden, 1997) is in 1997 opgesteld en resulteerde in de 'Agenda voor de Drechtsteden', die in 1998 is vastgesteld door de gemeenteraden (Stuurgroep Drechtsteden, 1999).

De scenariostudie en het hieruit voortvloeiende structuurbeeld 2030 is als basis gaan dienen voor al het daaropvolgende beleid. De volgende zinsnede uit de studie is hierbij centraal gaan staan: "In de na te streven ontwikkelingsrichting wordt gekozen voor een gemeenschappelijke visie om gezamenlijk, en daardoor beter, de opgaven te kunnen aanpakken waarmee de Drechtsteden de komende decennia worden geconfronteerd." (p. 14). Het belangrijkste uitgangspunt van het gekozen scenario is een verstedelijkingscontour om zo een 'groene contramal' te waarborgen. Dit schiep als het ware een kader waarbij op regionaal niveau moest worden afgestemd maar waarbinnen de gemeenten concrete ontwikkelingen lokaal konden uitwerken (Thunnissen en Pinkster, 2003). Later is de doelstelling van de scenariostudie aangescherpt door te stellen dat de Drechtsteden een complete regio moeten vormen met ruimte voor wonen, werken en leisure met een accent op de woonkwaliteit. "Samen stad aan het water" werd het motto van de Drechtsteden. Om dit te bereiken is een 'Projecten Top Tien' opgesteld. In het proces van visie naar uitvoering past ook de regionale inbedding van het ISV en GSB. De gemeente Dordrecht onderscheidde in haar Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) uit 1999 een duidelijke regionale opgave. In hetzelfde jaar is door de Drechtsteden voor het investeringsbudget stedelijke vernieuwing, ISV, de programmastatus aangevraagd en verkregen. Dit betekende dat voor herstructurering in de Drechtsteden extra subsidies vanuit het Rijk beschikbaar kwamen. Op initiatief van de Drechtsteden is vervolgens met de toenmalige minister van GSB in 2001 ook besloten te starten met een experiment voor het toepassen van het GroteStedenBeleid (GSB) op regionale schaal. Dit betekende een bundeling van (extra)

geldstromen met de eis van concrete doelen en resultaten. Het GSB-beleid beslaat drie zogenaamde pijlers; de fysieke, economische en sociale pijler. De Drechtsteden hebben hier zelf nog een vierde aan toe gevoegd; de culturele pijler. Het GSB werd zo voor de Drechtsteden een stimulans om integraal en resultaatgericht te gaan werken. Door de Drechtsteden werden hiervoor vier integrale programma's benoemd, waarbij de eerder opgestelde 'Projecten Top Tien' leidend was voor de inhoud hiervan. Het GSB-experiment omvatte dus geen nieuwe projecten. Bestaande visies, programma's en projecten werden opgenomen in de GSB-programma volgens de genoemde pijlers. De GSB-werkwijze betekende dus dat meer werd ingezet op de gezamenlijkheid van de samenwerking en op het nagaan of doelstellingen inderdaad zouden worden gehaald. Aan de andere kant moest het GSB-experiment aantonen welke zaken nu bij uitstek geschikt waren voor regionale samenwerking en welke niet, hoe de bestuurlijke kant van de samenwerking vormgegeven zou moeten worden, welke knelpunten een regio met het GSB tegen kon komen en welke resultaten het zou kunnen opleveren. De antwoorden op deze vragen zouden verbeterpunten kunnen opleveren waar andere regio's in Nederland hun voordeel mee zouden kunnen doen wanneer het Grote Steden Beleid een regionale inkadering zou krijgen (Task force GSB-experiment Drechtsteden, 2002).

4.3.2 De huidige samenwerkingsstructuur

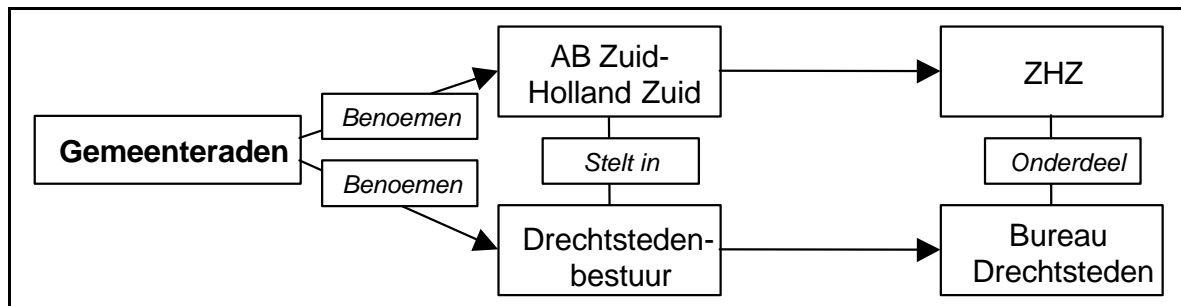
Het project Drechtsteden stond onder leiding van een stuurgroep. In 1998 is echter begonnen met het zoeken naar een betere structuur om samen te werken, onder leiding van de burgemeester van Hendrik-Ido-Ambacht, Jonker. De nieuwe structuur van de Drechtsteden die geïntroduceerd werd aan het eind van de jaren negentig had als doel de samenwerking meer handen en voeten te geven en een grotere daadkracht te realiseren. Om dit te ondersteunen werd een Perspectiefnota 2002-2006 opgesteld (Bureau Drechtsteden, 2002). De Perspectiefnota moest het einde betekenen van papieren discussies over de ambities van de Drechtsteden en het startpunt zijn van de daadwerkelijke uitvoering van de plannen, waaronder de projecten uit de 'Projecten Top Tien'. Voor de nieuwe structuur is gekozen voor het inrichten per 2000 van een zelfstandige bestuurscommissie, het Drechtstedenbestuur, die door het algemeen bestuur van Zuid-Holland Zuid wordt ingesteld. De betrokken Drechtsteden gemeenten hebben hiertoe een convenant ondertekend.

Als eerste zijn hierbij een drietal bestuurlijke commissies ingericht, waar de verschillende projectengroepen in de loop der tijd werden ondergebracht. Uiteindelijk zijn er een zestal bestuurlijke commissies (BC's) ontstaan, die bestaan uit bestuurders uit de deelnemende gemeenten. Het Drechtstedenbestuur laat zich door deze BC's adviseren op de terreinen ruimtelijke ontwikkeling, economische ontwikkeling, vrije tijd, verkeer en vervoer, groen, water en milieu en wonen, sociaal beleid en stedelijke vernieuwing. De voorzitters van de Bestuurlijke Commissies zijn tevens regionaal portefeuillehouder van het betreffende beleidsterrein. De Bestuurlijke Commissies en het Drechtstedenbestuur worden vervolgens weer ondersteund door ambtelijke adviesgroepen (AA's) waarin ambtenaren uit de Drechtstedengemeenten deelnemen (zie ook figuur 4.6). Deze adviesgroepen hebben onder meer als taak beleid regionaal af te stemmen en hierover te adviseren en de ambtelijke inzet te coördineren.

Daarnaast bevinden zich 'onder' deze commissies zowel bestuurlijke als ambtelijke overleggroepen, uitgesplitst naar concretere thema's of projecten. Projecten die eerst los stonden van het Project Drechtsteden, zoals het Drechtoeverproject, de RVC en de VINEX-Drechtsteden zijn in deze nieuwe structuur geïncorporeerd. Wel zijn er aparte portefeuillehouders benoemd met betrekking tot onder meer de coördinatie van de verstedelijkingsafspraken, de zogenaamde Taskforce Woningbouwproductie en het Project Drechtoevers.

De ambtelijke ondersteuning van de Drechtstedenorganisatie is formeel ondergebracht bij de bestuursdienst van de regio Zuid-Holland Zuid, maar opereert de facto zelfstandig onder leiding van de directeur Drechtsteden. De omvang van het bureau is beperkt en heeft vooral een initiërende, coördinerende en regisserende rol op alle beleidsterreinen. Via het

zogenaamde inkoopmodel worden medewerkers van deelnemende gemeenten of, wanneer nodig, externe bureaus ingehuurd om producten ten behoeve van de regio voor te bereiden.



Figuur 4.3: Bestuurlijk arrangement Drechtsteden. Bron: De Haan, Pen, Schurink en Schulz, 2003, p. 20.

In de huidige situatie wijst elke gemeenteraad ten minste twee (in de praktijk heeft elke gemeente drie vertegenwoordigers) leden aan voor het Drechtstedenbestuur. Dit kunnen raadsleden, wethouders of de burgemeester zijn. Meestal zijn dit twee wethouders en de burgemeester. Er zitten enkele raadsleden in het bestuur. De voorzitter wordt door het bestuur aangewezen en op dit moment is dat de burgemeester van Dordrecht, Bandell. Daarnaast zijn er waarnemers van de gemeenten Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Binnenmaas en van de provincie Zuid-Holland. In de loop van 2000 is er ook een agendacommissie ingesteld. De Agendacommissie heeft tot taak de vergaderingen van het Drechtstedenbestuur voor te bereiden, de adviezen van de Bestuurlijke Commissies te coördineren, te adviseren over middelenfuncties (waar onder communicatie en personeel en organisatie en financiën en waarvoor voor elk van de functies een portefeuillehouder is aangewezen) en het coördineren van het regionale GSB-experiment. De Agendacommissie bestaat uit de voorzitter, de vice-voorzitter en de secretaris van het Drechtstedenbestuur en per gemeente een vertegenwoordiger uit het Drechtstedenbestuur. De besluitvorming in het Drechtstedenbestuur vindt plaats middels een systeem van gewone meerderheid, waarbij de zetels in het bestuur worden verdeeld naar rato van inwonertal met een minimum van twee. Naast de gewone meerderheid moet ook ten minste de helft van de gemeenten instemmen met een besluit. De voorzitter heeft hierbij geen stemrecht. Besluiten worden doorgaans door een BC voorbereid, hierbij ondersteund door een AA. Bestuurlijk strategische besluiten worden voorbereid door de AAP, de AA Projectmanagement, die bestaat uit de directeuren Stadsontwikkeling/Ruimtelijke ordening uit alle gemeenten als ook door de gezamenlijke gemeenteneecretarissen (AGS). Vervolgens kan het Drechtstedenbestuur zich buigen over deze voorstellen of besluiten. De gemeenteraden hebben tenslotte het laatste woord en moeten uiteindelijk voor of tegen stemmen. Formeel heeft het Drechtstedenbestuur dus slechts een adviserende rol; na een standpuntbepaling door het Drechtstedenbestuur vindt de daadwerkelijke besluitvorming plaats door de raden van de verschillende gemeenten.

Naast bovenstaande samenwerkingsstructuur is er voor de gezamenlijke ontwikkeling van bedrijfsterreinen in 1999 een regionale ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden opgericht (ROM-D). Deze ontwikkelingsmaatschappij heeft als doelstelling het versterken en uitbouwen van de regionale economie. De ontwikkelingsmaatschappij is op een aantal fronten actief, zoals het (her)ontwikkelen van bedrijfsterreinen, het ontwikkelen van economische activiteiten en ook het (her)ontwikkelen van (groot)schalige woningbouw al of niet in combinatie met bedrijfsterrein, ecologische zones cq. recreatieve voorzieningen en het vergroten van de naamsbekendheid van de regio door promotie en acquisitie.

De ontwikkelingsmaatschappij is een publiek private samenwerking. Naast de Drechtstedengemeenten en de provincie Zuid-Holland (samen 50%) zijn tevens aandeelhouder het Ontwikkelings- en Participatiebedrijf voor de Publieke sector (OPP) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) (www.rom-d.nl).

4.3.3 De verschillen tussen de subactoren nader belicht

De vraag is in hoeverre de hierboven beschreven besluitvormingswijzen de interacties beïnvloeden en daarmee de potentiële conflicten kunnen voorkomen. Dit zal in het vervolg van dit hoofdstuk gebeuren, wanneer de effectiviteit van het beleid aan de orde zal komen. Wat allereerst nog van belang is, zoals al eerder aangehaald en uit de analyse van de samenwerkingsstructuur blijkt, dat de besluitvorming getrapt plaatsvindt en dat er een duidelijke taakverdeling is tussen dagelijks bestuurders, het college van burgemeesters en wethouders, en de gemeenteraadsleden in het besluitvormingsproces.

Het blijken vooral de leden van het Drechtstedenbestuur te zijn die positief tegenover de samenwerking staan. Door hun directe betrokkenheid en de stimulerende invloed van de vertegenwoordiger van de provincie en de voorzitter van het bestuur zien zij het belang van regionale samenwerking wel in en zijn zij bereid om samen te werken. De leden van het Drechtstedenbestuur zijn voor het merendeel echter wethouders of burgemeesters. Raadsleden zijn minder betrokken bij de regionale samenwerking en er ook minder in geïnteresseerd. Er is wel geprobeerd de raadsleden er bij te betrekken, maar zij schuiven regionale aangelegenheden graag af op de bestuurders. Regionale samenwerking is voor raadsleden vaak een “ver van m'n bed show”. Zij staan mede daarom nogal wantrouwend tegenover regionale samenwerking. Regionale samenwerking gaat volgens hen ten koste van het eigen belang, de eigen bevoegdheden en het lokale belang en dit is in hun ogen ongewenst. Gemeenteraadsleden blijken dus andere oriëntaties te hebben dan de bestuurders. Dit komt ook vanwege het feit dat zij een ietwat andere rol hebben in de gemeentelijke politiek. Zij zien zich allereerst als vertegenwoordigers van de lokale bevolking, die de belangen van hun kiezers moeten waarborgen. Lokale sentimenten als onder de bevolking leven hebben veel eerder vat op de gemeenteraadsleden, als op de bestuurders, die een professionele instelling hebben. Deze rol is nog eens versterkt door de dualisering. Wanneer raadsleden denken dat regionale samenwerking ten koste gaat van het lokale belang of hun autonomie aantast, is de kans groot dat zij zich tegen de samenwerking keren. Dit is in het verleden bijvoorbeeld sterk gebeurd toen is gesproken over de vorming van een Drechtstad. Vanuit de kleinere gemeenten wordt nog steeds wel eens door de raadsleden wantrouwend gekeken naar de grote broer Dordrecht, bang dat Dordrecht de randgemeenten zal willen annexeren. In het verleden heeft Dordrecht zich ook niet constructief opgesteld tegenover de kleinere gemeenten. Dit is nu wel anders, maar sommige raadsleden herinneren zich dit nog maar al te goed. Het concept Drechtstad ligt nog steeds gevoelig, en wanneer er ook maar aan gerefereerd wordt zetten de raadsleden “hun hakken in het zand” (interviews).

Er kan hierbij ook nog onderscheid gemaakt worden tussen politieke partijen. Lokale en ‘leefbaar’ partijen, die de afgelopen jaren in opkomst zijn geweest en ook in de Drechtsteden een prominente plaats hebben verworven, zijn vaak tegen regionale samenwerking. Het lokale belang staat voorop, en omdat dit in hun ogen wordt aangetast door regionale samenwerking, is regionale samenwerking niet wenselijk. Ook de kleine christelijke partijen, SGP en ChristenUnie, die vooral in de kleinere gemeenten als Alblasterdam, Sliedrecht en Hendrik-Ido-Ambacht relatief groot zijn, staan nogal eens huiverig tegenover regionale samenwerking. Samenwerking in Drechtstedenverband houdt immers in samenwerken met een grote, ‘wereldse’, gesecculariseerde stad, met een andere politieke kleur en een ander beleid. Liever zou men in gemeenten als Sliedrecht en Alblasterdam eigenlijk samenwerken in het verband van het landelijker en christelijker te kenmerken verband van de Alblasterwaard (interviews).

Het feit dat de raadsleden minder geïnteresseerd zijn in en, mede daardoor, minder betrokken zijn bij de Drechtsteden en, als consequentie, minder positief staan tegenover de regionale samenwerking, heeft gevolgen voor het besluitvormingsproces en voor het

uiteindelijke beleid. Uiteindelijk moeten de raden immers beslissen over voorstellen van het Drechtstedenbestuur, besluiten van het Drechtstedenbestuur zijn immers formeel slechts adviezen. Raadsleden hebben vervolgens dan de neiging op de rem te trappen en tegen te stemmen (interviews).

Een pregnant voorbeeld van het gedrag van gemeenteraden binnen het huidige samenwerkingsverband en de gevolgen hiervan op de resultaten van de samenwerking is de besluitvorming omtrent de kandidaatstelling van de Drechtsteden voor de Floriade. De uitdaging om de Floriade te organiseren zou de Drechtsteden moeten verenigen en aan moeten worden gegrepen om de regio te ontwikkelen, maar in plaats daarvan is er sprake van verdeeldheid en versnippering (Andriess, 2004). Dit wordt hieronder in de box 'Floriade Drechtsteden' verder beschreven.

Floriade Drechtsteden

Het Drechtstedenbestuur heeft in februari 2004 besloten om de Drechtsteden aan te melden bij de Nederlandse Tuinbouwraad als één van de kandidaten voor de organisatie van de Floriade 2012. Vervolgens is het concept voor de Floriade Drechtsteden verder uitgewerkt onder het motto 'Holland in ZAP-formaat' (Bureau Drechtsteden, 2004). Het concept is gebaseerd op het idee dat de bezoeker van de Floriade Drechtsteden, naast de tentoonstelling op de Sophiapolder, ook kan zappen tussen alle typische Hollandse elementen die de Drechtsteden op een relatief klein schaalniveau vertegenwoordigen, zoals historie, cultuur, water, groen, dijken en molens. De organisatie van de Floriade in en door de Drechtsteden zou voor de Drechtsteden een impuls geven om de bereikbaarheid te verbeteren en projecten zoals de Noordoevers (Hendrik-Ido-Ambacht) Mercon Kloos (Alblasserdam) en Stadswerven (Dordrecht) snel en goed ter hand te nemen. De organisatie van de Floriade zou daarom een investering in de regio voor de toekomst betekenen.

In juni zijn de Drechtsteden, naast drie andere gebieden, uitgenodigd door de Tuinbouwraad om de plannen uit te werken en financieel te vertalen en te komen met een 'bidbook', op basis waarvan de definitieve organisator gekozen zal worden.

De kosten voor zo'n bidbook zouden echter niet gering zijn; zo'n 300.000 euro. De helft hiervan zou naar inwonerrato bij gedragen moeten worden door de zeven Drechtstedengemeenten, Dordrecht zegde toe, naast het aandeel naar inwonerrato, de andere helft op zich te nemen. Het voorstel van deze financiële bijdrage van elke gemeente moest echter nog wel, volgens de besluitvormingsprocedure in de Drechtsteden, door de raad goedgekeurd worden.

Uit de hierop volgende discussies bleek dat raadsleden niet genoeg bij betrokken waren geweest bij het voorgaande proces. Alleen het feit al dát er nu iets rauw op hun bord viel veroorzaakte weerstand om in te stemmen met het leveren van een bijdrage voor het maken van een bidbook. Daarnaast waren de raadsleden niet genoeg overtuigd van de voordelen van het organiseren van een Floriade en bleek dat men het regionaal belang, het organiseren van de Floriade als impuls voor de regio, van ondergeschikt belang vonden aan het lokale belang; het in een tijd van financiële achteruitgang besparen van zoveel mogelijk kosten. Ook hier speelden politiek-ideologische achtergronden een duidelijke rol; lokale partijen en de SGP en ChristenUnie hadden doorgaans de grootste kritiek. De eerste groep omdat het te weinig zou opleveren voor de lokale gemeente en dus te veel zou kosten, de tweede ook vanwege de zondagsrust die men bedreigt ziet (interviews).

De aversie tegen de Floriade paste volgens sommigen ook in de genoemde volksaard van de Drechtsteden. Een groot en ambitieus evenement organiseren, waarbij serieus uitpakkt moet worden is niet 'des Drechtstedenaren'. "Doe maar normaal, dan doe je al gek genoeg" is zeker ook hier een veel gebruikte uitdrukking. Het zichzelf verkopen past niet bij de bescheidenheid, of het Calimero-gevoel zoals het nogal eens genoemd wordt, van de Drechtstedenaren. Het geldt dat hiervoor opgehoest moet worden wordt dan ook niet door iedereen gezien als nuttig. Het ingediende voorstel voor de Floriade werd derhalve ook gezien als 'overdreven', 'te glossy'. Het mag immers niet teveel kosten. De kritiek komt overigens niet uit de kleinere gemeenten alleen. Alhoewel het Dordtse bestuur een belangrijke positieve rol speelt bij de Floriade - het neemt immers driekwart van de kosten van het vervaardigen van een bidbook op zich - vinden ook hier Dordtse gemeenteraadsleden dat de kosten te hoog zijn. (Zie figuur 4.4.)

Onderstaande strip uit de Dordtenaar vertaalt het gevoel dat bij de Drechtstedenaren, ook bij 'Schapenkoppen', leefde, en verklaart daarmee de positie van de raden nog meer; raadsleden komen - zeker in het duale stelsel - immers op voor de belangen van bevolking en de bevolking in de Drechtsteden houdt de hand liever op de knip. Daarbij komt, zoals al eerder gesteld, dat het Drechtstedengevoel onder de bevolking niet groot is. Men ziet noodzaak van de regionale samenwerking niet in en uitgaven voor de regio zijn daarom al gauw te hoog.



Figuur 4.4: Dordtenaren over de Floriade. Bron: De Dordtenaar, 2004.

Het verslag over de actualiteiten in de raad van Hendrik-Ido-Ambacht in het periodiek van SGP-kiesverenigingen in de Drechtstreek omvat de verschillende bezwaren van vele raadsleden; een te glossy folder, te weinig betrokkenheid van de raad, het in strijd zijn van de plannen met de identiteit en de hoge kosten: "In februari van dit jaar worden we als raadsleden verrast met een prachtige folder over de Floriade die D.V. in 2012 gehouden zal worden [...] Als raad hebben we daar (nog) niets in te vertellen gehad. Onze wethouder T. Stoop heeft zich in het college verzet tegen de kandidatuur vanwege de waarschijnlijke verstoring van de zondagsrust en de grote financiële risico's." (Platschorre, 2004, p. 20).

Sliedrecht en Papendrecht stemden uiteindelijk niet met het voorstel in, terwijl in de andere gemeenten een krappe meerderheid wel instemde. Een bidbook werd ondanks het afvallen van twee gemeenten wel gemaakt.

Na de vervaardiging van het bidbook moesten de overgebleven gemeenten beslissen over hun kandidatuur. De colleges van de gemeenten waren voor, maar ook de raden moesten met het bidbook instemmen en daarmee hun kandidatuur definitief maken. Als eerste moest de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht een besluit nemen. Hier bleek echter na stemming een grote meerderheid tegen de Floriade. Omdat het belangrijkste gedeelte van de landbouwtentoonstelling had moeten plaatsvinden op de Sophiapolder –Ambachts grondgebied- was daarmee de organisatie van de Floriade onmogelijk geworden en hoefden de andere gemeenten niet meer te stemmen.

Ondanks pleidooien voor de kansen die de Floriade zou kunnen bieden, zoals het vergroten van de bekendheid en het verbeteren van het imago van de regio, groei van de werkgelegenheid, verbetering van de bereikbaarheid en het realiseren van diverse ruimtelijke en toeristische projecten, konden de eerder genoemde bezwaren niet bij de Ambachtse raad weggenomen worden. Waar in de planvormingsfase (conceptvorming en vervaardiging bidbook) men nog wel instemde, was nu de stap om daadwerkelijk mee te doen en zich aan de organisatie van de Floriade en de uitvoering van de bijbehorende plannen en projecten te conformeren te groot. Opnieuw speelden de verstoring van de zondagsrust, de hoge investeringen (2 miljoen) en het grote financiële risico (ondanks de mogelijkheid tot verzekering hiervan) hierbij een belangrijke rol. Het verlies van de eigen identiteit en mogelijke kritiek van de burgers (vanwege het doen van grote investeringen in een tijd van bezuinigingen en stijgende gemeentebelastingen) en financiële investeringen en risico's tot 2013 wogen zwaarder dan de kansen voor de economie en het stimuleren van de regionale ontwikkeling op de langere termijn (De Combinatie, 2004; Hier Zwijndrecht, 2004).

Het besluit om zich niet kandidaat te stellen betekende een 'gevoelige knauw' voor de samenwerking in de Drechtsteden. De druk om bepaalde regionaal belangrijke projecten uit te voeren die sowieso gerealiseerd moeten worden, is nu aanmerkelijk minder geworden (Rotterdams Dagblad, 2004c, p. 9). Het mislopen van de Floriade wordt ook geweten aan de korte tijd die er was in de Drechtsteden om draagvlak te creëren. De aanmelding bij de Tuinbouwraad was vrij laat en een tamelijk impulsief, zelfstandig genomen besluit van het Drechtstedenbestuur. De tijd ontbrak daardoor om burgers en raadsleden van de Drechtstedengemeenten voldoende bij het proces te betrekken en hierdoor kon de weerstand die er was vanwege de hoge kosten, niet worden weggenomen. Sterker nog, burgers en raadsleden voelden zich buitenspel gezet en gingen hierdoor met hun hakken in het zand staan en hadden een vooringenomen negatieve houding. In de laatste fase, tijdens de vervaardiging van het bidbook, is nog wel geprobeerd burgers en raadsleden beter te betrekken om draagvlak te creëren, maar dit bleek inmiddels onbegonnen werk in een te kort tijdsbestek (Hier Zwijndrecht, 2004).

4.3.4 Interacties en de effectiviteit van de samenwerking

Het voorbeeld van de Floriade laat zien dat de samenwerkingsstructuur zorgt voor verschillende subactoren met verschillende identiteiten, percepties en oriëntatie en daardoor in de loop van het beleidsproces voor verschillende actorconstellaties en interacties met verschillende uitkomsten. De constellatie bij de besluitvorming in het Drechtstedenbestuur verschilt van die bij de besluitvorming in de gemeenteraden en er is sprake van een andere interactiewijze, andere besluitvormingsregels en een andere setting en dit is van invloed op de uitkomsten; waar het Drechtstedenbestuur er nog samen, in aanwezigheid van elkaar, uit wil komen, gaat het bij de raadsvergaderingen om zelfstandige beslissingen, waar het lokale belang voorop staat.

Er is echter niet alleen sprake van verschillende actorconstellaties in eenzelfde fase in het beleidsproces. De voorkeuren van de actoren ten aanzien van gezamenlijk beleid verschillen ook in de verschillende beleidsfasen, planvorming en uitvoering. Bij de Floriade blijkt dat bijvoorbeeld de raden bij de planvorming nog wel voor waren, maar toen definitief de knoop doorgehakt moest worden en de gemeenten zich daarmee zouden conformeren aan de uitvoering, zag men van de plannen af.

Uit bovenstaande blijkt dat de samenwerking niet altijd even goed verloopt en er conflicten op de loer liggen die het gezamenlijk beleid en de effectiviteit kunnen frustreren. Deze kritiek

blijkt niet alleen van toepassing bij de besluitvorming omtrent de Floriade. Er is over het algemeen sprake van een spanning tussen regionale en lokale belangen gezien de betrokken actor, hun percepties en oriëntaties. De organisatie en samenwerkingsstructuur en de bijbehorende besluitvormingsregels en –procedures weten niet te voorkomen dat dit zorgt voor een frustratie van de samenwerking en het gezamenlijke beleid maar versterken de conflicten juist nog meer. Hiermee wordt het vermogen om de complexe, regionale problemen op te lossen beperkt.

In 2003 heeft een adviescommissie onder leiding van oud-minister Hans Dijkstal een onderzoek gedaan naar het functioneren van de samenwerking in de Drechtsteden. Zij heeft een vertegenwoordiging van alle deelnemende colleges gesproken en enkele vertegenwoordigers van publieke en private organisaties die in de regio actief zijn. Daarnaast is een grote hoeveelheid beschikbare documentatie geraadpleegd.

Uit de gesprekken bleek dat het noodzakelijk is om de samenwerking ingrijpend te versterken om effectieve samenwerking te realiseren met een groot sturend en uitvoerend vermogen. Verschillende tekortkomingen in de samenwerking kwamen hierbij aan het licht. Zo was een duidelijke richting voor de samenwerking onbekend en ongedeeld. Ook waren er veel plannen, maar de uitvoering ervan is onvoldoende van de grond gekomen. In een grote vrijblijvendheid en met een zekere schijnconsensus werd veel overlegd maar nog te weinig gedaan. Er was te weinig commitment, mede vanwege het ontbreken van een streefbeeld, een gedeeld ambitieniveau. “Bestuurders waren druk met elkaar en het ambtelijke realisatievermogen was beperkt. Ondertussen lukte het nog onvoldoende om de woonmilieus aantrekkelijker te maken, was het aanbod voor scholing en opleiding nog niet sterk genoeg, voerden de gemeenten geen volledig samenhangend beleid voor de vestiging van bedrijven, concentreerden probleemgroepen zich in Dordrecht en nam de hoogwaardigheid van de regio nog niet toe.” (Lysias Advies, 2003, p. 2).

De kritiek van de commissie Dijkstal lijkt op het eerste gezicht erg negatief en ongezoeten. Twee kanttekeningen zijn hierbij echter wel op hun plaats. Allereerst wordt kritiek geuit op de ‘papierfabriek’ van de Drechtsteden. Er worden teveel visies en plannen geproduceerd en te weinig uitgevoerd. Nu zijn plannen of andere documenten echter niet verkeerd, maar wel als er geen uitvoering uit voort komt, wat dus het geval is. Papier blijft echter dan wel nodig (Bandell, 2004). Ten tweede is de samenwerking, ook gezien het feit dat er sprake is van een bottom-up - een niet van bovenaf opgelegd - samenwerkingsverband, op zich niet slecht. De kritiek is er echter wel omdat de doelstellingen die in de eigen beleidsdocumenten worden genoemd vrij ambitieus zijn, maar niet allemaal gehaald worden. De samenwerking heeft dus wel effect, gelet op wat er allemaal wel is gerealiseerd, zoals de plannen en visies, de ROM-D en ook enkele projecten, maar heeft nog niet het volgens de ambities gewenste resultaat, de uitvoering is hiervoor te beperkt gebleven.

De titel van het rapport van de commissie Dijkstal geeft de kern aan van het advies; “Samen stad betekent wat!”; het motto, oftewel de ambitie van de Drechtsteden, “samen stad aan het water” moet doorvertaald worden in de praktijk en dit heeft consequenties. Zo geeft de commissie onder meer aan dat hiervoor een betere bestuurlijke structuur nodig is.

Deze discussie over de bestuurlijke structuur, de arrangementen en organisatie van de Drechtsteden, is niet nieuw. In het vorige hoofdstuk is al de commissie Jonker ter sprake gekomen. Het rapport “Bestuurlijk Vormgeving” (Stuurgroep Drechtsteden, 1999), waarin de commissie heeft geadviseerd over de bestuurlijke (en ambtelijke) arrangementen en organisatie, was de aanleiding voor een reorganisatie van de structuur ten einde de Drechtsteden meer uitvoeringskracht te geven en de projecten en plannen die voortvloeien uit de scenariostudie daadwerkelijk op te kunnen pakken. Van belang was het hierbij dat gemeentebesturen en raden beter betrokken werden bij de Drechtsteden. Dit resulteerde zoals gezegd in de huidige structuur.

Ook bij het tot stand komen van de Perspectiefnota is gekeken naar de werking van de regionale samenwerking. Net als in eerdere of latere discussies werd ook hier gesteld dat de inhoud voorop moest staan en dat de structuur, de bestuurlijke arrangementen en organisatie, de inhoud moest volgen. In gesprekken met bestuurders en raadsleden werd

echter kritiek geuit op de bestuurlijke arrangementen en organisatie. De structuur bleek de inhoud te belemmeren; in het belang van de voortgang van de samenwerking en het realiseren van concrete resultaten zouden verbeteringen doorgevoerd moeten worden. Onder meer werd gesteld dat de adviezen van de commissie Jonker onvoldoende zijn uitgevoerd. Kritiek was er nog steeds op de rol en de betrokkenheid van de gemeenteraden en op het al dan niet verplichtende karakter van de projecten (Bureau Drechtsteden, 2002). Blijkens de kritiek van de commissie Dijkstal is er in de tussentijd weinig veranderd. Ook in een onderzoek van Berenschot (De Haan, Pen, Schurink en Schulz, 2002; 2003; Van Twist, Pen, Schurink en Schulz, 2004) naar het GSB-experiment in de Drechtsteden kwam eenzelfde kritiek naar voren; het beleid is er wel, maar er is te weinig daadkracht en commitment en er wordt daardoor te weinig beleid uitgevoerd.

4.4 Synthese: effectief beleid in de Drechtsteden?

Uit de bovenstaande beschrijving en analyse van de situatie in de Drechtsteden blijkt dat er sprake is van een ambivalente houding ten opzicht van de samenwerking. De Drechtstedengemeenten hebben alle zeven hun eigen identiteit en willen deze en hun autonomie het liefst behouden. Aan de andere kant zijn ze zich ook bewust van de onderlinge samenhang en de noodzaak om samen te werken wil men de regio de goede richting op ontwikkelen. Het eigenbelang blijkt veelal uiteindelijk toch de doorslag te geven. Dit geldt niet alleen voor de gemeentelijke overheid, maar ook voor de lokale bevolking. De bevolking is best bereid samen te werken, als het maar wat oplevert. De betrokkenheid bij de regio is echter niet groot en samenwerking heeft, mede daarom, in de ogen van de bevolking meer voor- dan nadelen. Men is bang om de eigen historisch gegroeide identiteit te verliezen en men vreest schaalvergroting cq. annexatie door Dordrecht. Het eigen, lokale belang gaat bij de bevolking duidelijk voor het regionale belang. Door hun slechte betrokkenheid bij de regio gaat het regionale belang in de ogen van de bevolking over het algemeen voornamelijk ten koste van het lokale belang.

Zoals al gesteld is vormen de gemeenten de actoren in de samenwerking. Concreet gaat het hier om de lokale overheden. Zij participeren immers in het samenwerkingsverband, nemen de besluiten en moeten komen tot beleid en de uitvoering ervan. De gemeente in brede zin, de territoriale eenheid waar de bevolking deel van uitmaakt, vormt hierbij de referentie-eenheid die het handelen van de actor, de gemeentelijke overheid, in grote mate bepaalt. De gemeentelijke organisatie heeft namelijk de wettelijke taak zorg te dragen voor de gemeente. Dit houdt in dat 'de gemeente' primair voor het lokale belang opkomen. Het belang van de gemeentelijke organisatie is immers het behouden of versterken van hun identiteit, hun rol, macht en taak waardoor het nodig is de rol van vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de gemeente te spelen. De perceptie van de gemeente is wel dat er op regionaal niveau een probleem is, maar men (onder)vindt niet dat het lokaal belang hieraan ondergeschikt is of juist kan profiteren van een regionale aanpak waarbij het lokale belang weggecijferd wordt. Dit wordt ondermeer ook gevoeld door het feit dat men niet gewend is samen te werken - in het verleden is dit niet nodig geweest.

Ook van belang is dat de percepties en belangen daarbij verschillen per gemeente. Het zijn vooral de kleinere, christelijkere gemeenten die bang zijn voor het verlies van de eigen identiteit en zelfstandigheid. Bij hen geldt veel sterker nog de perceptie dat het regionaal belang het lokale belang schaadt. Dit wordt ingegeven door meer lokale en christelijke oriëntatie van de bevolking. Het gevolg hiervan is dat bij deze gemeenten het lokale belang veel meer voorop staat en samenwerking, het regionale belang voorrang geven, minder hun voorkeur heeft.

De actorconstellatie wordt dus gekenmerkt door actoren met verschillende percepties, verschillende belangen en daarmee verschillende voorkeuren. Potentiële conflicten liggen hiermee voor de hand. De institutioneel bepaalde autonome machtspositie van de gemeenten biedt de gemeenten ook de capaciteit om dit in de praktijk te brengen.

In dit kader zijn ook de interacties en de samenwerkingsstructuur van belang. Bij de daadwerkelijke interacties zijn immers ook de samenwerkingsstructuur en de besluitvormingsregels en -procedures die hier invloed op uitoefenen. Bij de analyse hiervan blijkt dat er in de Drechtsteden sprake is van een getrappt systeem, wat ertoe leidt dat de gemeenteraden een andere positie hebben hierin en een andere rol hebben, en dat dit van belang is voor het samenwerkingsproces en het gezamenlijk beleid.

In het theoretisch hoofdstuk is gesteld dat gemeenten, de actoren, als homogene groep gezien kunnen worden. Er is weliswaar sprake van burgemeester en wethouders, de dagelijkse bestuurders, raadsleden en ambtenaren, maar deze staan voor hetzelfde belang. In de analyse is gebleken dat dit niet helemaal het geval is. De dagelijks bestuurders hebben andere percepties en een andere identiteit, een andere taakopvatting en een andere positie in de samenwerking dan raadsleden en dit blijkt consequenties te hebben. Gesproken kan daarom worden van verschillende subactoren. Dagelijks bestuurders zijn veel meer betrokken bij de regio en hebben zitting in het voortraject van de samenwerking, waar beleid wordt gevormd. Voor hen geldt daarom dat zij het belang van de regio meer voorop hebben staan dan de gemeenteraden. De gemeenteraden zijn veel minder betrokken bij de regio, zij nemen slechts een besluit over de voorstellen én hebben veel minder oog voor het regionale belang. De raad heeft, zeker in het duale stelsel, veel meer het belang van de kiezers, die lokale belangen sterk prefereren boven regionale belangen, voorop te stellen en oppositie te voeren tegen de bestuurders. Gemeenteraden hebben dus een andere (institutioneel bepaalde) rol en andere percepties en belangen en daarmee andere voorkeuren.

In het getrapte besluitvormingsproces is er sprake van verschillende fasen in verschillende situaties, met verschillende regels en subactoren en daardoor andere uitkomsten.

Als eerste is er de besluitvormingsfase in het Drechtstedenbestuur. Er moet in dit gremium sprake zijn van een meerderheid (zowel van leden als van gemeenten) om tot een besluit te komen. Gemeenten hebben geen veto-recht, maar vaak wordt er wel onderhandeld en overlegd om te komen tot een breed gedragen consensus. Dit wordt vooral gedaan omdat men enerzijds de fragiele samenwerking niet wil ondermijnen – de participerende actoren willen ook liever geen ruzie krijgen - en anderzijds omdat anders de kans groot is dat beleid door de afzonderlijke gemeenten alsnog wordt afgekeurd. Hierdoor geldt dat weleens tegemoet moet worden gekomen aan de lokale belangen, maar toch kan gesproken worden van ambitieus beleid en ambitieuze plannen die in het Drechtstedenbestuur tot stand komen. De participerende individuen in het Drechtstedenbestuur zien in dat regionale samenwerking belangrijk is en zijn hierdoor tot op zekere hoogte bereid te kiezen voor de optie 'samenwerken' in plaats van 'conflict'.

Wanneer een in het Drechtstedenbestuur genomen besluit echter vervolgens door de gemeenten afzonderlijk goedgekeurd moet worden is er echter sprake van een totaal nieuwe situatie. De beslissingen moeten nu opnieuw met meerderheid worden genomen, maar degenen die moeten stemmen zijn veel minder direct betrokken bij de regio en geven veel sterker de voorkeur aan het lokale belang. Gemeenten hebben nu eigenlijk wel een soort van veto-mogelijkheid; wanneer de meerderheid van één gemeente tegen stemt is het beleid op geheel Drechtstedelijk niveau van de baan of kan de gemeente besluiten op het desbetreffende beleidsissue niet samen te werken. Gemeenten beslissen dus nog altijd zelf, er is een hoge mate van vrijwilligheid, ingegeven door de autonome positie van de gemeente en de wens om deze te behouden.

Dit geldt evenwel niet alleen voor de beleidsvorming, maar ook voor de implementatie van beleid. Met implementatie wordt vooral bedoeld de doorwerking van het beleid naar het beleid van de lokale gemeenten. Uitvoering gaat hierbij nog verder. Concrete plannen die op Drechtstedelijk niveau zijn vastgesteld zullen vooral door gemeenten moeten worden uitgevoerd en Drechtstedelijk beleid zal na implementatie door de gemeenten vervolgens ook in de praktijk moeten worden gebracht. De uitvoeringsmacht van de regionale organisatie, het Bureau Drechtsteden en ROM-D is beperkt, de uitvoering en implementatie van beleid is daarom nog vooral een zaak van de lokale gemeenten. In deze implementatie- of uitvoeringsfase van het beleidsproces blijkt het in de actorconstellatie verholen conflict opnieuw de kop op te steken. Nu zijn er echter geen formele interactiewijzen die dit conflict in

goede banen kunnen leiden. Er is in deze fase geen ruimte meer voor onderhandeling die de gemeenten tot samenwerking moet overhalen, laat staan dat er sprake is van op regionaal niveau vastgestelde sancties die aan gemeenten kunnen worden opgelegd wanneer zij het beleid niet implementeren of niet uitvoeren. Er zijn op regionaal niveau onvoldoende middelen om de gemeenten in de uitvoeringsfase tot samenwerking te bewegen. Terecht spreekt Dijkstal daarom van 'schijnconsensus'. In de beleidsvormingsfase lijkt er, alhoewel ook niet altijd, sprake van samenwerking, maar dit komt blijkbaar alleen door de formele interactiewijzen en het conflictvermijdende gedrag van de participerende actoren. Wanneer er geen sociale of formele druk is om samen te werken, zoals in de uitvoeringsfase, wordt het aantrekkelijk voor de gemeente gemaakte afspraken niet na te komen, wanneer het beleid in de ogen van de gemeente te weinig nut heeft voor het eigen belang en men de eigen opbrengsten wil maximaliseren.

In de loop der tijd is, mede door zogenaamd leiderschap door de voortrekkersrol van eerst provincie en later de burgemeester van Dordrecht en door ervaringen in het verleden (waardoor ook de structuren zijn verbeterd), het vertrouwen wel gegroeid en zijn de percepties van de gemeenten veranderd. Hierdoor zijn de gemeenten positiever komen te staan tegenover de Drechtsteden, maar blijkbaar niet afdoende. Volgens het onderzoek van Berenschot (Van Twist, Pen, Schurink en Schulz, 2004) is ook het procesmanagement hierin tekort geschoten. Omdat de relevante partijen niet genoeg bij de regio betrokken zijn ziet men het nut van samenwerking niet in, is er geen gevoel van urgentie en draagvlak voor regionaal beleid en is hierdoor het beleid niet effectief genoeg.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe regionale organisatie, die de genoemde problemen moet kunnen tackelen. Hieronder worden, ook met het oog op de aanbevelingen, deze plannen gepresenteerd.

'Manden Maken'

Binnen de regio is recentelijk het project 'Manden Maken' gestart met als aanleiding het rapport van de commissie Dijkstal. Het doel hiervan is de bestuurlijke drukte te verminderen en de legitimiteit en daadkracht te vergroten. Het 'eindbod' (Bureau Drechtsteden, 2004a) is eind juni gepresenteerd. Hier is een intensief proces aan vooraf gegaan, met veel overleggen met raden, bestuurders en ambtenaren waarbij de voorzitter van het Drechtstedenbestuur, burgemeester Bandell van Dordrecht, een voortrekkersrol bij heeft vervuld.

Het idee van 'Manden Maken' is tot een groep regioprojecten te komen die daadwerkelijk gaat worden uitgevoerd. Als financieel middel om dit te realiseren wordt een regionaal investeringsfonds ingesteld. Gemeenten hebben hierdoor meer mogelijkheden om projecten te financieren. Projecten die voldoen aan verschillende voorwaarden komen in een zogenaamd 'mandje' en krijgen een bijdrage uit het investeringsfonds. Het is de bedoeling dat het fonds zal worden ingevuld door een bijdrage van 25 miljoen van de provincie en een bijdrage van 25 miljoen van de gemeenten (naar rato van het aantal inwoners).

Het Drechtstedenbestuur neemt de beslissing welke projecten voor financiering uit het fonds in aanmerking komen. De belangrijkste voorwaarde is dat een project van belang is voor de regio en dat het op korte termijn (voor 2007) uitgevoerd kan gaan worden. Op regionaal niveau zal vervolgens ook besloten worden door wie het project uitgevoerd zal moeten gaan worden, afhankelijk van de capaciteiten van verschillende partijen in relatie tot de complexiteit van het project, het regionaal belang ervan en daarmee de noodzaak tot regionale sturing. Dit kan door de individuele gemeenten of door de ROM-D, maar er zijn ook diverse tussenmogelijkheden. Om projecten en programma's te coördineren en regionaal af te stemmen zullen er op ambtelijk niveau programmamanagers worden aangesteld.

Om de legitimiteit en het draagvlak te vergroten zal er naast het dagelijks bestuur, dat qua omvang beperkt zal worden, een Drechtraad worden opgericht. Het is de bedoeling dat hierdoor de samenwerking soepeler en daadkrachtiger zal gaan verlopen. Voorlopig, tot 1 januari 2006, zal de voorgestelde nieuwe structuur een experimentele status hebben.

Een eerste experiment met deze nieuwe organisatie en arrangementen zal plaatsvinden in het kader van de herijking van de ruimtelijke ordening Drechtsteden. Het ambtelijk voorbereide en bestuurlijk gedragen stuk kan door de Drechtraad aangevuld of gewijzigd worden. In plaats van slechts de mogelijkheid om met het stuk in te stemmen hebben raadsleden nu veel meer invloed. Wanneer de herijking uiteindelijk door de individuele gemeenteraden zal moeten worden vastgesteld is de logische verwachting dat het stuk meer gedragen wordt. (Zie hieronder voor de totale inhoud het eindbod.)

In het proces van 'Manden Maken' is naar voren gekomen dat regionale samenwerking wordt gezien als belangrijk, maar dat de concrete invulling ervan gevoelig ligt. Zo liet de gemeenteraad van 's-Gravendeel weten dat de raad niets voelt voor een nieuw bestuursorgaan waaraan autonome gemeentelijke bevoegdheden zouden moeten worden overgedragen (Dietvorst, 2004, p. 1). De gemeente liet weten zich in een schakelpositie te bevinden tussen de Drechtsteden en de Hoeksche Waard. Men maakte in deze (nog) keuze voor één van beide. Ook bij de gemeente Alblasserdam en Sliedrecht volgde een discussie over de identiteit van de gemeente en de vraag of de gemeente wel bij de Drechtsteden of bij de Alblasserwaard hoorde. "Het valt niet mee om voluit mee te gaan in de regio", stelde A. Boele van de SGP in De Stem (2004, p. 11) "In ons eigen dorp is er een duidelijke spanning tussen de regionale en plaatselijke identiteit. Voelen wij ons een stad aan het water of zijn we meer gericht op het achterland? De knop is nog niet om in de regio."

Ook in Alblasserdam werd gevreesd dat de autonomie van het gemeentebestuur zou worden aangetast omdat bevoegdheden kwijt zouden zijn. Tevens werd door verschillende gemeenten aangegeven dat de regionale samenwerking niet te veel mag kosten; gemeenten bevonden zich financieel in zwaar weer en de regio komt dan op de tweede plaats. Gemeenten dienden dan ook zoveel mogelijk projecten in - die in de meeste gevallen niet aan de voorwaarden voldeden - voor het 'mandje' om zo kans te maken op zoveel mogelijke financiële ondersteuning uit het investeringsfonds en daarmee een zo groot mogelijke win-win situatie. Het werd gezien als niet te verkopen aan de burgers om investeringen te doen die niet terugverdiend zouden worden. Belangrijke voorwaarde voor het investeringsfonds was ook dat de provincie zou bijdragen. Zonder een bijdrage van 'buiten' was het immers onmogelijk dat alle gemeenten meer uit het fonds zou kunnen krijgen dan ze er in stopten en was er dus kans op verlies. Inmiddels zijn Gedeputeerde Staten akkoord gegaan met een bijdrage van 15 miljoen euro tot 2007 en moet nog besloten worden over een extra aandeel van 10 miljoen in de ROM-D. Provinciale Staten moeten in december de uiteindelijke beslissing nemen (Rotterdams Dagblad 2004b).

Toch zag men ook wel de noodzaak tot intensievere samenwerking in. Voor veel bestuurders en raadsleden ontstond zo een lastig dilemma. De verwachting is dat de gemeenten, ook de raden, uiteindelijk wel instemmen met het voorstel, maar dat de concrete invoering en uitwerking van het eindbod nog een aantal praktische discussie op kan leveren. Zo wordt er op dit moment van schrijven de geldelijke bijdragen van de gemeenten onder voorbehoud toegezegd. Ondanks dat er aan het eindbod een gedegen proces is voorafgegaan stellen gemeenteraden toch nog steeds extra voorwaarden om de eigen opbrengsten te maximaliseren.

Ook is het nog de vraag of het regiobestuur beperkt wordt tot minder leden dan het aantal gemeenten. Voor de effectiviteit wordt dit wel wenselijk geacht, maar het gevaar dreigt dat de gemeenten die daardoor geen vertegenwoordiger in dit dagelijks bestuur hebben zich uitgeschakeld zullen voelen, dat er 'oorlog' zal ontstaan en er zand in de machine komt, met als resultaat contraproductief gedrag. Burgemeester Jonker van Hendrik-Ido-Ambacht vreest daarnaast dat de leden van een Drechtraad de standpunten van de lokale fracties gaan innemen. Ook voor de Drechtraad geldt dat uit democratisch oogpunt en om de gemeenteraadsleden tegemoet te komen de bedoeling is dat per fractie in de Drechtstedengemeenten één afgevaardigde in de raad zitting neemt. Dit kan ertoe leiden dat het overvol wordt, een 'Poolse Landdag', wat de efficiëntie en taakuitvoering niet ten goed komt (Rotterdams Dagblad, 2004a).

De inhoud van het eindbod 'Manden Maken' is als volgt (Bureau Drechtsteden, 2004c, p. 6):

1. Het streefbeeld.

Dit beeld is noodzakelijk voor het vaststellen van de uit te voeren projecten, omdat daaruit de criteria voor de selectie volgen.

2. De programma's en de projecten.

Er is een indeling gemaakt in de volgende programma's:

- a. Kennisinfrastructuur.
- b. Economie.
- c. Wonen en groen.
- d. Bereikbaarheid.
- e. Sociale ontwikkeling.

Binnen deze programma's is een aantal projecten geselecteerd, waarvoor de afspraak geldt, dat uiterlijk in 2007 de spade in de grond moet gaan.

3. Een regionaal investeringsfonds.

Dit fonds omvat € 55 miljoen en biedt de mogelijkheid op regionaal niveau daadkrachtig projecten met regionaal geld te realiseren.

4. Een voorstel voor de bestuurlijke organisatie.

Dit voorstel bevat de volgende elementen:

- a. De vorming van een zelfstandige Wgr-regeling.
- b. Vooruitlopend daarop wordt voorgesteld tot 1 januari 2006 een experiment te houden, dat de volgende onderdelen omvat:

1. Het inzetten van de werkwijze uit Manden maken.
2. Het starten met een informele Drechttraad. Alle fracties uit elke gemeenteraad worden vertegenwoordigd door een raadslid.
3. Het starten met een regiobestuur. Dit bestuur bestaat uit uitsluitend collegeleden.
- c. Het omvormen van de bestuurlijke commissies naar adviescommissies van het regiobestuur.

5. Een voorstel voor de ambtelijke organisatie.

Het voorstel voor de korte termijn houdt het volgende in:

- a. Aanwijzing projectleiders.
- b. Aanwijzing uitvoeringsorganisatie (ROM-D, een gemeente of een andere uitvoeringsorganisatie).

6. c. Ondersteuning projectleiders door personen met programmamanagementcompetenties vanuit het Bureau Drechtsteden.

- d. Voorbereiding ROM-D nieuwe stijl.

Het voorstel voor de lange termijn houdt het volgende in:

- a. Uitbreiding taken Bureau Drechtsteden
- b. Aanwijzing uitvoeringsorganisatie (ROM-D, een gemeente of een andere uitvoeringsorganisatie).
- c. Bijzondere rol Dordrecht in de verschillende bundelingsopties.

Inmiddels hebben de gemeenten ingestemd met het investeringsfonds en doet ook de Provincie hieraan mee. Ook met andere elementen wordt inmiddels geëxperimenteerd.

Vooral de ideeën voor de langere termijn zijn momenteel nog het meest omstreden. Het is bijvoorbeeld omstreden om van de Drechtsteden een WGR-plus regio te maken en één regionaal grondbeleid en grondbedrijf (en uitvoeringsorganisatie) te creëren. Dit zou echter het definitief afstaan van bevoegdheden en autonomie betekenen. De discussie hierover ligt nu nog te gevoelig, vooral wanneer het één van de belangrijkste bronnen van inkomsten van gemeenten betreft; het grondbedrijf. Een beslissing hierover is daarom nu nog niet gevraagd. De bedoeling van het experimenteren met een minder vrijblijvende structuur waarbij de raden meer betrokken zijn is echter om een groter draagvlak voor en meer vertrouwen in de samenwerking te creëren zodat in de toekomst een dergelijke discussie wél mogelijk wordt.

De rol van de voorzitter van het Drechtstedenbestuur, de Dordtse burgemeester Bandell, is hierbij erg belangrijk geweest. Hij is echt de trekker geweest van het proces en heeft er veel tijd en energie in gestoken, wat voor grote waardering heeft gezorgd. Door zijn constructieve en tegemoetkomende houding werd, ondanks het feit dat Bandell burgemeester is van het grote Dordrecht, Bandell door de gemeenten niet gezien als iemand die de belangen van Dordrecht behartigde maar echt als iemand die zich inzet voor de regio.

Het is de vraag of er in de Drechtsteden sprake is van ondervervlechting of overervlechting. Aan de ene kant is er overervlechting omdat het feit dat er sprake is van meerdere gemeenten met ieder hun eigen belangen en oriëntatie om deze niet op te geven voor de regionale belangen, wat gezamenlijk beleid belemmerd. Aan de andere kant zijn al deze zeven gemeenten, en beide groepen subactoren, ook nodig in het besluitvormingsproces. Zou één van deze (sub)actoren ontbreken, dan wordt het moeilijk écht regionaal beleid te voeren omdat het nog steeds de gemeenten zijn die hierbij wettelijk het laatste woord hebben bij plannen en de uitvoering ervan op hun grondgebied; er is dan sprake van ondervervlechting. Een goede, werkbare balans van vervlechting lijkt dus onmogelijk. Een oplossing zou kunnen zijn de autonomie van de gemeenten te beperken en bevoegdheden over te dragen naar een regionaal orgaan, dat vervolgens zelfstandig besluiten kan nemen en daarmee slagvaardiger en effectiever te werk kan gaan.

Dit lijkt echter een onmogelijke oplossing omdat gesteld kan worden dat er in de Drechtsteden sprake is van een 'institutionele val'. De effectiviteit van het beleid schiet tekort vanwege het feit dat er sprake is van relatief autonome gemeenten, waardoor gezamenlijk beleid moeilijk van de grond komt omdat dit voor gemeenten niet overeenkomt met hun voorkeuren, het maximaliseren van de eigen opbrengt, het behouden van de eigen identiteit en het eigenbelang als norm hebben. Om beleid effectiever te maken zou het nuttig zijn de autonomie van de gemeenten te beperken en over te hevelen naar een zelfstandig, regionaal orgaan zodat gemeenten het gezamenlijk beleid niet meer kunnen frustreren. Gemeenten staan hier echter niet al te positief tegenover; dit bedreigt immers de eigen identiteit en belangen. Omdat het ook de gemeenten zijn die moeten beslissen over zo'n wijziging in de interbestuurlijke verhoudingen en bevoegdheden is er daarom sprake van zelf-blokkering; de weg om het beleid effectiever te maken loopt dood in de institutionele val. Dat hier in de Drechtsteden sprake van is blijkt alleen al uit de discussie omtrent het 'Manden Maken'; aan de ene kant wil men wel effectiever samenwerken, maar door de gemeenten wordt als voorwaarde gesteld dat dit de autonomie en bevoegdheden van de gemeenten (en met name de raden) niet mag aantasten.

Overigens blijkt wel dat het samenwerken op terreinen die niet bestuurlijk-politiek gevoelig zijn makkelijker gaat. Zo wordt er succesvol samengewerkt op terreinen van onderwijs en woonruimteverderling. Ook wordt onder de noemer 'innovatieve samenwerking sinds 2003 op Drechtstedelijk niveau samengewerkt op niet-beleidsinhoudelijke terreinen. Deze samenwerking richt zich niet op de strategische keuzen van de inhoud, maar op de kwaliteit, continuïteit of efficiency waarmee die worden omgezet in beleid. Innovatieve samenwerking kan dus gedefinieerd worden als intergemeentelijke samenwerking op facilitair terrein. In een gezamenlijke bijeenkomst van de Adviesgroep Gemeentensecretarissen (AGS) en de portefeuillehouders P&O van de Drechtstedengemeenten is gevraagd het thema 'innovatief samenwerken in de Drechtsteden' in een bestuursopdracht uit te werken voor de colleges. Vervolgens is gestart met een tweetal pilots en een verkenning: een pilot op het gebied van ICT, een pilot op het terrein van beleidsontwikkeling en een verkenning naar de mogelijkheden voor shared services (De Drechtsteden, 2004). De bestuursopdracht is vastgesteld door alle colleges uit de Drechtsteden en door de ondernemingsraden van de gemeenten. Op deze basis is het traject ingezet om te komen tot hechtere samenwerking. In de praktijk lijkt deze innovatieve samenwerking makkelijker te verlopen als de Drechtstedensamenwerking, de inhoudelijke kant. Gemeenten nemen ook geheel vrijwillig deel aan de innovatieve samenwerking en kunnen vrijuit kiezen of ze aan een bepaald project willen meedoen. De drempel om innovatief samen te werken is echter laag. Samenwerking op facilitair gebied kent bijna alleen voordelen, namelijk een hogere kwaliteit of efficiency en bijna geen nadelen, zoals het verlies van bevoegdheden of autonomie. Lokale belangen worden niet geschaad, de innovatieve samenwerking heeft geen beleidsinhoudelijke consequenties voor de gemeenten met mogelijk nadelige gevolgen, maar verhoogt de werking van de lokale overheid. Een eerste resultaat kwam al na enkele maanden; de gezamenlijke inkoop van kantoorartikelen.

Bij de innovatieve samenwerking is er dus sprake van dezelfde actoren, maar omdat de eigen belangen niet worden aangetast en er sprake is van direct financieel gewin kiezen de gemeenten voor deze samenwerking. In de actorconstellatie is dus geen sprake van potentiële conflicten. De interactiewijzen worden gekenmerkt door vrijwilligheid, maar dit is vanwege het voornoemde geen probleem.

Bij beleidsinhoudelijke issues is het omgekeerde het geval. Dit lijkt zeker het geval te zijn op 'ruimtelijke' terreinen. De ruimtelijke inrichting en aanverwante beleidsvelden raken het hart van de gemeentelijke taken. Het betreft ingrepen op het grondgebied van de gemeenten en er zijn vaak grote financiële investeringen mee gemoeid. Grondbeleid en OZB zijn belangrijke peilers onder de financiële huishouding van de gemeente. Daarbij komt dat ook voor de burger dergelijk beleid ingrijpend is; het gaat om zichtbare, tastbare ingrepen in hun fysieke woon- en leefomgeving. Voor gemeenten is het daarom een hard gelag concessies te doen ten aanzien van dergelijk beleid ten nadele van het eigen belang en ten faveure van het gezamenlijk belang. Door regionaal-ruimtelijk beleid kan immers de zeggenschap over de ruimtelijke inrichting en de daaraan verwante financiën en daarmee het lokale belang in het geding komen.

Deel II: Het Project Drechtoevers; analyse op projectniveau

Om bovenstaande noties met betrekking tot de samenwerking en de effectiviteit van regionaal-ruimtelijke beleid in de Drechtsteden empirisch verder te onderbouwen en te verduidelijken zal hieronder dieper ingegaan worden op het Project Drechtoevers. Het Project Drechtoevers is een langlopend project waarbij een regionale aanpak centraal staat. De Drechtoevers vormen hiermee een concretisering van het regionaal-ruimtelijk beleid. Waar het beleidsproces omtrent de Floriade strandde maken de duur en de complexiteit van het Project Drechtoevers het een geschikt geval om te kijken naar regionale samenwerking en het belang hiervan voor de effectiviteit van het beleid in alle fases van het beleidsproces, dus ook wanneer er sprake is van (beoogde) uitvoering en implementatie.

Uit de analyse van het beleidsproces zal blijken dat op verschillende momenten verschillende belangen een rol spelen en er sprake is van verschillende interactiewijzen, met uiteindelijk verschillende beleidsuitkomsten en zal blijken dat dit uiteindelijk van belang is voor de effectiviteit van het project. Het project zal daartoe chronologisch beschreven worden, waarbij in elke te onderscheiden en relevante fase een korte beschrijving zal plaatsvinden van het spel en de spelsituatie; de actoren, de actorconstellatie en de interactiewijze. Hierdoor kan, met de uitgebreidere actoranalyse uit het vorige deel in het achterhoofd, het verloop van het beleidsproces en de uiteindelijke resultaten, de effectiviteit, van het project beter begrepen worden en kan geoordeeld worden over het belang van regionale samenwerking voor de effectiviteit van dit regionaal-ruimtelijk project.

4.5 De beginjaren: beleidsvorming

4.5.1 Beschrijving van de plannen en de totstandkoming ervan

De plannen voor revitalisering van de oevers langs de rivieren Oude Maas, Beneden Merwerde en Noord hebben hun oorsprong in het eind van de jaren tachtig. Op initiatief van de Provincie Zuid-Holland werd in samenwerking met de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, en Zwijndrecht in 1989 de Startnotitie Structuurschets Drechtoevers opgesteld. Deze startnotitie lag in het verlengde van de plannen uit de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening (VINO) voor compacte verstedelijking. De oevergebieden waren in de afgelopen jaren in verval geraakt, onder meer vanwege de teloorgang van de er tot dan toe gevestigde scheepswerven of aanverwante bedrijvigheid en kenden daarnaast een hoge mate van vervuiling door deze bedrijvigheid. Herontwikkeling van deze gebieden zou de mogelijkheid bieden om de nodige woningbouw volgens de compacte stad-gedachte binnenstedelijk te realiseren en tegelijkertijd de milieuproblematiek van deze gebieden aan te pakken. Het doel van het Drechtoeverproject was om te komen tot een concrete, samenhangende herinrichting van het in totaal 34 kilometer lange oevergebied. Gezien de ruimtelijke en functionele samenhang van het gebied was een gezamenlijke aanpak en daarmee samenwerking tussen de gemeenten wenselijk.

De eerste echte bestuurlijke stap om gezamenlijk de Drechtoevers te herontwikkelen werd in 1990 gezet; provincie en gemeenten sloten toen een convenant waaruit de wil van de partijen bleek om de oevers te herontwikkelen en er attractieve woongebieden van te maken. Hierbij werd de wens uitgesproken dat het project geen doel op zich moet zijn, maar een middel om te komen tot verdere afstemming en integratie van beleid in de Drechtsteden. Het moest een oefening zijn in het daadwerkelijk samenwerken.

Het doel van het convenant was het gezamenlijk maken van een structuurschets en het komen tot voorstellen omtrent de nadere uitwerking en uitvoering ervan. Een eerste

gezamenlijke visie op de inrichting van de oevers vormde in 1991 de visie 'De Drechtoevers' van de hand van het stedenbouwkundig bureau Teun Koolhaas Associates (TKA, 1991) en vormde de aanzet tot een nadere uitwerking van de plannen. Dit resulteerde in een Masterplan in 1994, ook van de hand van TKA (Projectbureau Drechtoevers, 1994).

In deze eerste jaren van het project was het draagvlak groot. Dit kwam vooral door de voortrekkersrol van de provincie en de diverse financiële bijdragen van verschillende overheden. Gemeenten waren nauw betrokken bij het project en overtuigd van het nut ervan. Het Masterplan werd in 1995 door de provincie en de raden van de betrokken gemeenten na inspraakrondes vastgesteld. Het plan betrof diverse maatregelen. Zo ging het om het weer toegankelijk maken van de oevers, om realisatie van nieuwe woon- en werklocaties, om aanleg van groengebieden, om milieumaatregelen (waaronder bodemsanering) en om verbetering van de bereikbaarheid. Kort na de vaststelling van het Masterplan sloten de partijen een convenant (Projectbureau Drechtoevers, 1995) gericht op de uitvoering van de projecten. Hiermee werd een eind beoogd aan de planvormingsfase en het begin van het ter hand nemen van verschillende projecten. De partijen stelden zich volgens dit convenant ten doel "gezamenlijk zorg te dragen voor:

- de bewaking van het ambitieniveau van de Drechtoever-ontwikkelingen, zoals aangegeven in het Masterplan, zowel voor wat betreft het beoogde publieke karakter van de herinrichting van de rivieroevers, als de daarbij te realiseren kwaliteit,
- de onderlinge afstemming van de plannen per deelgebied, voor wat betreft de fysieke samenhang, de programmering en de fasering,
- de operationalisering van het Masterplan Drechtoevers, zodanig dat de uitwerking en uitvoering ervan kan plaatsvinden via concrete samenwerkingsovereenkomsten [...] tussen de betreffende gemeente, betrokken marktpartijen en eventuele andere instanties, in nauw overleg met het Drechtoever-Bestuur."

Het convenant had verschillende concrete beslissingen als gevolg. Ter ondersteuning van het project werd in 1995 een projectbureau ingesteld. Het zelfstandige bureau werd bekostigd door een bijdrage van de gemeenten naar inwonerratio, een bijdrage van de provincie (in persona) en door een Europese subsidie in het kader van het Renaval programma. Het bureau werd onderdeel van de gemeentelijke organisatie van de gemeente Dordrecht. Sinds korte tijd werkt het bureau overigens onder verantwoordelijkheid van het Drechtstedenbureau.

In de nieuwe convenantperiode veranderde ook de bestuurlijke organisatie. De provincie en de betrokken Drechtoevergemeenten (waaronder ook Sliedrecht, dat zich in 1993 bij het toen geldende convenant aansloot) gingen bestuurlijk samenwerken in het bestuurlijk overleg Drechtoevers. In dit dagelijks bestuur hadden de gebiedsgedeputeerde en de wethouders ruimtelijke ordening uit de regio zitting. Daarnaast kwam er een bestuurlijke commissie Drechtoevers die de bestuurlijke verantwoordelijkheid had, met daarin raadsleden en statenleden. De ambtelijke leiding bestond uit een directieraad met daarin alle directeuren ruimtelijke ordening of stadsontwikkeling van de Drechtstedengemeenten. De voorzitter hiervan was de directeur stadsontwikkeling van Dordrecht. Een ambtelijke projectgroep, met ambtenaren uit de Drechtoevergemeenten en van de provincie, kwam onder voorzitterschap van de projectmanager van het Projectbureau Drechtoevers.



Figuur 4.5: De rivieroever van de Drechtsteden in vogelvlucht.

Om de rol van kwaliteitsbewaker te kunnen vervullen werd in 1997 het Kwaliteitsteam Drechtoevers in het leven geroepen, bestaande uit een viertal onafhankelijke deskundigen op het gebied van stedenbouw, architectuur, vastgoed en procesmanagement. Dit kwaliteitsteam moest doorgaans iedere maand gaan vergaderen en adviezen gaan geven over lokale plannen. De adviezen moesten hebben betrekking op diverse planfasen: het stedenbouwkundig programma van eisen, het stedenbouwkundig ontwerp en de inpassing van het voorlopig architectonisch ontwerp (Projectbureau Drechtoevers, 2000b).

4.5.2 Analyse van het spel in de planvormingsfase

Actoren, capaciteiten en oriëntaties

Het project Drechtoevers betreft de ontwikkeling van verschillende oevers in de Drechtsteden. De betrokken Drechtstedengemeenten kunnen daarom worden gezien als de actoren in dit spel. 's Gravendeel ontbrak bij dit project en Sliedrecht werd vanaf 1993 een actor. Ook de Provincie Zuid-Holland mag in deze gezien worden als een actor. De provincie speelde in de beschreven planvormingsfase een prominente rol in de besluitvorming. De provincie was een groot voorstander van regionale samenwerking als behartiger van het boven-lokale belang. De provincie had hier de middelen toe en was, zeker in de Drechtsteden, ook bereid om zich hiervoor in te zetten. Waar de gemeenten de hulpbronnen hadden die al eerder zijn beschreven, waarvan autonomie de belangrijkste is, bracht de provincie specifieke hulpbronnen met zich mee, te weten kennis en mankracht. Daarnaast wist de provincie de gemeenten te mobiliseren en te overtuigen. Aan het eind van de jaren tachtig tot in de loop van de jaren negentig zorgde dit er mede voor dat de neuzen dezelfde kant op stonden. Gemeenten en provincie waren het erover eens dat de oevers aangepakt moesten worden en dat samenwerking hiervoor onontbeerlijk was.

Alhoewel de gemeenten nog steeds de taak en identiteit hadden om de belangen van hun eigen, lokale gemeente – hun referentiekader - te behartigen, wat gebaseerd was op de institutionele structuur in Nederland, verkozen zij regionale samenwerking. Enerzijds omdat de gemeenten dus de perceptie hadden dat het regionale belang sterk verweven is met het lokale belang, maar anderzijds ook omdat de kosten voor het samenwerken (voor de vorming van een gezamenlijk plan) verkleint werden door de bijdrage van de provincie (en later ook een Europese subsidie). In hun afweging verschilden de opbrengsten van niet-samenwerken (conflict) daardoor niet al te zeer van de opbrengsten van wel-samenwerken en koos men daarom voor het laatste. Men koos dus voor het regionale belang omdat dit in hun perceptie ook tegemoet kwam aan het eigen, lokale belang.

Actorconstellatie

In de actorconstellatie was, doordat de actoren de perceptie hadden dat de regionale samenwerking nuttig is en hun eigenbelang niet al te zeer werd aantast en zij daardoor

kozen voor samenwerking, er is geen sprake van een potentieel conflict. Er waren geen al te grote spanningen tussen het lokale en regionale belang. Gemeenten prefereerden samenwerking en de provincie, uiteraard, ook.

Interacties en de uitkomsten van het spel

Hoewel er sprake was van vrijwilligheid werden de interacties niet gekenmerkt door conflicten. Dit komt omdat ook in de actorconstellatie immers de potentie voor conflicten afwezig was en er daarom geen aanleiding was voor conflicten in de interacties. Daarnaast zorgde ook de grote betrokkenheid van de gemeenten, zowel van raadsleden en bestuurders, voor draagvlak en een gevoel van urgentie en stimuleerde dit de samenwerking.

In de planvormingsfase kwam men dus tot samenwerking. Het resultaat was dat er na vijf jaar een Masterplan lag dat vastgesteld werd door alle gemeenten en er ook een nieuw convenant door de actoren werd ondertekend. Ook werd er besloten een projectbureau en later een kwaliteitsteam in het leven geroepen om de plannen te concretiseren.

4.6 Van beleidsvorming naar uitvoering

4.6.1 Beschrijving van het proces om te komen tot uitvoering

In het Masterplan werden enkele tientallen plangebieden cq. projecten onderscheiden, waarvan een aantal als startprojecten werden benoemd waarvan de uitvoering snel ter hand moest worden genomen. Deze projecten waren voornamelijk kleinschalige projecten, die daarom, hoewel ze binnen het regionale Drechtoeverproject pasten, geen sterke regionale sturing nodig hadden. De lokale gemeenten konden met deze projecten zelf aan de slag, hierbij wel ondersteund en gemonitord door de Drechtoeverorganisatie. Twee startprojecten hadden echter een meer grootschalig en complex karakter, en werden dan ook gezien als pilots van de volgende fase van de Drechtoeverpak, die de gezamenlijke ontwikkeling van grote locaties zou inhouden. Het betrof hierbij allereerst het tot stand brengen van openbaar vervoer over water, waardoor de Drechtoevers met elkaar verbonden moesten worden. In 1999 was het project gerealiseerd. Aan de oevers zijn speciale aanlegsteigers geplaatst en speciale veerboten zijn gaan varen tussen deze aanlegplekken. De Drechtsteden zijn hierdoor via de zogenaamde 'Waterbus' en 'Fast Ferry' met elkaar en met andere gemeenten als Ridderkerk en ook Rotterdam verbonden over water. Het tweede pilot-project was Westkeetshaven, een buitendijks gelegen gebied in Zwijndrecht langs de Oude Maas, begrensd aan één kant door het spoor en met een geduchte bodemproblematiek. Ondanks de vele inspanningen van de gemeenten, ook in samenwerking met private partijen, kwam de realisatie van de eerste projecten moeizaam van de grond. De problematiek bleek in enkele gevallen moeilijk aan te pakken of de uitvoerende gemeenten boven de pet gestegen.

Inmiddels werd ook begonnen met de concrete planvorming van de grotere, complexere plangebieden, de 'tweede fase' Drechtoeverprojecten. De eerste stap om tot daadwerkelijke uitvoering van de plannen over te kunnen gaan was het hiervoor nodig om te komen tot een 'omslagfonds'. Met betrekking tot een omslagfonds was in het convenant uit 1995 het volgende reeds vastgelegd: "Het Drechtoever-Bestuur is, ter uitvoering van zijn taken, verantwoordelijk voor de inzet van diverse financiële middelen. Het betreft hier: [...] Middelen die beschikbaar komen via het creëren van een omslagfonds ten behoeve van het Drechtoever-project [...] Aan het Drechtoeverbestuur wordt opgedragen om voorstellen te formuleren voor een regeling terzake van de verwerving van laatstgenoemde categorie financiële middelen. Na besluitvorming hierover in de Raden, zal deze regeling onderdeel gaan uitmaken van dit Convenant." Het was essentieel voor de realisatie van de projecten om te komen tot een financiële constructie. Een regionale aanpak zou ook een regionale financiering moeten inhouden. Uit onderzoek bleek dat de specifieke kenmerken van de verschillende locaties, zoals de milieusituatie en de eigendomsverhoudingen, leidden tot

grote verschillen in haalbaarheid. Om alle projecten te kunnen realiseren zouden daarom lusten en lasten tussen locaties verevend moeten worden. De samenwerking tussen gemeenten op financieel terrein zou daarnaast tot een extra bijdrage van de provincie en het Rijk kunnen leiden, wat de haalbaarheid verder zou verhogen en win-win situaties zou kunnen opleveren.

In 1997 is gewerkt aan een voorstel voor het omslagfonds. Dit voorstel riep echter te veel vragen op (Projectbureau Drechtoevers/Scheelbeek, 1997). De beoogde constructie werd te ingewikkeld en discutabel bevonden. Daarnaast werd er gevreesd voor politiek-bestuurlijke complicaties. Gemeenten, met name de raden, leken niet bereid eventuele positieve resultaten af te staan ten behoeve van andere gemeenten die met tekorten kampten. Het voorstel is toen niet verder uitgewerkt noch voorgelegd aan de raden. Uitgesproken werd wel dat de intentie om te komen tot een gedeelde financiële verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de Drechtoeverlocaties niet zou worden losgelaten.

Ondertussen was gebleken dat de deelnemende gemeenten de samenwerking als minder belangrijk zagen, met name zodra de uitvoeringsfase aan de gang was. Hierdoor ontstond de neiging van de gemeenten om de projecten zelf ter hand te nemen. Er was sprake van "hun (projectbureau) project" en "ons (lokaal) gevoel" (Bongers en Scheelbeek, 1997, p. 3). De bestuurlijke en ambtelijke kracht van de Drechtoeverorganisatie schoot hierbij ook tekort om de lijnen uit te zetten en de echte knopen door te hakken. Ook bij het project Westkeetshaven bleek deze neiging van de gemeente om het project volledig toe te eigenen te bestaan. Het project werd in de loop der tijd een puur gemeentelijk project met nagenoeg geen regionale sturing meer.

Geconstateerd werd dat de betrokkenheid van de lokale overheden bij de Drechtoeveraanpak nog te kort schoot. De Drechtoevercommissie, die was ingesteld juist als schakel naar de lokale politiek en als controlerend orgaan naar het Drechtoeverbestuur, had onvoldoende gefunctioneerd. Het tekort aan het belang dat de gemeenten hechtten aan regionale samenwerking werd zo gevoeld door een tekort aan betrokkenheid. De perceptie dat samenwerking nodig was verdween zo en gemeenten gingen naar eigen inzicht, met minder oog voor het regionale belang en meer voor het eigen belang, de projecten invulling geven.

Alhoewel gesteld werd dat de inbreng van het Kwaliteitsteam als bewaker van de kwaliteit van en de samenhang tussen de projecten positief was geweest, werd ook gezegd dat de stap van Masterplan naar projecten te groot was geweest, waardoor de concrete samenhang tussen projecten die ruimtelijk ook met elkaar samenhangen, verloren was gegaan. Een nieuwe stap in de Drechtoeveraanpak moest deze lacune opvullen, temeer ook omdat in de nieuwe fase meer dan tevoren sprake zou zijn van de uitvoering van grotere en complexere projecten, waarbij samenwerking en samenhang en samenwerking nodig was teneinde te voorkomen dat projecten en hun programmering en fasering van de projecten met elkaar zouden concurreren. De gemeenten dreigden in plaats van samen te werken in de uitvoeringsfase met elkaar in conflict te komen en de effectiviteit van het beleid zou uitblijven wanneer de gemeenten met de uitvoering van de projecten slechts hun lokale belang op het oog hadden. Ook dreigden projecten helemaal niet uitgevoerd te worden, vanwege grote financiële risico's.

Het resultaat hiervan was het 'Plan van Aanpak Drechtoevers' dat in het voorjaar van 1999 verscheen en als basis moest dienen van de Drechtoeveraanpak voor de komende vijf jaar (Projectbureau Drechtoevers, 1999). In het plan werd gesproken over clusters van projecten die gezamenlijk ontwikkeld moesten worden met het oog op de samenhang. Er werden vijf 'waterpoorten' onderscheiden, Noordpoort, Drierivierenpunt, Oostpoort, Voorpoort en Spoorpoort, waarvoor een water-overschrijdend stedenbouwkundige visie gemaakt moest worden, en het Noordoevercluster, waarbij moest worden gekomen tot een integraal landoever-beeld. Bij elk cluster waren twee of meer gemeenten betrokken; de waterpoorten besloegen immers de oevergebieden aan gene zijde van de rivier en de Noordoevers vormde een ruimtelijk samenhangend oevergebied dat twee gemeenten betrof.

4.6.2 Analyse van het spel om te komen tot uitvoering

Actoren, capaciteiten en oriëntaties

In de bovenstaande fase hadden de actoren nog steeds hetzelfde belang; hun eigen, lokale belang, gebaseerd op hun institutioneel bepaalde identiteit en normen. In deze fase, gericht op (gezamenlijke) uitvoering, hadden de gemeenten echter niet meer de perceptie dat samenwerking nodig was. Men had nog wel ingestemd met de tweede convenantsperiode, maar tijdens deze periode, waarin er nu eindelijk echte knopen moesten worden doorgehakt, gaf men niet thuis. In plaats van dat men vond dat het regionale belang van belang was voor het eigen belang en de opbrengsten van samenwerken hoger waren dan die van niet samenwerken, waren de kosten van gezamenlijke uitvoering juist hoger geworden dan van niet samenwerken. Het zou immers een concreet verlies van autonomie en, in het geval van een omslagfonds, financiën betekenen, terwijl opbrengsten als subsidies en bijdragen van de provincie, afnamen. Ze prefereerden nu om niet samen te werken, zodat zij hun eigen belang voorrang konden geven en autonomie en zeggenschap over de uitvoering konden behouden. Daarbij kwam nu expliciet de institutioneel bepaalde factor om de hoek kijken dat de gemeenten gewoon niet gewend waren om samen projecten uit te voeren.

Deze veranderde situatie ontstond omdat er sprake was van andere kosten en opbrengsten nu overgegaan moest worden naar uitvoering. De veranderende perceptie werd voor een belangrijk deel echter ingegeven omdat de betrokkenheid van de verschillende partijen bij het project afnam, waardoor ook het draagvlak en het gevoel van urgentie afnamen. Daarbij komt dat niet alleen de oriëntaties van de gemeenten veranderden, maar ook de capaciteiten. Gemeenten bleven autonoom in hun handelen, maar kregen meer ervaring in het samenwerkingsproces en leerden steeds beter hoe zij strategisch moesten handelen om hun eigen belang te maximaliseren.

Actorconstellatie

Er is in deze fase, in tegenstelling tot de vorige fase, sprake van een spanning tussen het regionale en lokale belang, met mogelijke conflicten tot gevolg. De opbrengst voor de gemeenten bij niet samenwerken is hoger dan bij samenwerken en de interactie-oriëntatie van de gemeente is daarom ook niet-samenwerken.

Interacties en de uitkomsten van het spel

Het bovengenoemde conflict had een negatieve invloed op het beoogde uitvoeringsproces. De interactiewijzen, het samenwerkingsverband en de organisatie, hebben een dermate vrijwillig karakter dat daadwerkelijke uitvoering niet kon worden afgedwongen. De gemeenten bleven immers autonoom en voor de uitvoering van bouwprojecten bleven de gemeenten voornamelijk zelf verantwoordelijk. Daarnaast wisten de gemeenten steeds beter hoe te interacteren om hun opbrengsten te waarborgen. De uitvoering voldeed hierdoor niet aan de gestelde doelen; het beleid was niet effectief omdat het niet voldoende werd uitgevoerd.

4.7 1999-2004: nieuwe impulsen voor effectief regionaal beleid

4.7.1 Beschrijving van de afgelopen vijf jaar

Ondanks de genoemde knelpunten en problemen werd de gezamenlijke aanpak niet losgelaten. Integendeel, het Plan van Aanpak Drechtoevers uit 1999 wilde de samenwerking nieuw leven inblazen, middels nieuwe arrangementen en stimulansen. Het Plan van Aanpak betekende een nieuw startpunt om binnen het kader van het gehele Drechsteden Samenwerkingsverband er op toe te zien dat de gecontracteerde Drechtoeverproducten binnen het daarvoor besloten budget concreet zouden worden geleverd. Het Drechtoeverbestuur was van mening, dat met kracht en inzet van alle beschikbare middelen ernaar gestreefd moest worden om voor alle in het Plan van Aanpak genoemde clusters van deelgebieden de eerste stedenbouwkundige ontwerpen op 1 september 2000 gereed te hebben. Ook de gezamenlijk financiële verantwoordelijkheid die

de realisatie moest bevorderen kwam weer aan de orde, omdat bleek dat vanwege de financiële risico's projecten zouden stranden.

In de winter van 1999 en het voorjaar van 2000 is, conform het Plan van Aanpak, de grootste aandacht uitgegaan naar het opstarten van de planvorming voor grotere met elkaar verband houdende delen van het gebied (clusters van deelgebieden). Er werd gewerkt aan het op papier zetten van zoveel mogelijk geïntegreerde stedenbouwkundige ontwikkelingen van oeverlocaties aan weerszijden van de rivieren.

In het Actieprogramma Drechtoevers 2000 (het uitvoeringsprogramma van het Plan van Aanpak) (Projectbureau Drechtoevers, 2000c) is aangegeven hoe nu verder te gaan. Er werden nieuwe gremia in het leven geroepen om het gehele proces ambtelijk en bestuurlijk op de verschillende niveaus in goede banen te leiden. Zo werd voor elk cluster een werk- en stuurgroep ingesteld. Het was de bedoeling dat per cluster de daarbij betrokken gemeenten een gezamenlijke startnotitie zouden opstellen, waarin procedure(s), capaciteit, financiering en tijdspad werden vastgelegd. Planvorming en beleid waren hierdoor geen taak meer van het Projectbureau Drechtoevers; dit gebeurde nu in andere gremia. Het projectbureau werd hierdoor gereduceerd in taak en omvang; de primaire taakstelling werd het toezicht houden op de voortgang van de processen op de uitvoering van de projecten, te ondersteunen waar nodig en zorg te dragen voor de communicatie tussen gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de Drechtstedenorganisatie.

Het was de bedoeling dat op 1 september 2000 door het Projectbureau Drechtoevers stedenbouwkundige ontwerpen aan het Bestuur zouden zijn voorgelegd die een goede samenhang met elkaar vertonen, gebaseerd op het Masterplan Drechtoevers, terwijl uit de financiële berekeningen per ontwerp en in hun gezamenlijk verband concrete en definitieve afspraken tussen het Rijk en de Drechtoevergemeenten zouden kunnen voortvloeien omtrent eventuele subsidies. Afgesproken was dat het Rijk 20 miljoen euro zou bijdragen aan de realisatie van de projecten wanneer er sprake zou zijn van verevening.

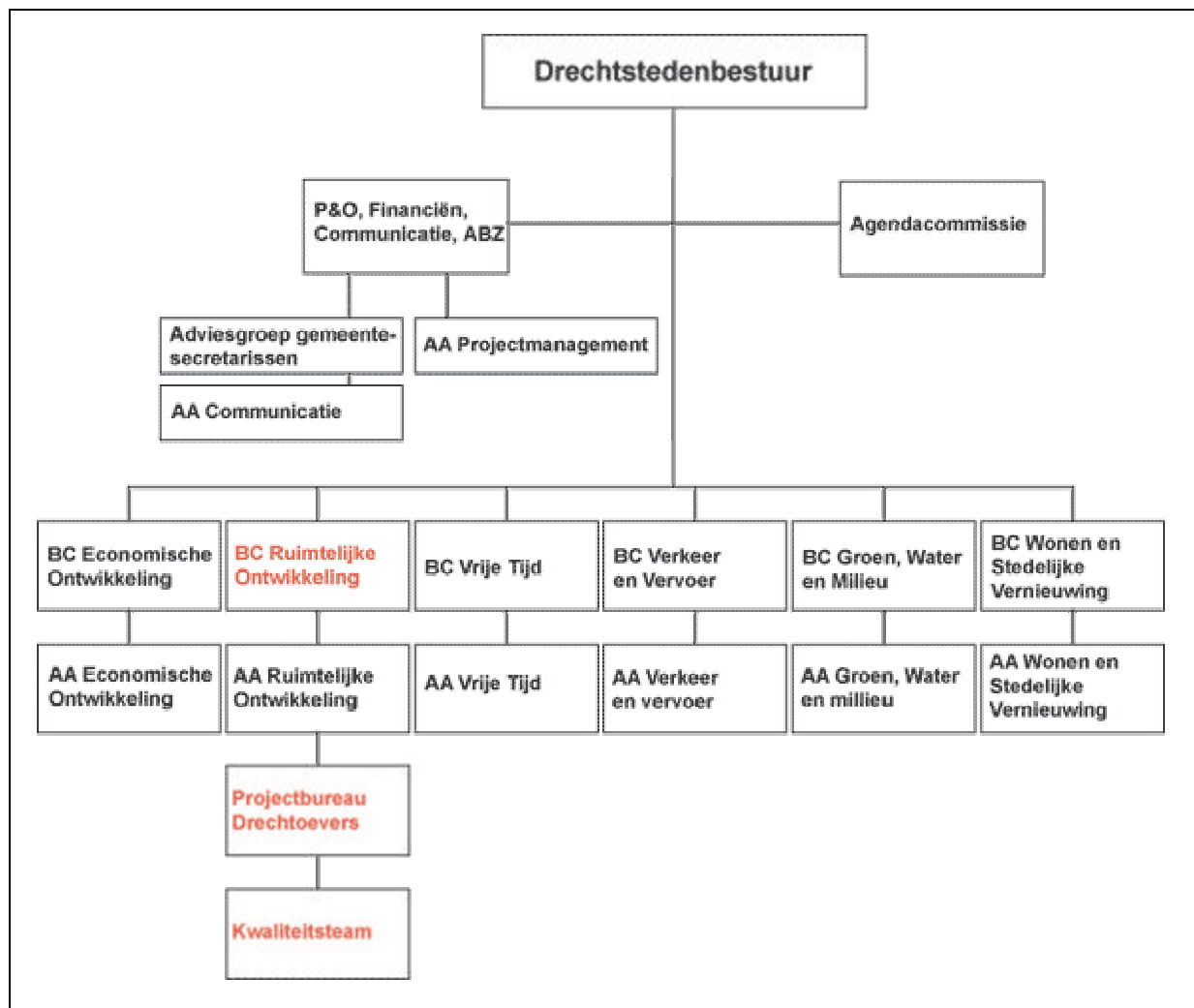
In essentie ging het hierbij om het verkrijgen van een betrouwbare indruk van de in de komende periode benodigde financiën per 1 september 2000. Aan het eind van deze procedure dienden ook alle kosten en baten van alle stedenbouwkundige ontwerpen op volstrekt vergelijkbare wijze beschikbaar te zijn voor het Drechtoeverbestuur zodat na die datum ook besprekingen met de Provincie Zuid-Holland zouden kunnen plaatsvinden. Een aantal Drechtoeverprojecten zouden in aanmerking komen voor subsidies in het kader van de VINEX en het ISV die de provincie zou verstrekken wanneer deze uiterlijk 2005 uitgevoerd zouden gaan worden. Om op schema te blijven was de datum 1 september 2000 een belangrijke deadline.

De Directieraad benoemde om de verevening te realiseren een Ambtelijk Financieel Begeleidings Team (FBT) benoemd, bestaande uit een vertegenwoordiger van de Provincie Zuid-Holland, een vertegenwoordiger van de Drechtoevergemeenten, een vertegenwoordiger van de ROM-D en een vertegenwoordiger van het Projectbureau, dat aan het Bestuur binnen korte termijn een voorstel zou doen voor de keuze van één financieel adviesbureau, dat de opdracht zou krijgen om van aanvang af het opstellen van de financiële paragraaf per cluster te verzorgen.

De discussie omtrent een omslag- of vereveningsfonds die eerder was vastgelopen werd zo nieuw leven ingeblazen. Onmiddellijk na de formele vaststelling van het Plan van Aanpak is door de Provincie Zuid-Holland de benodigde financiering voor het inschakelen van een bureau dat deze verevening zou moeten onderzoeken toegezegd, en is een degelijk onderzoek gestart naar de meest geschikte partij die voor alle Drechtoevergemeenten en de Provincie Zuid-Holland een acceptabele financiële begeleider zou kunnen zijn. De ambtelijke begeleidingsgroep heeft een uitvoerige opdrachtformulering opgesteld, aan de hand waarvan - na offertes - het Bureau Kolpron/NEI (later gefuseerd tot Ecorys-Kolpron) op 18 juli 2000 de gewenste opdracht heeft verkregen.

Inmiddels was met de invoering van de nieuwe structuur van de Drechtstedenorganisatie het Project Drechtoevers onderdeel geworden van de Drechtsteden (zie figuur 4.6). Het

Projectbureau Drechtoevers werd ambtelijk en facilitair ondergebracht bij de gemeente Dordrecht. Het bureau wordt sindsdien gefinancierd door een vaste bijdrage van de Drechtoevergemeenten, omgeslagen naar het inwoneraantal en de meerkosten worden voorgesloten door Dordrecht. Afgesproken is dat deze kosten die door Dordrecht zijn voorgesloten door de betrokken gemeenten volgens een afgesproken verdeelsleutel worden terugbetaald. Een gedeelte hiervan zou door de projectontwikkelaars moeten worden opgebracht middels een woningequivalent van 2500 gulden per opgeleverde woning. Het bestuurlijk overleg, het Drechtoeverbestuur, moest plaatsmaken voor de Bestuurlijke Commissie Wonen & Drechtoevers (BC WODO) (Later is Drechtoevers onderdeel geworden van de Bestuurlijke Commissie Ruimtelijke Ordening (BC RO).) De bestuurlijke commissie en directieraad verdwenen in deze nieuwe structuur. Wel was er sindsdien nog een aparte portefeuillehouder voor de Drechtoevers en een bestuurlijk overleg, alsmede ook nog steeds een projectleidersoverleg.



Figuur 4.6: Organisatiestructuur Drechtsteden en de positie van het Project Drechtoevers hierbinnen. Bron: www.drechtoevers.nl.

De streefdatum van 1 september 2000 was ambitieus, en de Bestuurlijke Commissie Wonen & Drechtoevers (BC WODO) was zich bij het onderschrijven van het Actieprogramma 2000 ervan bewust, dat zij met het vast houden aan een datum waarop de stedenbouwkundige ontwerpen gereed dienden te zijn, een zeer zware coördinerende taak had neergelegd bij het Projectbureau Drechtoevers.

Erkend is ook, dat de datum van 1 september 2000, waarop de diverse ontwerpen gereed zouden moeten zijn, niet voor alle clusters is gehaald. Dit heeft diverse oorzaken gehad. Al spoedig na vaststelling van het Actieprogramma 2000 bleek, dat de verscheidenheid van terreinen, de stand van zaken van reeds in gang gezette werkzaamheden, de gemeentelijke procedures, ambtelijke capaciteitsproblemen, etc. een uniforme procesgang onmogelijk maakte. Elk plangebied had zijn eigen bijzonderheid. In sommige gebieden waren projectontwikkelaars reeds aan de slag, in andere waren deze nog niet eens in beeld. Soms moest het betrokken gemeentebestuur nog een bestuurlijke uitspraak doen over een toekomstige bestemming van één of meer terreinen, door middel van een in de Raad te behandelen Nota van Uitgangspunten. Dan weer bleek dat bestaande (verouderde) plannen in conflict kwamen met nieuwe gezichtspunten en werd een betere cohesie (en dus een hogere kwaliteit) gewenst tussen verschillende binnen één poort samen te voegen ontwerpen.

De verschillen tussen de poortprojecten waren dan ook aanmerkelijk begin 2001. Het gaat hierbij niet alleen om de ontworpen eindproducten, die geleverd worden, maar ook om het tempo waarin een en ander gerealiseerd kon gaan worden (fasering). In sommige gevallen bleek het nodig nieuwe planologische studies te doen of om eerst een aanvullend marktonderzoek te laten verrichten. Daarnaast hadden diverse gemeenten moeite met het (tijdig) formuleren van een Stedenbouwkundig Programma van Eisen.

Ondanks de genoemde complicerende factoren is men erin geslaagd om voor alle clusters de planvorming op te starten. De ambtelijke werkgroepen waren geformeerd en de bestuurlijke stuurgroepen functioneerden conform de in het Actieprogramma 2000 geformuleerde opzet. De Werkgroepen hebben elk een startnotitie per cluster opgesteld. Zoals eerder gesteld bleek in vrijwel alle startnotities dat, om te komen tot een stedenbouwkundig ontwerp, een afzonderlijk procestraject noodzakelijk was. Er kon dan ook niet voor elke gemeente en voor elk stedenbouwkundig ontwerp een identiek tijdpad worden aangegeven.

In algemene zin werd geconstateerd dat een zorgvuldige en uitgebalanceerde wijze van werken ertoe leidde dat het totale proces meer tijd vergde. Het was voor het eerst dat er sprake was van een concrete, zeer nauwe ambtelijke en bestuurlijke operationele, paarsgewijze samenwerking tussen de Drechtoevergemeenten: dit beginproces moest geleerd worden. De organisatie daarvan kostte tijd. Daarnaast bleek dat capaciteitsgebrek, zeker gedurende de eerste maanden, een ernstige vertragende factor was.

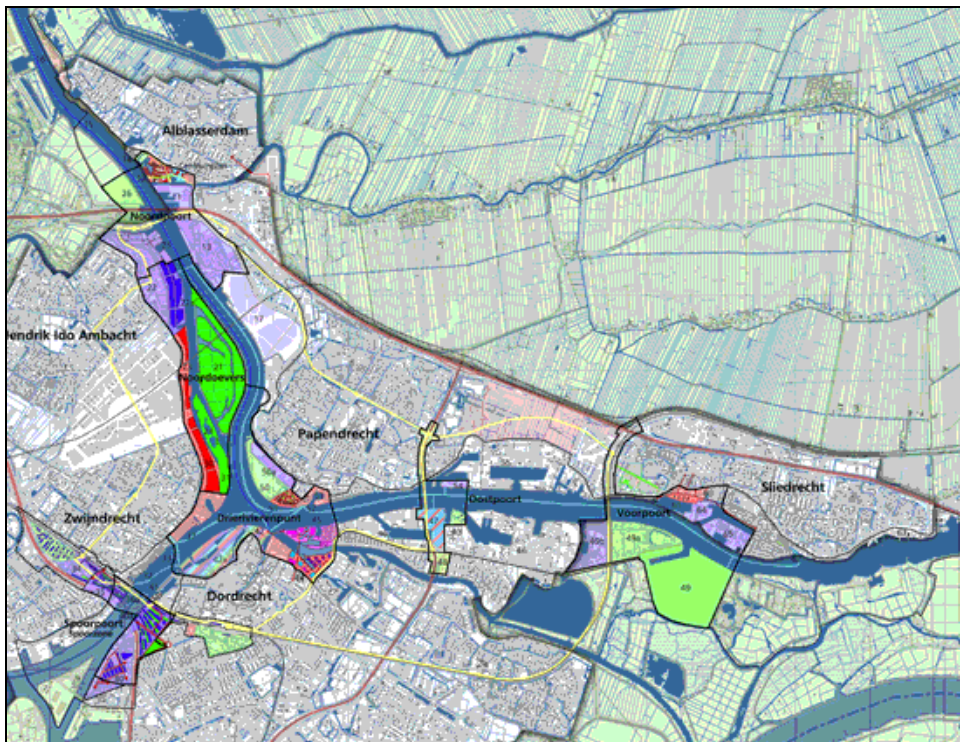
Ook was er sprake van onderschikking in prioriteiten: in verschillende gemeenten was niet tijdig rekening gehouden met wat het Plan van Aanpak (en het daarop gebaseerde Actieprogramma 2000) in menskracht feitelijk inhield.

Tenslotte bleek gaande de start van het proces, dat wil zeggen tijdens uitvoerige begindiscussies in de diverse werkgroepen, dat er meer stappen nodig waren dan oorspronkelijk voorzien om te komen tot een aannemelijk Stedenbouwkundig Programma van Eisen: de uitgevoerde inventarisatie van beschikbare essentiële gegevens, richtlijnen en uitgangspunten, die in alle startnotities werd genoemd, liet zien dat er nog tal van beleidsmatige vragen moesten worden opgelost en vele bestuurlijke tussenbesluiten moesten worden genomen.

Desondanks werd ook geconstateerd, dat men op de goede weg was en dat de voortdurende bestuurlijke aandacht voor de datum van 1 september 2000 hierbij een stimulerende werking heeft gehad. Zonder deze bestuurlijke streefdatum waren er zeker minder concrete bestuurlijke producten tot stand gekomen (Projectbureau Drechtoevers, 2001c).

Om de samenhang en samenwerking toch overzichtelijk te houden en enigszins te stroomlijnen werd in 2001 door het Projectbureau Drechtoevers van belang geacht één overzichtskaart te maken, waarop de resultaten vanuit alle poortprojecten zouden zijn opgenomen. Het ging hierbij om het inventariseren en het in één handschrift weergeven van alle actuele stedenbouwkundige plannen en -visies, die met betrekking tot de Drechtoeverpoorten en de tussenliggende oevergebieden beschikbaar waren en het vertalen

van (sectorale) beleidsplannen en -visies voorzover die hun ruimtelijke neerslag (kunnen) vinden binnen het werkgebied van het Drechtoeverproject. Deze overzichtskaart was dus primair bedoeld om in zowel operationele zin als in beleidsformulerende werkverbanden te discussiëren en tot (het formuleren van te nemen) beslissingen te komen over eventuele strijdigheden en ontbrekende elementen. Daarnaast werd in de zogenaamde Kaart 7 ook nadrukkelijk aandacht besteed aan het benoemen van karakteristieke, identiteitsbepalende elementen in het Drechtoeverlandschap zoals vormen, sferen, contrasten en zichtlijnen, mede als referentiekader voor het Kwaliteitsteam. Dit heeft onder leiding van TKA geresulteerd in de Doorkijk Drechtoevers (Projectbureau Drechtoevers, 2001a), waarbij 'Kaart 7' een basis kreeg als basis planinventarisatie. (Zie figuur 4.7.)



Figuur 4.7: Planinventarisatie Drechtoevers 2001. Bron: www.drechtoevers.nl.

In plaats van uitvoering werd dus overgegaan tot het maken van nieuwe plannen. Zo werd de schijn van samenwerking opgehouden en ook enigszins geprobeerd de samenwerking nieuw leven in te blazen, maar was de snit er eigenlijk al uit. In de fase na de vaststelling van het Plan van Aanpak bleek dan ook dat de gemeenten projecten voornamelijk zelf ter hand wilden nemen en naar zich toe wilden trekken, zonder zich al teveel aan te trekken aan regionale samenhang en regionale doelstellingen. Het regionaal gevoel was er nog steeds niet en de noodzaak om projecten regionaal op te pakken was ook afwezig. Tot die tijd hadden gemeenten zelf projecten uitgevoerd, waaronder de startprojecten. De noodzaak om projecten nu regionaal, in samenwerking met regionale organisaties, aan te pakken, werd niet gezien en gemeenten zijn huiverig om projecten 'over de schutting te gooien' (interviews).

In de loop der tijd kwamen er ook ambtenaren bij de gemeenten die geen kennis hadden over de voorgeschiedenis van projecten of over de regionale aanpak. Daarnaast werden door de gemeenten steeds vaker externe bureaus ingehuurd die slechts hun werk voor de gemeente deden en onbekend waren met de Drechtoeveraanpak.

De enigszins zwakke positie van de organisatie van het Drechtoeverproject droeg ook niet bij aan de uitvoering van het project. Hoewel er in het Plan van Aanpak voorstellen werden gedaan om de Drechtoeverorganisatie beter in te kunnen zetten bleek de ambtelijke en bestuurlijke zwaarte en daadkracht op regionaal niveau echter af te nemen in plaats van toe. Een belangrijk omslagpunt hierbij is geweest de integratie van Drechtoevers in de nieuwe Drechtstedenorganisatie omstreeks 2000. Het verdwijnen van een dagelijks bestuur voor de Drechtoevers betekende een vermindering van de bestuurlijke druk voor gemeenten om de Drechtoeveraanpak vast te houden. Weliswaar kwam hiervoor een bestuurlijke commissie, de BC WODO, voor in de plaats, maar deze was niet meer alleen gericht op de Drechtoevers. Daarnaast ging met het plaatsen van Drechtoevers in een BC juist het integrale karakter van het Project Drechtoevers verloren. Beleidsvelden als economie of milieu zaten in een andere BC en afstemming met deze beleidsterreinen was moeilijk. Al snel raakten de BC's verkokert en ontstond er animositeit boven de kokers langs. En door het ontstaan van nieuwe projecten of activiteiten zoals de ROM-D, Shipping Valley of de Taskforce Woningbouw werden taken van het Projectbureau Drechtoevers afgesnoept en het belang van Drechtoevers minder (interviews).

Het gewicht van de samenwerkingsstructuur, de organisatie en arrangementen van het Drechtoeverproject nam dus af, en daarmee van de sturingsmogelijkheden in het beleidsproces waar het op uitvoering aankwam. Daarbij kwam dat besluiten nu via het Drechtstedenbestuur gingen, een veel langere procedure met minder directe mogelijkheden tot sturing. Ook de Directieraad verdween na verloop van tijd, waardoor de binding met de ambtelijke apparaten van de gemeenten ook verminderde en ook ambtenaren minder noodzaak voor de Drechtoevers voelden. Ook de ambtenaren zagen het nut van samenwerking steeds minder in en gingen in eerste instantie van het belang van de eigen gemeente uit.

De inbreng en daarmee het leiderschap van de provincie werd sterk teruggebracht en de coördinerende rol kwam voor het grootste gedeelte bij het Projectbureau te liggen, maar deze had na het Plan van Aanpak niet meer capaciteit deze rol goed te vervullen. Het projectbureau had na 2000 niet meer de taak beleid te vormen en kreeg daarmee ook in de praktijk geen mogelijkheid tot sturing. Het projectbureau moest zich nog slechts bezighouden met het organiseren van regionale afstemming en samenhang en communicatie, het proces, en minder met de inhoud. Daarnaast was het bureau, vanwege de verminderde taakstelling, drastisch afgeslankt.

Door de nieuwe organisatie van het Project Drechtoevers kreeg ook het Kwaliteitsteam minder gewicht. Voor de integratie met de Drechtsteden zijn de adviezen van het Kwaliteitsteam altijd via het Drechtoeverbestuur verlopen. Hierdoor kregen de adviezen van het Kwaliteitsteam een zeker gewicht en werd er zelden of nooit van afgeweken. Na het verdwijnen van het Drechtoeverbestuur zijn de adviezen direct aan de gemeenten gericht. De bedoeling was dat de adviezen wel in afschrift ook aan de BC WODO en later de BC RO gestuurd zouden moeten worden, maar dit is zelden gebeurd of de BC heeft deze voor kennisname aangenomen. De adviezen zijn altijd formeel nog wel zwaarwegend maar gemeenten leggen de adviezen nu eerder naast zich neer nu er geen bestuurlijke beslissing aan ten grondslag zit en er daarom geen bestuurlijke druk meer achter zit (Bervoets, 2004). Een citaat uit een concept-notitie van het Kwaliteitsteam illustreert de positie van het Kwaliteitsteam de afgelopen jaren: "Het Kwaliteitsteam constateert dat op dit moment de aanvankelijk heldere rol van het team bij tal van partijen aan erosie onderhevig is wat ondermeer leidt tot een zeer onevenwichtige inschakeling van het team." (Kuenzli, 2002). Het feit dat met de aanbevelingen uit de notitie niets is gedaan is echter ook typerend voor de latente houding van bestuurders tegenover het Drechtoeverproject.

Ook de ROM-D, die toch aanvankelijk werd gezien als een belangrijke uitvoeringsorganisatie voor een regionaal project, had uiteindelijk een te zwakke positie. Gemeenten konden zonder gebruik te maken van de diensten van deze ontwikkelingsmaatschappij zelf tot ontwikkeling van de betrokken locaties overgaan; men kon zelf bepalen of en hoe men van de diensten van de ROM-D gebruik kon maken. Ook hier was dus sprake van vrijwilligheid, veroorzaakt doordat gemeenten hun relatieve onafhankelijkheid en bevoegdheden niet

wilden afstaan. Hierbij leek de ROM-D in de praktijk verworpen tot een organisatie die niet regionale projecten, dus projecten in het belang van de regio, uitvoert, maar tot een organisatie die projecten in de regio uitvoert. Het belang van de directe opdrachtgever, de gemeente, stond hierbij voorop. Bij de projecten die de ROM-D ontwikkelde wordt wel gekeken naar andere projecten in de regio, maar dan slechts in het belang van het project waaraan men werkte, dus om de beste programmering en fasering te vinden met een zo groot mogelijke haalbaarheid of winst. Projecten werden door de ROM-D dus 'los' ontwikkeld, zonder al teveel te kijken naar regionale samenhang of het regionale belang. De ROM-D was er niet toe in staat aan bijvoorbeeld regionaal programmamanagement te doen omdat dit niet de taak was van de ROM-D; de ROM-D is een private uitvoeringsorganisatie die werd gestuurd door aandeelhouders. De ROM-D kon zich daarom formeel niet bemoeien met beleid, het waren de gemeenten die uiteindelijk beslissingen namen, de ROM-D was slechts een private uitvoerder met weinig mogelijkheden tot sturing.

Ondanks bovengenoemde strubbelingen werd er toch doorgewerkt aan een vereveningsvoorstel. Het definitieve voorstel van Ecorys-Kolpron werd uiteindelijk in augustus 2002 gepresenteerd (Ecorys-Kolpron, 2002).

In het proces dat aan het definitieve voorstel vooraf ging werden er door de gemeenten diverse kanttekeningen bij de samenwerking geplaatst. Allereerst werd gevreesd dat de identiteit van de afzonderlijke gemeenten onder druk zouden komen te staan. Ten tweede was men bang dat de bestuurlijke en politieke invloed op gemeentelijk niveau zouden afnemen als gevolg van de toenemende groei van regionale ontwikkelingsactiviteiten. Het eigenbelang van de gemeente bleek ook nu weer voorrang te hebben. Autonomie en identiteit moesten behouden worden. In een situatie van een ROM-D die de 14 Drechtoeverprojecten zou uitvoeren, wat aanvankelijk het idee was, vreesden de afzonderlijke gemeenten weinig of geen invloed meer uit te kunnen oefenen op de projecten die in hun gemeente zouden worden uitgevoerd. Als derde kwam naar voren dat gevreesd werd dat het Drechtoeverproject op de korte termijn een verlies aan ontwikkelingsinkomsten zou betekenen voor een aantal gemeenten. Tenslotte was men ook bang dat het voorzieningenniveau in de afzonderlijke gemeenten door een regionale samenwerking omlaag zou kunnen gaan (Ecorys-Kolpron, 2001).

Het uiteindelijk voorgestelde fonds zou voor een eerste tranche Drechtoeverprojecten (14 stuks) een regionaal vereveningsfonds moeten worden. Het idee was dat rendabele projecten de winst zouden afstaan aan dit fonds. Samen met andere inkomsten zou dit fonds als een soort van subsidie-instrument worden gebruikt om onrendabele projecten te kunnen realiseren.

Met de realisatie van de 14 locaties waren marktinvesteringen van ruim 2 miljard gulden gemoeid. De kosten binnen de grondexploitaties bedroegen 618 miljoen gulden; de opbrengsten 504 miljoen. Kosten en opbrengsten waren echter ongelijk verdeeld over de verschillende locaties. Er waren drie pluslocaties, 9 locaties met een negatief saldo en twee locaties met saldo 0.

Er is een vereveningsvoorstel gemaakt waarbij voor elke locatie de inbrengwaarde werd bepaald. Dit was het positieve of negatieve saldo van de locatie bepaald op basis van voorcalculatie. 25% van de inbrengwaarde is voor rekening van de gemeente. Een gemeente moest bij een locatie met een kort dus altijd zelf 25% van het tekort opbrengen, en bij een overschotlocatie mocht 25% van de winst zelf gehouden worden. Hierdoor bleef een gemeente voor een kwart financieel verantwoordelijk en risicodragend. Van het resterend tekort zou een deel door een gemeente zelf moeten worden gedragen, omdat realisatie van een project voor een economische spin-off zorgt, bijvoorbeeld door werkgelegenheid of extra OZB-inkomsten. Hiervoor werd een bedrag ter grootte van 2% van het totale investeringsvolume genomen. Het tekort dat over zou blijven zou moeten worden gedekt door een jaarlijkse storting per hoofd van de bevolking van een bedrag van maximaal 14,50 gulden.

Voor de verevening zou een vereveningsfonds ingesteld, in beheer bij het Drechtstedenbestuur. Bij het voorstel werd door Ecorys-Kolpron als kanttekening geplaatst

dat een aantal locaties nog veel onzekerheden kende, onder andere in programmatisch opzicht, waardoor de uiteindelijke inbrengwaarde sterk zou kunnen afwijken. Er werd voorgesteld dat in die gevallen het Drechtstedenbestuur een eventuele hogere regionale bijdrage zou moeten afspreken.

Om netto-betalende gemeenten over de streep te trekken werd voorgesteld hen een trekkingsrecht te geven bij de tweede tranche projecten. In de toekomst mochten deze gemeenten rekenen op een vereveningsbijdrage uit het fonds wanneer zij dan projecten met een tekort zouden inbrengen.

De gedachte was dat het vereveningsvoorstel zou worden afgesproken in een bestuursovereenkomst. De gemeenten konden dan zelf het publiekrechtelijk grondbeleidsinstrumentarium inzetten; gemeenten konden dan ook daadwerkelijk de opbrengsten ten behoeve van het vereveningsfonds realiseren. Het idee was dat de ROM-D betrokken zou worden bij de uitvoering van de projecten. Planondersteuning en realisatie bleven dan echter nog steeds wel voor rekening van de betreffende gemeente. Binnen de ROM-D zou eventueel wel een nacalculatiefonds kunnen worden opgezet; eventuele meen tegenvaller tijdens de uitvoering (ten opzichte van het begrote tekort/overschot) zouden kunnen worden opgevangen.

Uiteindelijk is dit voorstel niet overgenomen; het oorspronkelijke enthousiasme bij de betrokken gemeenten nam in de loop der tijd af afgenomen. Van invloed is geweest dat gedurende het proces bleek dat er bij een aantal locaties grote verschillen optraden met de in het vereveningsvoorstel opgenomen ramingen. Dit kwam mede omdat Ecorys-Kolpron gebruik had gemaakt van de door de individuele gemeenten aangeleverde informatie, en sommige gemeenten hadden bewust hun plan financieel negatiever voorgesteld. Er was sprake van een onvoldoende geobjectiveerde berekening van de vereveningsbijdragen, doordat dit plaatsvond op basis van door gemeente aangeleverde gegevens. Hierdoor waren de gegevens niet goed vergelijkbaar en ontstond er al snel wantrouwen tussen de verschillende gemeenten. De voorcalculatorisch bepaalde bijdragen vormden in dit geval dus geen goed vertrekpunt voor het vereveningsarrangement. Het gaf de gemeenten een middel in handel om hun eigen nut te maximaliseren, hun handelingscapaciteit om strategisch gedrag te gaan vertonen nam hierdoor toe en leidde uiteindelijk tot een spel waarbij conflicten op de loer lagen.

Ook was bij een aantal projecten de oorspronkelijke raming vol met onzekerheden, en werd inmiddels duidelijk dat het plaatje anders ging uitpakken door veranderende marktomstandigheden. Het ging er ook steeds meer naar uit zien dat vanwege de complexiteit van veel van de locaties veel minder winst te verwachten was.

De zwakke grondposities van de gemeenten deden mede afbreuk aan de haalbaarheid van het voorstel. Bij de bepaling van de vereveningsbijdragen in het voorstel van Ecorys-Kolpron is nauwelijks rekening gehouden met deze grondposities. De grond in het plangebied was echter grotendeels in handen van particulieren. Er waren weinig grondposities van de betrokken overheden. Uitgangspunt in het vereveningsvoorstel was een actief grondbeleid, waarbij de betrokken gemeente de eventuele winst op de ontwikkeling van de betreffende locatie zou kunnen incasseren. Gemeenten moesten dit zien te realiseren gebruikmakend van voorkeursrecht of onteigening.

Toen de streefdatum niet gehaald werd door de voortdurende discussie over kosten en baten en tevens bleek dat de verevening geen reden meer was van het Rijk om de beloofde subsidie toe te kennen, was dat de druppel die de emmer deed overlopen. De bestuursovereenkomst werd niet gesloten, en het vereveningsmodel was van de baan. Het spel was afgelopen, er was geen gezamenlijk besluit, geen samenwerking, maar ieder voor zich met in speltheoretische termen suboptimale uitkomsten.

Na de doodgelopen discussie over de verevening is binnen het project vooral gewerkt aan de (ambtelijke) afstemming van projecten, de profilering van het project en het functioneren van het kwaliteitsteam.

4.7.2 Analyse van het spel in de afgelopen vijf jaar

Actoren, oriëntaties en capaciteiten

In de loop van het project Drechtoevers is de samenstelling van de actoren niet veranderd; het waren nog steeds de gemeenten in samenwerking met de provincie die betrokken waren bij het project en de besluitvorming erover. Ook hun institutioneel bepaalde rol, taak en identiteit is niet veranderd en in de laatste vijf jaar van het project stond bij de gemeenten het eigen belang nog steeds voorop. In de vorige fase was te zien dat evenwel de interactie-oriëntatie van de actoren veranderde. Dit had te maken met hun veranderende percepties en de (in hun ogen) veranderende opbrengsten. Tevens begon de betrokkenheid van de verschillende actoren en subactoren te veranderen. In deze laatste fase zette deze verandering zich door. Dit kwam door de verschillende rollen in de fases van het beleidsproces, maar ook door de veranderende organisatiestructuur, waardoor de betrokkenheid van de gemeenten, met name de raadsleden en ambtenaren. In dit verband is ook relevant om te zien dat de inbreng van de provincie minder werd. Voorheen wist de provincie de gemeenten te overtuigen van het nut van de samenwerking en door materiële inbreng werd de opbrengst voor de gemeenten vergroot.

Doordat én de inbreng van de provincie afnam én de betrokkenheid van de gemeenten in deze fase tanende was, veranderde dus de perceptie van de gemeenten; men was minder doordrongen van de noodzaak en het nut van de regionale samenwerking en zag daarom de opbrengsten van samenwerken dalen ten opzichte van het niet samenwerken. Er was zo sprake van een spanning tussen het regionale en lokale belang. Formeel werkten de gemeenten wel samen, het was immers nog steeds een Drechtstedelijk project met een Drechtstedelijke organisatie, maar de gemeenten prefereerden hun eigen belang en dachten dit te bereiken door in de praktijk niet samen te werken. De interactie-oriëntatie werd dus zo conflict.

De capaciteiten van de gemeenten om strategisch te handelen namen toe door ervaring en in een specifiek geval, bij de vereveningspoging, kregen de gemeenten zelfs een extra hulpbron; informatie die zij strategisch konden manipuleren en inzetten.

In de laatste fase bleken ook de ambtenaren een aparte subactor te vormen die van invloed waren op de uiteindelijke uitkomsten; het al dan niet samenwerken en de effectiviteit van het beleid. Net als de raadsleden waren ook de ambtenaren niet (meer) genoeg betrokken bij de regionale samenwerking, enerzijds vanwege personele wisselingen, anderzijds vanwege de veranderde overlegstructuren. Zij zagen daardoor het nut van de samenwerking niet in en hielden liever zelf de touwtjes in handen. Ook hier geldt dat dit institutioneel bepaald was. Ambtenaren werken immers voor de gemeente (afgezien van de enkele ambtenaren die bij het Bureau Drechtsteden werken) en hebben in eerste instantie de taak de belangen van hun werkgever te behartigen. Daarnaast waren de ambtenaren ook niet gewend om samen te werken. Dit geldt ook overigens ook voor de externe opdrachtnemers die bij in het kader van de projecten door de gemeenten werden ingehuurd.

Actorconstellatie

Net als in de vorige fase is er in deze fase sprake van een spanning tussen het regionale en lokale belang, waardoor er potentiële conflicten zijn. Ook nu geldt dat de opbrengst voor de gemeenten bij niet samenwerken hoger is dan bij samenwerken en de interactie-oriëntatie van de gemeente is daarom ook niet-samenwerken.

Interacties en de uitkomsten van het spel

Het bovengenoemde conflict had een negatieve invloed op het beoogde uitvoeringsproces. De interactiewijzen, het samenwerkingsverband en de organisatie, hadden een dermate vrijwillig karakter dat daadwerkelijke uitvoering niet kon worden afgedwongen. De gemeenten bleven immers autonoom en voor de uitvoering van bouwprojecten bleven de gemeenten voornamelijk zelf verantwoordelijk. Bovendien waren de nieuwe structuren en organisatie nog minder dan voorheen in staat conflicten te beslechten en de nieuwe samenwerkingsvormen waren zoals gezegd ook van negatieve invloed op de betrokkenheid en het gevoel van urgentie. Daarnaast wisten de gemeenten steeds beter hoe te interacteren om hun opbrengsten te waarborgen.

Tekenend hiervoor is wel de tweede poging om te komen tot financiële verevening. Actoren kregen in de discussie om het vereveningsfonds er een nieuwe hulpbron bij; hun eigen gegevens, informatie die zij strategisch konden gebruiken. De uiteindelijke uitkomst van het spel is met de speltheorie logisch te verklaren; voor gemeenten hield een eenzijdige verandering van hun strategie (van samenwerken naar conflict) een grotere opbrengst in. Omdat dit gold voor alle gemeenten werd er uiteindelijk niet samengewerkt op financieel gebied en belemmerde dit ook de verdere samenwerking; nu er financieel niet verevend werd was het in de ogen van de gemeenten ook minder noodzakelijk om samen te werken. De uitvoering voldeed al met al niet aan de gestelde doelen; het beleid was niet effectief omdat het niet voldoende, zowel in termen van kwantiteit als kwaliteit, werd uitgevoerd.

4.8 *Synthese: samenwerking als crux voor effectief beleid; de balans van 15 jaar Drechtoevers*

Het Project Drechtoevers ging in de eerste jaren voortvarend van start. De provincie speelde hierbij een prominente rol als initiator en medefinancier. De gemeenten waren of werden er schijnbaar van overtuigd dat een gezamenlijk aanpak nodig was gezien de ontwikkelingen en situatie in de Drechtsteden. Ook het Rijksbeleid gold hierbij als een stimulans. Het maken van beleid en plannen stuitte daarom op weinig weerstand; er was geen spanning tussen regionale en lokale belangen en de actorconstellatie vertoonde daarom eensgezindheid, met weinig aanleiding voor conflicten en ook de interacties verliepen goed; er werd beleid vastgesteld waarin een gezamenlijk aanpak werd nagestreefd en een nieuw convenant afgesloten.

Het project kon zeker worden gezien als een vorm van actief beleid; door samen te werken wilde men de problemen op een effectieve, pro-actieve manier aanpakken om de regio te ontwikkelen en de positie van de regio als 'portaal van de Randstad in de 21^e eeuw' (Projectbureau Drechtoevers, 2000a) te waarborgen.

Begonnen werd met een aantal kleinschalig startprojecten, gemeenten konden hiermee zelf aan de slag. Er moest vervolgens echter ook overgegaan worden tot het nemen van concretere beslissingen ten aanzien van de uitvoering van de complexere en grootschaligere plannen en projecten. Dit betekende voor de gemeenten een grotere investering en gemeenten gingen daarom opnieuw de voor- en nadelen van de gezamenlijk aanpak afwegen.

Het lokale belang dat de gemeenten voor stonden was het financiële belang en daarnaast was het in het belang van de gemeenten dat zij vooral zelfstandig zouden uitvoeren. Beide kwamen nu in het geding. De gemeenten wilden autonoom blijven, maar vreesden met de samenwerking tijdens de uitvoering een verlies van deze zelfstandigheid en financiën. Voor de uitvoering van projecten was het in de ogen van de gemeenten ook niet nodig dat zou worden samengewerkt. In het verleden had men immers projecten, waaronder ook Drechtoeverprojecten - de startprojecten, zelfstandig en met succes uitgevoerd, dus waarom nu niet?

De perceptie van de gemeenten over de noodzaak van samenwerking bij de uitvoering van beleid schoot dus tekort om hen te laten kiezen voor die uitvoering. Eigen belangen, financiën en zelfstandigheid, gingen voor het regionale belang, uitvoering conform de gezamenlijk vastgestelde doelstellingen; de twee belangen waren niet langer verenigbaar. De actorconstellatie vertoonde dus, in tegenstelling tot de beginfase waarbij de samenwerking beperkt bleef tot het maken van plannen en de kosten voor gemeenten beperkt bleven, conflicterende belangen en voorkeuren, die door de samenwerkingsstructuur niet opgelost konden worden maar eerder versterkt werden. De interactiewijzen leidden niet tot uitvoering van beleid - in plaats daarvan werden er maar weer nieuwe plannen gemaakt - en het beleid op papier, de plannen, had dus weinig effect. Het doel, een actieve regionale

aanpak van de regionale, complexe problemen, gericht op kwaliteit en samenhang, werd zo niet gehaald.

Hierbij geldt, net als in de Drechtsteden in het algemeen, dat deze situatie werd beïnvloed door de institutionele context, waar subsidiariteit aan ten grondslag ligt. De gemeenten waren immers wettelijk niet verplicht tot samenwerken en konden autonoom beslissen zonder dat hier een wettelijke sanctie tegenover stond. Gemeenten bleven autonoom wat betreft financiering en uitvoering van de projecten op het eigen grondgebied. Er was weliswaar het één en ander in een gemeenschappelijke regeling vastgelegd, maar de samenwerkingsstructuur, de arrangementen en organisatie van het Drechtoeverproject konden niet voorkomen dat het potentiële conflict van de actorconstellatie de uitvoering van het beleid belemmerde. Sterker nog, de nieuwe structuren hadden een negatieve invloed op de samenwerking omdat de betrokkenheid afnam.

Dat gemeenten niet tot uitvoering over gingen of niet samenwerkten kwam dus omdat in de ogen van de actoren dit ten koste zou gaan van het eigen belang. De betrokken actoren waren in eerste instantie bestuurders en vertegenwoordigers van de gemeenten, en werden daarom geacht zorg te dragen voor de belangen van de gemeente, teneinde hun eigen rol, identiteit en machtspositie niet te verliezen. Ook historisch gegroeide tradities en gewoonten – gemeenten hadden in het verleden zelfstandig uitgevoerd - droeg aan de perceptie en voorkeuren en het gedrag van de actoren bij. Waar beleidsvorming nog niet direct het eigenbelang raakte – het ging slechts om kleine financiële bijdragen zonder al te veel risico's – tastte daadwerkelijke uitvoering het eigen belang wel degelijk teveel aan.

Het was overigens wel het idee dat de gemeenten uiteindelijk de plannen zelf zouden realiseren - zij moeten zich ook immers wettelijk aan procedures en verantwoordelijkheden houden -, maar geprobeerd werd hierbij ook door de gemeenten de inbreng vanuit de regio te minimaliseren en aan de projecten een eigen draai te geven in het belang van de gemeente, waarbij geen oog meer was voor het regionale belang. In veel gevallen werd de uitvoering echter ook sterk vertraagd door de aarzelingen van de gemeenten, het gebrek aan kennis en te veel onzekerheden.

Recapitulerend kan gesteld worden dat het Project Drechtoevers heeft geresulteerd in aansprekende plannen. Het beleid is echter niet effectief geweest in de zin dat het geïmplementeerd en uitgevoerd is zoals bedoeld. Hiervoor waren er teveel conflicten tussen de gemeenten, was de gepercipieerde noodzaak van een gezamenlijke aanpak teveel afwezig en werd door de gemeenten, mede daardoor, de voorkeur gegeven aan het niet samenwerken, het zelfstandig of niet uitvoeren van het gezamenlijk vastgestelde beleid en schoten de samenwerkingsstructuren, arrangementen en organisatie tekort.

Net als bij de samenwerking in de Drechtsteden in het algemeen, beschreven in deel I van dit hoofdstuk, is één van de vragen of er sprake is van onder- of oververvlochten. Bij het Project Drechtoevers lijkt het te gaan om het laatste. De bestuurlijke drukte zorgde ook hier voor het afnemen van de 'spirit', en daarmee van het commitment en de sense of urgency. Door de ontwikkelingen op Drechtstedelijk niveau, het ontstaan van het samenwerkingsverband, en vanwege de relatieve autonome positie van gemeenten, was deze situatie echter onvermijdelijk; er kwamen nieuwe gremia waarin alle gemeenten moesten deelnemen, maar waardoor de directe betrokkenheid bij het Project Drechtoevers afnam. Ook bij de Drechtoevers geldt dus een institutionele val; vanwege de autonomie van de gemeenten is het beleid minder effectief omdat de gemeenten het eigen belang (en daarmee conflict) prefereren boven het regionale belang (coöperatie) en de bevoegdheden niet aan een orgaan willen overdragen dat wel het regionale belang voor staat en daardoor wel effectief zou kunnen opereren.

Ondanks bovenstaande kritiekpunten zijn veel bestuurders en andere betrokkenen toch wel op een aantal punten redelijk positief over het Drechtoeverproject. Het project heeft de herstructurering van de oevergebieden geïnitieerd en deze weer toegankelijker gemaakt voor de bevolking. Het is zeer de vraag of zonder initiatief van provincie en de rol van een de

regionale aanpak dit ook gebeurd zou zijn. Waar vroeger de gemeenten met hun rug naar de rivier en daardoor naar elkaar waren toegekeerd hebben de gemeenten zich nu naar de rivier en elkaar toegekeerd. De rivieren worden minder gezien als barrières en meer gezien, ook benut door Waterbus en Fast Ferry, als een verbinding. Voor de regionale ontwikkeling, met name in ruimtelijke zin, wordt het project gezien als een grote stap voorwaarts. Het versterkt zowel de onderlinge samenhang van de regio als ook, en ook daarmee, de regio naar buiten toe.



Figuur 4.8: De Waterbus, hét succesnummer van het Drechtoeverproject.

Het Drechtoeverproject is ook naar buitenstaanders toe een klinkend en ambitieus project, het roept, veel meer als de Drechtsteden, een positieve associatie op en de Drechtoevers kunnen worden gezien als de oogappel van de Drechtsteden. Het project heeft ook altijd mede als oefening gediend voor regionale samenwerking in de Drechtsteden en is in die zin zeer geslaagd; het heeft zeker bijgedragen aan het tot stand komen van het regionale samenwerkingsverband van vandaag de dag. Drechtoevers vormt de bakermat van de samenwerking in de Drechtsteden, in het bijzonder op het terrein van de ruimtelijke ordening. Feit is echter wel dat het proces van samenwerking niet optimaal is verlopen. Vanwege het feit dat gemeenten zelf projecten ter hand gingen nemen en het gegeven dat vereveningsfonds niet doorging is de uitvoering van de projecten vertraagd. Er is ondanks de vele plannen geen sprake geweest van een echte doorbraak waarna de tweede fase projecten snel zouden worden opgepakt en uitgevoerd worden. Gemeenten bleken voor de uitvoering van complexe projecten toch niet de geschikte capaciteit bleken te hebben - getuige ook het miljoenentekort dat de gemeente Zwiindrecht heeft overgehouden aan het project Westkeetshaven vanwege verschillende projectmatige debacles- of durfden het financiële risico niet te nemen en gingen de uitvoering uitstellen (interviews). Het uitblijven van de uitvoering heeft ook tot gevolg gehad dat VINEX en ISV-subsidies zijn misgelopen. Tezamen met de tegenvallende bijdrage van het Rijk - de ICES subsidiepot bleek sneller dan verwacht op te zijn - heeft dit de haalbaarheid van projecten alleen nog maar verminderd (interviews).

Tevens is door het vertragen van de realisatie er niet alleen sprake geweest van het wegvallen van subsidies en ongunstige marktomstandigheden maar is er, om van uitstel geen afstel te maken, ook sprake van het moeten bijstellen van programma's en projecten. Wanneer dit echter door gemeenten zelfstandig gebeurt, dreigt nog meer het gevaar dat het regionale belang het onderspit moet delven voor het lokale belang en de projecten niet meer in de pas lopen met de oorspronkelijke gedachte achter de Drechtoeveraanpak; samenhang

en kwaliteit. Het Kwaliteitsteam probeert nog wel te sturen, ook om financiële debacles zoals bij Westkeetshaven te voorkomen, maar heeft hierin een zwakke positie.

Momenteel staat de toekomst van het Drechtoeverproject ter discussie. Het is de vraag hoe het project wordt meegenomen binnen 'Manden Maken', het project dat moet leiden tot een nieuwe effectievere vorm van samenwerking in de Drechtsteden. Verschillende Drechtoeverprojecten maken deel uit van het 'mandje' met projecten dat aanspraak maakt op een bijdrage uit een regionaal ontwikkelingsfonds. Het is waarschijnlijk dat de integrale Drechtoeveraanpak wordt losgelaten en plaats moet maken voor een versterkte integrale aanpak op Drechtstedelijk niveau.

Daarmee zijn de Drechtoevers echter nog niet van de kaart en is er anderzijds ook nog geen garantie voor effectief beleid door uitvoering volgens het regionale beleid. In het volgende, concluderende hoofdstuk zal daarom ook in worden gegaan op de mogelijkheden om het regionaal-ruimtelijk beleid effectiever te maken.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk zullen op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek, zoals weergegeven in de twee voorgaande hoofdstukken, de laatste twee deelvragen beantwoord worden. In de eerste paragraaf zal de tweede deelvraag worden beantwoord en in de paragraaf daarop de derde; hier zullen dus de aanbevelingen gepresenteerd worden. Tenslotte kan hiermee ook een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling in de slotconclusie.

5.1 Terugkoppeling naar theorie en onderzoeksvragen

In de twee voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van de regionale samenwerking en het regionaal-ruimtelijk beleid in de Drechtsteden, in het bijzonder bij het Drechtoeversproject. Het actor-gecentreerd institutionalisme van Scharpf heeft hierbij als leidraad gefungeerd om naar de werkelijkheid te kijken en deze vervolgens te begrijpen. De eerste deelvraag, “Hoe kan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid begrepen worden in termen van samenwerking volgens het actor-gecentreerd institutionalisme?” kan beantwoord worden door te stellen dat volgens Scharpf samenwerking van belang is omdat dit, in een gefragmenteerd institutioneel systeem, de enige mogelijkheid is om de problemen die in dit systeem aan de dag komen op te kunnen lossen. Immers, bij regionale samenwerking zijn er vanwege het ‘regionale gat’ meerdere actoren, in casu met name lokale overheden betrokken bij regionaal beleid, die elk een relatief autonome positie hebben en zullen opkomen voor de belangen van hun referentie-eenheid; de gemeente en haar bevolking. Wanneer de spanning tussen lokale en regionale belangen ervoor zorgt dat er geen samenwerking is, is er geen sprake van positieve coördinatie waarbij een actieve politiek wordt gevoerd, wat volgens Scharpf nodig is de problemen effectief op te lossen. Het belang van samenwerking is dus groot; het moet zorgen voor een effectief beleid, en voorkomen moet worden dat er sprake is van over- of ondervervlechting, zelf-blokkering en reactief beleid.

Met het gepresenteerde actor-gecentreerd institutionalisme wordt één en ander in een breder perspectief geplaatst en wordt het mogelijk de samenwerking beter te analyseren en te begrijpen.

Het raamwerk laat zien dat het hiervoor nodig is te kijken naar de actoren, hun oriëntaties, preferenties en percepties en capaciteiten, hoe deze tot elkaar verhouden en tot welke keuzes de actoren in zo’n multi-actor setting zullen komen (actorconstellatie) en de interactiewijzen. De daadwerkelijke keuzes komen immers tot stand door interacties. Zowel de actoren, de actorconstellatie als de interactiewijzen worden hierbij beïnvloedt door de institutionele context. Deze context verklaart niet alles, maar structureert wel de keuzes tot op zekere hoogte en reduceert daarmee een groot deel van de empirische variantie. Bij de interacties moet expliciet genoemd worden dat de besluitvormingsregels en procedures, samenwerkingsstructuur en de organisatie van belang zijn.

Ook factoren als leiderschap, de participerende individuen, vertrouwen en leren van het verleden kunnen echter van invloed zijn op de percepties en voorkeuren van actoren, hun interacties en uiteindelijk het beleid en de effecten ervan.

Effectiviteit is in termen van samenwerking volgens het ACI dus te begrijpen door te kijken naar de actoren die betrokken zijn bij de samenwerking, hun percepties, belangen en voorkeuren, hoe deze zich tot elkaar verhouden, hoe de actoren interacteren en welke keuzes zij uiteindelijk maken en tenslotte door naar de van belang zijnde instituties te kijken. Voor *regionale* samenwerking geldt dit onverkort; omdat er sprake is van verlengd lokaal bestuur wordt de samenwerking gevormd door verschillende gemeenten, die allemaal hun eigen belang hebben. Het is daarom van belang om na te gaan in hoeverre deze belangen overeenstemmen met het gemeenschappelijke, regionale belang, welke voorkeuren de gemeenten hebben en welke keuzes zij uiteindelijk maken. Ook hier geldt, dat wanneer de actoren het gemeenschappelijke belang ondergeschikt vinden aan hun eigen belang en er sprake is van conflicten, dit van negatieve invloed is op de effectiviteit van het beleid. Strategisch gedrag en de frustratie van de samenwerking en het beleidsproces kan ervoor zorgen dat beleid minder effectief wordt omdat het bijvoorbeeld niet wordt uitgevoerd zoals bedoeld of gewenst gelet op het gezamenlijke belang of dat het überhaupt, ondanks voorgenomen op papier, niet van de grond komt.

Dit geldt ook zeker bij *regionaal-ruimtelijk* beleid, omdat dit het hart van de gemeentelijke taken raakt en de impact van dergelijk beleid groot is. Het betreft ingrepen op het grondgebied van de gemeenten of is van invloed op het beleid van de gemeenten ten aanzien van dergelijke ingrepen en betekent vaak het doen van grote financiële investeringen, met ook grote potentiële opbrengsten. Daarbij komt dat ook voor de burger dergelijk beleid ingrijpend is; het gaat om zichtbare, tastbare ingrepen in hun fysieke woon- en leefomgeving. Voor gemeenten is het daarom een hard gelag concessies te doen ten aanzien van dergelijk beleid ten nadele van het eigen belang en ten faveure van het gezamenlijk belang. Ten slotte is bij regionaal-ruimtelijk beleid de effectiviteit in de zin van implementatie, doorwerking naar de praktijk en uitvoering een cruciaal punt, het gaat hier immers in veel gevallen om daadwerkelijke realisatie, de aanleg of bouw van wegen, groen- of recreatievoorzieningen en vastgoed.

Met de noties van Scharpf als referentiekader is gekeken naar de regionale samenwerking in de Drechtsteden en het belang ervan voor de effectiviteit van het regionaal-ruimtelijke beleid, in het bijzonder in het geval van het Project Drechtoevers. De beantwoording van de tweede deelvraag, "In hoeverre is het regionaal-ruimtelijk beleid in de Drechtsteden effectief?" heeft het probleem van de samenwerking in de Drechtsteden verder toegelicht. In de Drechtsteden worden wel plannen gemaakt en is er sprake van gezamenlijke beslissingen en beleid, maar ontbreekt het nog teveel aan uitvoering of wordt, met name in het geval van de Drechtoevers, het beleid niet zoals bedoeld, namelijk in samenhang, uitgevoerd. Het beleid heeft hierdoor de doelstellingen niet gehaald en te weinig effect. Ook bij de Drechtoevers bleek dat het Masterplan wel het predikaat 'actief' verdiende, omdat men zich gezamenlijk richtte op ontwikkeling en actieve aanpak van problemen in de regio, maar in de uitvoeringsfase er van effectieve probleemoplossing niet veel meer over was. Dit brengt ons bij het tweede deel van de betreffende deelvraag, "Wat is hierbij het belang van samenwerking?", die een verklaring van het voornoemde probleem beoogt. Bij de beantwoording hiervan is gebruikgemaakt van de operationalisering op basis van Scharpfs noties die naar voren zijn gekomen bij de beantwoording van de eerste deelvraag. De samenwerking is in de Drechtsteden zeker van belang geweest. Omdat de samenwerking niet optimaal is verlopen, is ook de effectiviteit van het beleid tekort geschoten; beleid is niet uitgevoerd volgens de doelstellingen of helemaal niet uitgevoerd. Om de vraag te beantwoorden wat dit belang nu precies is geweest, wat niet in één zin te vatten is, is het van belang nader te kijken naar de aspecten die in het ACI naar voren als zijnde van belang voor samenwerking en teneinde de effectiviteit van het regionaal-ruimtelijk beleid te begrijpen. Deze aspecten omtrent samenwerking, waarin het belang van samenwerking voor de effectiviteit van het regionaal-ruimtelijke beleid in de Drechtsteden in gelegen is, zullen hieronder naar voren worden gebracht.

Allereerst blijken de lokale overheden in de Drechtsteden hun eigen probleemoriëntaties en belangen te hebben die van elkaar verschillen. Aan de ene kant is men wel bewust van het belang van samenwerking voor de regionale ontwikkeling, maar gemeenten zijn bang om hun autonomie en bevoegdheden kwijt te raken. Het is de perceptie van de meeste gemeenten dat het regionale belang het eigen belang schaadt (vooral bij kostbare plannen en de uitvoering van de plannen) en daarom willen deze twee nogal eens botsen. Het eigenbelang gaat dus voor en de actorconstellatie vertoont daarmee potentiële conflicten. In de praktijk komen deze ook tot uitdrukking. De samenwerkingsstructuur is niet afdoende om conflicten te onderdrukken en de interacties verlopen dan ook niet soepel en hebben niet de gewenste beleidsresultaten. Dit komt ook omdat de samenwerking nogal enige mate van vrijwilligheid kent en de regionale sturing niet afdoende is. Van deze vrijwilligheid is sprake omdat de betrokken actoren, de gemeenten, zelf de structuur tot op zekere hoogte hebben bepaald; er is sprake van een bottom-up samenwerkingsverband. Dat dit zeker geldt voor regionaal-ruimtelijk beleid is omdat het juist bij ruimtelijke projecten vaak voorkomt dat er veel belangen (waaronder geld) in het geding zijn.

De institutionele context is van invloed op bovenstaande. Met name de formele, regulatieve pijler speelt hierbij een rol. Er is in Nederland namelijk geen direct gekozen regionaal bestuur, en daarom is er sprake van 'verlengd lokaal bestuur', het gaat dan ook immers om regionale *samenwerking*, waarbij het accent ligt op de intergemeentelijke samenwerking. De bevoegdheden van een dergelijk samenwerkingsverband zijn echter beperkt, vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling op grond van de WGR. Aan de andere kant wordt de structuur van het samenwerkingsverband ook beïnvloed door de actoren. Het samenwerkingsverband in de Drechtsteden is daarom vrijwillig en wordt daarom ook bottom-up, door de actoren, vormgegeven. Deze actoren, met name de gemeenten, blijken echter nogal huiverig bevoegdheden en autonomie over te dragen. Ook dit vindt haar oorsprong in de institutionele context. Het 'Huis van Thorbecke' is in dit verband relevant; het vormt de basis voor de taken en bevoegdheden van gemeenten volgens het subsidiariteitsbeginsel. De identiteit van gemeenten en hun bestuurders is daardoor gelegen in de zeggenschap over de eigen gemeenten. Het is daarom logisch dat zij hun taken en bevoegdheden niet al te snel af willen staan omdat zij hiermee hun identiteit en bestaansrecht zouden kunnen verliezen. Wanneer gemeenten wel bevoegdheden zou afstaan dreigt het gevaar dat lokale belangen ondergeschikt raken aan regionale belangen en hierdoor de lokale bevolking de dagelijkse bestuurders en gemeenteraadsleden afvalt en niet meer herkijst. De primaire taak en zorg voor gemeenten is dan ook het waarborgen van het lokale belang - wat door de invoering van het duale stelsel overigens nog wel meer voor raadsleden als voor dagelijkse bestuurders geldt -, om geen kritiek te krijgen van de eigen achterban en uiteindelijk verkiezingen en macht te verliezen. Samenwerking is voor de kleine gemeenten een hekel punt omdat dit samenwerking met Dordrecht inhoudt en voor velen annexatie door Dordrecht, fysiek en/of bestuurlijk, nog steeds een grote bron van angst is.

Gemeenten wilden niet dus teveel bevoegdheden afstaan, waardoor beslissingen op regionaal niveau niet bindend zijn, door gemeenteraden nog zelf goedgekeurd moeten worden en er weinig controle is op de uitvoering, laat staan dat er sancties staan tegenover niet samenwerken of niet uitvoeren. Er blijkt dus sprake te zijn van een institutionele val. De samenwerkingsstructuur is niet afdoende, maar de institutionele structuur belemmert ook het aanpassen ervan.

In veel gevallen worden regionale plannen in de gemeenten met achterdocht en scepsis ontvangen. Het feit dat raadsleden minder in de samenwerking zijn geïnteresseerd en er minder bij worden betrokken draagt hier aan bij, terwijl ook de oude vete tussen Dordrecht en de kleinere gemeenten nog steeds op de achtergrond speelt. Gesteld kan worden dat bij de gemeenten het draagvlak – omdat de perceptie is dat het regionaal belang het eigen, lokale belang aantast en de gemeenten de voorkeur geven aan het eigen belang - en in sommige gevallen ook de capaciteit ontbreekt waardoor beleid in de praktijk niet wordt uitgevoerd of

het gevaar dreigt dat de regionale doelstellingen en eisen worden losgelaten en de effectiviteit van het beleid verloren gaat bij de uitvoering van projecten door gemeenten. Tenslotte is van belang dat gemeenten gewoonweg niet gewent zijn samen te werken – ook dit is institutioneel bepaald -, en daardoor minder bij het regionaal belang en regionale samenwerking stil staan. Door personele wisselingen bij gemeenten en het steeds vaker aantrekken van externen bij de projecten verdween in het geval van het project Drechtoevers het regionale besef bij gemeenten en projecten langzaam.

Van 'echte' samenwerking blijkt dus geen sprake te zijn, de gemeenten hebben een ambivalente houding tegenover de samenwerking; ze stellen hun eigen belang boven het regionale belang, wat leidt tot strategisch gedrag, frustratie van het beleidsproces en verminderde uitvoering. Aanvankelijk leek er bij het Project Drechtoevers wel sprake te zijn (bij de planvorming) van actief, effectief beleid en positieve coördinatie, maar uiteindelijk strandde dit toen de eigen belangen te zeer dreigden te worden aangetast in de uitvoeringsfase en werd het beleid meer reactief en was er meer dan voorheen ook sprake van negatieve coördinatie, het niet willen samenwerken, wat de uiteindelijke effectiviteit, de probleemoplossingen en de uitvoering, in de weg stond.

Volgens Sijmons is een dergelijke situatie, waarbij er weliswaar sprake is van een overdaad aan plannen, maar er door het ontbreken van een daadkrachtige, autonome regionale bestuurslaag, tegelijkertijd sprake is van een gebrek aan daadwerkelijke uitvoering van projecten, typerend voor de Nederlandse situatie; "We klooiën maar aan via verre van effectieve horizontale en verticale coördinatie, die zelfs het geduld van de meest geharde poldermodelaanhangers op de proef stelt." (Sijmons, 2002, p. 72).

Ook andere voorbeelden laten zien dat de situatie in de Drechtsteden niet uniek is. Zo zijn de gemeentebesturen, de colleges, van de gemeenten in de Hoeksche Waard tot overeenkomst gekomen over de samenwerking op het eiland, overigens vanwege schaduw van de hiërarchie, de dreiging van de provincie om gemeentelijke herindeling door te voeren, maar liggen de gemeenteraden momenteel nog dwars. En in de Rijn- en Veenstreek verzuchtte men recent dat eindelijk echt aan het werk gegaan kon worden, omdat samenwerking tussen de gemeenten en andere partners bij een integraal ontwikkelingsplan in de regio van de baan was. Jarenlang streden de partners om de kwestie hoe eventuele winst in de ene gemeente kon worden doorgeschoven naar de andere.

Wat wel van positieve invloed is geweest bij de samenwerking is de rol van de provincie. De provincie heeft als actor een belangrijke positieve rol bij de samenwerking in de Drechtsteden, het regionaal-ruimtelijk beleid en bij het Project Drechtoevers in het bijzonder gehad en in sommige gevallen heeft het deze nog steeds. De provincie heeft niet de institutionele beperking van het lokale belang dat de gemeenten wel hebben en wat de samenwerking frustreert. De provincie heeft duidelijk het regionale belang voor ogen en is daardoor een initiatiefnemer geweest en nog steeds een stimulans. Begin jaren negentig kan de provincie hierbij overigens ook gefungeerd hebben als 'shadow of hierarchy'. Waar de provincie Zuid-Holland zich enigszins heeft teruggetrokken heeft de burgemeester van Dordrecht de rol als touwtrekker van de provincie overgenomen in zijn positie als voorzitter van het Drechtstedenbestuur. De notie van leiderschap is ook in de Drechtsteden dus op z'n plaats.

Samenwerking is blijkens het voorgaande belangrijk, maar aan de andere kant schier onmogelijk. In de Drechtsteden is het moeilijk een goede middenweg te vinden tussen zogenaamde 'Unterflechtung' en 'Überflechtung'. Aan de ene kant is er immers te weinig coördinatie; enerzijds omdat er nog steeds een regionaal gat is omdat er geen autonome regionale organisatie is en anderzijds omdat de gemeenteraden en ambtenaren te weinig betrokken zijn. Vanwege dit laatste is er minder draagvlak en commitment, waardoor gemeenteraden op de rem trappen en ambtenaren lokaal aan het werk gaan.

Aan de andere kant is er echter ook snel te veel vervlechting, waardoor het moeilijk wordt om tot besluiten te komen. Meer betrokkenen zorgen wel voor meer draagvlak en legitimiteit, maar maken het proces immers ook stroperig en minder daadkrachtig omdat er meer standpunten en belangen zijn en daarom de kans op conflicten groter is. Bestuurlijke drukte is een ook vaak genoemd negatief aspect van de samenwerking wat geassocieerd kan worden met oververvlechting.

Regionale samenwerking zoals in de Drechtsteden vertoont daarnaast kenmerken van een gezamenlijke besluitvormingsval. Het aantasten van de bevoegdheden van autonome instituties is onmogelijk als dezelfde instituties hierover moeten beslissen omdat zijn autonoom zijn. Het afstaan van autonomie betekent immers een aantasting van de mogelijkheden om voor het eigen belang op te komen en, daarmee, van de eigen identiteit. Desalniettemin verdient het, gezien het groeiende belang van de regio en regionale ontwikkeling, de voorkeur om op zoek te gaan naar een oplossing, om de samenwerking te verbeteren teneinde de effectiviteit van het beleid te verbeteren. Hiertoe dient dan ook de beantwoording van de derde en laatste deelvraag in de volgende paragraaf.

5.2 Aanbevelingen

In de Drechtsteden is steeds gesteld tijdens de verschillende discussies die er in de loop van de tijd, tot aan 'Manden Maken' toe, geweest zijn over de samenwerking, dat de inhoud de structuur moet volgen. Gemeenten, vooral raden, hebben benadrukt en zijn erin gerust gesteld dat zij geen bevoegdheden hoeven af te staan aan een regionaal orgaan zonder dat hier inhoudelijke redenen tegenover staan. Men zegt dus geen verlies te willen lijden zonder dat hier winst in termen van beter beleid voor de regio tegenover staat.

In de praktijk, wanneer het gaat om ofwel de samenwerkingsstructuur, ofwel het regionaal beleid, dient echter niet alleen gelet te worden op de inhoudelijke opgave voor de regio, maar zeker ook met belangen, percepties en voorkeuren van de actoren. Beleid kan in theorie nog wel zo mooi het probleem oplossen en de structuur kan nog zo mooi hierop aansluiten, het zijn uiteindelijk de actoren die het beleid moeten accepteren en uitvoeren. Hierbij spelen niet alleen rationale motieven een rol, maar ook andere factoren waarmee ook rekening mee gehouden moet worden. Wanneer de gemeenten immers denken benadeeld te worden, zal dit de samenwerking en het beleidsproces frustreren en daarmee de effectiviteit van het beleid. Gezocht moet dus worden naar een oplossing die de lokale sentimenten in acht neemt en samenwerking en beleid genereert die door de gemeenten geaccepteerd wordt, waardoor het samenwerkings- en beleidsproces niet gefrustreerd wordt en leidt tot effectiviteit van het beleid, namelijk uitvoering volgens de gestelde ambities. De vraag "Hoe zou de samenwerking in de praktijk moeten zijn om bij te kunnen dragen aan de effectiviteit van regionaal-ruimtelijk beleid?", het eerste deel van de laatste deelvraag, kan worden beantwoord door te stellen dat er sprake moet zijn van daadwerkelijke samenwerking, waarbij het gezamenlijk belang voorop staat en het beleidsproces niet gefrustreerd wordt maar de gemeenten gezamenlijk naar de beste oplossing zoeken en deze op de beste manier ten uitvoer brengen. Kort door de bocht zou gesteld kunnen worden dat de volgende punten hierbij van node zijn om dit te realiseren:

- Gemeenten moeten het regionale belang vooropstellen;
- Zij moeten inzien dat regionale ontwikkeling van elementair belang is voor de eigen gemeente en dus de eigen belangen;
- Hierdoor zouden zich geen conflicten voordoen en hoeven gemeenten geen strategische keuzes te maken;
- Er is hierdoor sprake van eendrachtige samenwerking en het proces wordt niet gefrustreerd;
- Gezamenlijk kan vervolgens gezocht worden naar een beleid dat voor de regio als geheel de beste resultaten geeft;

- o Gemeenten zouden dan dit beleid steunen en het ten uitvoer brengen, en;
- o Waar nodig zouden taken en bevoegdheden overgedragen moeten worden naar een regionaal orgaan.

Het inzicht in en het begrijpen van de situatie in de Drechtsteden op basis van het ACI laat zien dat de situatie in de Drechtsteden echter niet zo makkelijk op te lossen is. Het zijn juist de actoren, de belangen, percepties en voorkeuren en de (hierop van invloed zijnde) institutionele context die ten grondslag liggen aan de problematiek en die hardnekkig zijn en moeilijk te veranderen lijken. Verschillende pogingen zijn immers al gedaan en steeds lijkt men toch weer in de institutionele val te trappen. Toch is eerder gesteld dat er volgens het model van Scharpf en aanvullende theorieën verschillende mogelijkheden zijn om de samenwerking en de effectiviteit van beleid te veranderen cq. te verbeteren. Als antwoord op het tweede deel van de derde en laatste deelvraag “Welke aanbevelingen om de regionale aanpak te verbeteren kunnen op basis van de verkregen inzichten gedaan worden?”, zullen hiertoe pragmatische aanbevelingen worden gedaan die oog hebben voor de realiteit. Het verdient hierbij de voorkeur een samenstelling van de aanbevelingen in de praktijk te brengen, daar verschillende factoren, zowel oorzaken van verminderd effectiviteit als oplossingsmaatregelen, elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden.

Allereerst kan het een optie zijn op Rijksniveau de institutionele context te veranderen, die de voorkeuren en keuzes van actoren structureren, als ook de actorconstellatie en interactiewijzen structureren. Dit is echter over het algemeen een langzaam proces. Tradities, gewoonten en normen en waarden kunnen moeilijk veranderd worden. Formele regels lijken op het eerste gezicht een makkelijker te realiseren optie, maar kan ook op veel weerstand kan stuiten. Dit blijkt wel uit de discussie in het verleden over stadsprovincies. Wanneer er gesleuteld wordt aan de formele taken en bevoegdheden van gemeenten komen gemeenten immers in het verweer; hierdoor wordt immers de identiteit en machtspositie van gemeenten en hun bestuurders aangetast. Daarnaast kan het ook juridisch een hele toer zijn; het Huis van Thorbecke vormt de basis voor het openbaar bestuur en het wijziging hiervan is een grondwettelijke procedure.

Ook hier blijkt dus sprake te zijn van een institutionele val. Wel kunnen andersoortige regelgevingen een oplossing zijn. Het betreft hierdoor vooral incentives, prikkels om samen te werken, bijvoorbeeld een subsidie wanneer problemen regionaal worden aangepakt en uitgevoerd of het verbinden van voorwaarden omtrent een regionale aanpak aan subsidieregelingen. Het wordt voor de gemeenten immers aantrekkelijker regionaal te werk te gaan wanneer dit het eigen (financiële) belang minder aantast. Gemeenten krijgen hierdoor dus andere interactie-oriëntaties en maken dan andere keuzes. Dit kan overigens ook gebeuren onder invloed van de ‘shadow of hierarchy’. De dreiging (waarvan een prikkel tot samenwerking uit kan gaan) van herindeling is in de Drechtsteden echter niet (meer) aan de orde en ook in het verleden is hier niet echt sprake van geweest. De provincie, die in Nederland normaal als een dergelijke schaduw fungeert en kan dreigen met herindeling, is eerder een actor geweest die op een positieve wijze de samenwerking heeft gestimuleerd.

Bovenstaande ons bij de actoren. Bij regionale samenwerking is het vrijwel onmogelijk de samenstelling van de actorconstellatie te veranderen; gemeenten moeten immers betrokken zijn wanneer het gaat om ingrepen op hun grondgebied. Wel is het echter mogelijk de percepties van de actoren te veranderen. Dit zou een taak van een (nieuwe) regionale organisatie kunnen zijn, in het geval van de Drechtsteden het Bureau Drechtsteden. Procesmanagement en goede communicatie over het belang van regionale samenwerking en regionaal-ruimtelijk beleid bij de actoren kan de perceptie vergroten dat dit ook inderdaad belangrijk is en wordt er een draagvlak, sense of urgency en commitment gecreëerd. Ook dit heeft uiteindelijk invloed op de voorkeuren van actoren en hun keuzes en handelen. Dit leidt ertoe dat de actorconstellatie eensgezind wordt en er minder conflicten zijn. Een belangrijk onderdeel hierbij ook is dat de betrokken (sub)actoren goed bij de samenwerking betrokken zijn, zodat zij het belang ervan inzien. Dit kan door procesmanagement en communicatie,

maar ook door veranderingen in de samenwerkingsstructuur en de organisatie ervan. 'Überflechtung' en bestuurlijke drukte moeten echter ook worden voorkomen. Er moet daarom telkens een afweging gemaakt worden tussen eenzijdige communicatie en tweezijdige vormen van overleg en inspraak; er moet een goede wisselwerking zijn tussen openheid en geslotenheid

De plannen in het kader van 'Manden Maken' volgen voor een groot deel al bovenstaande suggesties. Gemeenteraden worden beter betrokken middels een Drechtraad en proces- en programmamanagement moeten leiden tot meer uitvoering.

Het is interessant om te zien wat de effecten zullen zijn van het experimenteel besluitvormingsproces rondom de Herijking RO en vervolgens of de 'controle' door programmamanagers daadwerkelijk op lokaal niveau leidt tot een betere naleving of doorwerking en uitvoering van regionaal beleid.

Een investeringsfonds lijkt hierbij een goed hulpmiddel om regionale projecten te realiseren. Voor gemeenten wordt het financieel aantrekkelijker deel te nemen, door de bijdrage van de provincie is het mogelijk dat alle gemeenten er financieel voordeel van ondervinden.

Voor een regionaal grondbeleid of grondbedrijf is het echter nog zeer sterk de vraag of hiervoor het draagvlak bij de gemeenten groot genoeg is. Uit de vereveningsdiscussie bij het Project Drechtoevers blijkt dat gemeenten niet snel bereid zijn bevoegdheden en zeggenschap over financiën af te staan en helemaal niet nu de meeste gemeenten moeten bezuinigen. Ditzelfde geldt voor de discussie over de rol van Dordrecht. De randgemeenten zullen niet onverdeeld positief staan tegenover het voorstel om Dordrecht een belangrijkere rol te geven, ook al heeft Dordt meer kennis en expertise. Voor Dordrecht betekent dit een delicate positie, waarbij het voorzichtig om moet gaan met de eigen standpunten en ideeën en rekening moet houden met de sentimenten in de andere gemeenten. Ditzelfde geldt voor de discussie omtrent de status en bevoegdheden van het samenwerkingsverband. Het idee is geopperd om de effectiviteit van de samenwerking te vergroten door het samenwerkingsverband de WGR+ status te geven, met meer autonomie.

Van belang is hierbij wel dat het gaat om de lange termijn. Door ervaringen in het verleden kunnen actoren leren en een andere perceptie krijgen en kan er onderling vertrouwen ontstaan. Dit geldt ook voor de gemeenten in de Drechtsteden. Regionale samenwerking zoals in de Drechtsteden is een langdurig proces, waardoor het mogelijk wordt dat de percepties van actoren in positieve zin veranderen doordat zij de resultaten zien van de samenwerking. Het vieren van resultaten, waar ook Dijkstal c.s. van spreken, is daarom niet onbelangrijk. Voorzichtigheid blijft echter geboden bij het opperen van ideeën voor de toekomst om actoren nu niet tegen het zere been te schoppen en daarmee toekomstige plannen bij voorbaat al gedoemd zijn tot mislukken. Het benadrukken van de experimentele status van plannen zoals bijvoorbeeld een Drechtraad en een dagelijks bestuur is daarom geboden.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat individuen van belang zijn. Als eerste betreft het hier de rol van zogenaamde leiders. Leiderschap kan de samenwerking en de uitkomsten in termen van beleid en uitvoering stimuleren. Hoewel leiderschap moeilijk te creëren is, kan het wel belangrijk zijn een goede leider te zoeken (of te behouden) voor centrale en cruciale functies in regionale netwerken, organisaties of gremia.

Ook andere individuen zijn belangrijk. Vooral op ambtelijk niveau, maar ook bij de raadsleden blijkt dat door het wisselen van de participerende individuen of individuen die betrokken zijn bij de uitvoering zonder goede kennisoverdracht, de kennis over en contacten in en met de regio verloren gaan en het belang van regionale samenwerking uit het oog wordt verloren. Van belang is hiernaast dat steeds meer ambtelijk werk wordt uitbesteed aan externe partijen, adviseurs en management, met hetzelfde gevolg. Goede kennisoverdracht en communicatie betreft dus vrijwel de gehele gemeentelijke organisatie. Het kan echter ook een oplossing zijn om voor de participatie individuen aan te wijzen met bijzondere expertise over of belangstelling voor de regio en netwerkqualiteiten. Zij zullen en kunnen dan voor de

niet-participerende individuen binnen de gemeenten een verbindende schakel vormen en het regionale besef in de gehele organisatie bevorderen.

Communicatie, maar van een ander, meer voorlichtend niveau, is ook belangrijk richting de bevolking. Zolang er sprake is van een verlengd lokaal bestuur zal de regionale samenwerking handen en voeten gegeven moeten worden door bestuurders met een 'dubbele pet'. Wanneer de achterban, de kiezers, van deze bestuurders het belang van de samenwerking niet inzien blijft het gevaar dat de bestuurders (ook raadsleden) naar hun kiezers zullen luisteren en lokale belangen zullen prefereren boven regionale, om hun kiezers tevreden te houden. Wanneer de bevolking echter het nut inziet van de regionale samenwerking, zullen hun vertegenwoordigers de samenwerking kunnen ondersteunen zonder bang te hoeven zijn voor kritiek van hun bevolking.

Tenslotte is het mogelijk ervoor te zorgen dat beleid beter wordt geïmplementeerd en uitgevoerd door het beleid zelf aan te passen. Over het algemeen moet gezocht worden naar het beleid met de grootste kans op implementatie. Voor de Drechtsteden geldt dat van te voren daarom dat zowel bepaald moet worden wat het probleemoplossend vermogen is van het voorgestelde regionaal beleidsalternatieven als de weerstand die het beleid zal oproepen bij gemeenten. In ieder geval verdient het grondige aandacht te kijken in hoeverre regionaal beleid wel noodzakelijk is. Wanneer lokaal beleid of lokale uitvoering volstaat is dit in de meeste gevallen, behalve wanneer de gemeente niet de capaciteit heeft, wenselijk om het beleid over te laten aan de gemeente om onnodige conflicten en het uitblijven van de uitvoering te voorkomen. Het adagium 'hoog wat moet, laag wat kan' geldt niet alleen voor de mate van decentralisatie of centralisatie van taken tussen Rijk en lagere overheden, maar zeker ook voor de verhouding tussen regio en gemeenten. Ook wanneer er sprake is van grensoverschrijdende projecten is een regionale aanpak misschien niet altijd nodig; gemeenten kunnen ook bilaterale samenwerking aangaan.

Twee verschillende manieren om het, gezien de verwachte weerstand en de actorconstellatie, beste beleid te creëren kunnen in dit verband concreet genoemd worden. Allereerst kan er effectief beleid worden gecreëerd door te kijken wat de lokale belangen zijn en hier tot op bepaalde hoogte aan tegemoet te komen en zo een goede middenweg te zoeken tussen regionaal en lokaal belang. Het is mogelijk om dit te doen op een gezamenlijke manier, waarbij in bijvoorbeeld workshops de belangen uitgesproken kunnen worden en vervolgens gezamenlijk zoek gegaan kan worden naar innovatie vormen van beleid en projecten die zoveel mogelijk aan zowel de lokale als de regionale, gezamenlijk belangen tegemoet komen. In het rapport over ontwikkelingsplanologie van het Ruimtelijke Planbureau (Dammers, Verwest, Staffhorst en Verschoor, 2004) wordt in dit kader voorgesteld om planconcepten te ontwikkelen die niet alleen open, wat kenmerkend is voor planconcepten, maar ook gedeeld moeten zijn. Een planconcept moet verenigend kunnen werken en commitment bewerkstelligen. Gedegen procesmanagement kan worden gebruikt om dit te realiseren. Het organiseren van verrassende ontmoetingen, het gezamenlijk uitvoeren van feitenonderzoek, het gezamenlijk ontwerpen en het benutten van kennismanagement zijn hierbij typische tools uit de gereedschapskist van het procesmanagement die genoemd worden door de auteurs. Overigens wordt tevens gesteld dat de openheid ook afgewisseld moet worden met geslotenheid, om te voorkomen dat planconcepten verzanden, niet concreet zijn en te breed worden of dat het proces niet goed verloopt. De noodzaak om Überflechtung en teveel bestuurlijke drukte te vermijden geldt dus ook hier.

Als tweede optie geldt het loslaten van het denken dat samenwerking, om zo effectief mogelijk te zijn, gericht moet zijn op coproductie. Het beleid kan zich immers echter beperken tot afstemming. Deze afstemming moet ervoor zorgen dat er geen sprake is van concurrentie, maar eerder van complementariteit. Afstemming om te streven naar complementariteit zal immers leiden tot minder conflicten. Gemeenten blijven zelf autonoom en krijgen juist de mogelijkheid om dat te doen waar zij goed in zijn en kunnen zelfs hierdoor hun eigen identiteit versterken. Complementariteit dient hierbij als basisingrediënt voor een policentrische ontwikkeling. (Zie voor een uitwerking hiervan verder ook Hornis, 2004.) Ook

de VROM-raad pleit in verschillende adviezen (1999; 2001) voor een dergelijke vorm van samenwerking waarbij gestreefd moet worden naar pluriformiteit, omdat door verscheidenheid synergy kan ontstaan - opbrengsten kunnen gemaximaliseerd worden - en er een aantrekkelijke, gedifferentieerde regio wordt gecreëerd. Zo wordt gesteld dat "De raad pleit [...] voor synergy in plaats van concurrentie tussen steden. Bij competitie en concurrentie wordt vaak hetzelfde nagestreefd. Door middel van samenwerking kunnen de steden hun verschillen 'uitbaten'." (VROM-raad, 1999, p. 9). Gemeenten kunnen dus doen waar goed in zijn en dit zo veel mogelijk benutten.

Hiervoor is wel samenwerking op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid nodig, wat als onderlegger moet dienen voor policentrische ontwikkeling, omdat maximale bereikbaarheid essentieel is om draagkracht voor de specialisatie van gemeenten te garanderen. Over het algemeen wekt dit echter minder weerstand als op andere beleidsterreinen (Tordoir, 2002).

Het regionaal-ruimtelijk beleid wordt hierdoor minder inhoudelijk, het richt zich meer op het aangeven van de gewenste policentrische ontwikkelingsrichting en legt tevens een grotere taak neer voor procesmanagement en communicatie. Procesmanagement en communicatie zijn hier nodig om de gemeenten om de gemeenten te overtuigen van het nut en de noodzaak van afstemming én om duidelijk te maken dat een dergelijke, zwakke vorm van samenwerking en eigen belangen en identiteit niet aantast maar juist kan versterken. Financiële incentives, bijvoorbeeld door subsidies van provincie of rijk, kunnen hierbij gemeenten ook over de streep trekken.

Over het algemeen kan aanbevolen worden om voor elk beleidsveld te overwegen of regionale samenwerking nodig is en welke vorm deze samenwerking dan zou moeten hebben. Dit sluit aan bij Tordoires (2002) pleidooi voor een 'bonte verzameling samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus'. Om tot dergelijke keuzes te kunnen komen zouden gemeenten gebruik moeten maken van de kennis en ervaring van andere overheden of instellingen. Een belangrijke rol is hierbij zeker weggelegd voor de provincies.

Overigens moet opgemerkt worden dat voor regionale ontwikkeling meer nodig is dan goede samenwerking tussen de verschillende overheden. Hoewel expliciet niet het onderwerp van dit onderzoek, bleek tijdens het onderzoek dat de samenwerking met andere (private) partijen van belang kan zijn voor zowel de samenwerking tussen de gemeenten als de (gezamenlijke) uitvoering van het beleid.

Tegenwoordig spelen private partijen immers een steeds belangrijker rol. Gesproken wordt wel van 'governance' of 'horizontaal bestuur'. De overheid kan andere partijen steeds minder hun wil opleggen, maar moet in plaats daarvan in onderhandeling met deze partijen om haar doelen te bereiken. Bij de vereveningspoging voor het Drechtoeverproject bleek al dat de grondposities van de private partijen een overeenkomst tussen de gemeenten mede in de weg stonden. Wanneer het gaat om het realiseren, in wezen het uitvoeren van beleid, dan zijn het ook bijna altijd de private partijen die dit in belangrijke mate bepalen. Zo zijn het bij woningbouwprojecten uiteindelijk de ontwikkelaars die beginnen met de bouw. Gemeenten hebben wel instrumenten waarmee gestuurd kan worden op onder meer de programmering maar kunnen ontwikkelaars niet dwingen te bouwen. Ontwikkelaars hebben daarbij nog eens andere belangen en denken volgens andere wetmatigheden. Voor een goede uitvoering van het regionale beleid is ook regionale sturing richting private partijen nodig. Hiervoor zijn additionele incentives (of discentives) voor nodig, die tot stand kunnen komen op basis van afspraken gemaakt in een goede vertrouwensrelatie, met commitment van beide zijden. Om dit te creëren is zeker ook hier procesmanagement nodig.

Een concreet voorbeeld is in dit verband één van de aanbevelingen voor ruimtelijke systeeminnovaties die Priemus (2003) voorstelt. In zijn optiek is het nodig dat verschillende projecten in een zogenaamde projectenveloppe worden 'gestopt'. De winst van bepaalde projecten moet worden gebruikt om het verlies op te vangen van andere projecten. Ook hier is dus sprake van een soort vereveningsfonds voor, dat van belang is voor regionale ontwikkeling. Een verschil is echter dat niet alleen publieke partijen, de gemeenten, maar

ook de private partijen (met name projectontwikkelaars of ook wel investeerders) een deel van hun opbrengst aan moeten wenden voor de realisatie van verliesgevende projecten. Dit doet niet alleen een beroep op het maatschappelijk ondernemerschap van de private partijen, maar raakt ook het belang van deze partijen ; het niet realiseren van projecten omdat deze verliesgevend zijn en gemeenten niet voor de kosten op willen draaien is uiteindelijk ook nadelig voor projectontwikkelaars omdat zij daardoor helemaal geen winst meer kunnen maken en minder omzet hebben.

Voor gemeenten wordt zo, door het hanteren van projectenveloppen en de bijbehorende regionale verevening, regionale samenwerking en ontwikkeling (en de daadwerkelijke uitvoering van projecten) aantrekkelijker omdat door de bijdrage van projectontwikkelaars de verliezen van gemeenten beperkt worden; er is eerder sprake van een win-win situatie voor alle gemeenten. Niet alleen de verliesgevende projecten krijgen meer financieringsmogelijkheden, maar ook gemeenten die winst maken hoeven nu immers minder af te staan omdat ook private partijen bijdragen aan de compensatie van gemeenten cq. projecten met verliezen. Financiële risico's en debacles worden zo verkleind en de belangen van gemeenten blijven overeind.

5.3 Slotconclusie

De gemeenten in de Drechtsteden geven op basis van hun identiteit en taken die ingegeven zijn door de institutionele context de voorkeur aan hun eigen belang. Dit botst met het gemeenschappelijke, regionale belang en zorgt er ook voor dat actoren strategisch gedrag vertonen waarbij de samenwerking onder druk komt te staan. In de daadwerkelijke interacties komt dit tot uitdrukking. De structuur, de besluitvormingsregels en de organisatie, zijn hierbij niet afdoende. Dit komt omdat deze structuur van het regionaal samenwerkingsverband in de Drechtsteden bepaald is door de betrokken gemeenten zelf, met randvoorwaarden van 'hogerhand'. Gelet op de positie, de rol en de identiteit van deze gemeenten en hun vertegenwoordigers is het begrijpelijk dat daarom het samenwerkingsverband een zekere mate van vrijblijvendheid kent; gemeenten willen hun bevoegdheden en autonomie niet afstaan. Deze vrijblijvendheid heeft echter ruimte geschapen voor strategisch gedrag en een verminderde effectiviteit van beleid. Met het regionaal beleid wordt niet altijd ingestemd door de gemeenten of wordt niet helemaal uitgevoerd zoals bedoeld, zoals in het geval van de Drechtoevers. Hieruit blijkt dat het eigen belang, met name ook de financiële belangen – die groot zijn bij ruimtelijke projecten – sterk de voorkeur geniet.

Het samenwerkingsverband beoogt - het woord zegt het al - samenwerking; coproductie en tenminste coördinatie door afstemming en overleg. In de praktijk ontstaat echter nog steeds enige vorm van concurrentie of gebrek aan afstemming, samenhang, diversiteit of kwaliteit wanneer de gemeenten zelf de projecten ter hand nemen, zelf uiteindelijk de invulling geven aan plannen, projecten en programma's, en een sterke sturing vanuit de regio achterwege blijft.

Ondanks de geleverde kritiek kent de samenwerking in de Drechtsteden wel degelijk ook enige mate van succes. Zo is het onderling vertrouwen in de afgelopen jaren gegroeid. Dit biedt perspectief om de samenwerking verder uit te bouwen en effectiever te maken. Uit de discussie rondom 'Manden Maken' blijkt echter dat gemeenten, met name raadsleden, nog steeds angstig zijn om autonomie en bevoegdheden af te staan. Het huidige idee om te experimenteren met een minder vrijblijvende structuur waar de raden beter bij betrokken worden is daarom ook een goede manier om meer draagvlak, ook bij de raden, te creëren zonder dat autonomie en bevoegdheden moeten worden afgestaan. Gebleken is ook wel dat goed procesmanagement, waaronder communicatie, en leiderschap belangrijk zijn hierbij. Ook de provincie, als hogere overheid, heeft een stimulerende rol gespeeld en is misschien ook in de toekomst nog nodig. Het blijkt cruciaal om alle partijen op één lijn te krijgen, dat

gemeenten doordrongen worden van het regionale belang en eenzelfde probleemperceptie krijgen. Het op de hoogte zijn en afstemmen van inhoudelijk belangen, het betrekken van alle actoren en relevante personen en het creëren van vertrouwen zijn hierbij ook van evident belang. Dit lijkt overigens makkelijker te gaan als het gaat om facilitaire samenwerking zoals bij het traject 'innovatieve samenwerking', wanneer gemeenten direct financieel voordeel hebben van de samenwerking. Ruimtelijke ordening daarentegen raakt het hart van de gemeente, zowel in fysiek – het gaat om zichtbare, onomkeerbare ingrepen in de gemeente – als in financieel op zicht – grondexploitaties en OZB vormen dé inkomstenbron voor gemeenten. Daadwerkelijke samenwerking, op basis van gedeelde probleempercepties en belangen, is daarom voor het terrein van de ruimtelijk beleid moeilijk maar ook van groot belang, gezien de opgaven van de regio.

Als antwoord op de centrale vraag, "Wat is het belang van regionale samenwerking voor een effectief regionaal-ruimtelijk beleid?" kan concluderend gesteld worden dat regionale samenwerking zeker van belang is voor effectief regionaal-ruimtelijk beleid. Het moet hier wel gaan om daadwerkelijke samenwerking, waarbij door vervechting gekomen wordt tot gezamenlijke besluiten en uitvoering ervan, oftewel actieve politiek en actief beleid. Wanneer er slechts sprake is van een formeel samenwerkingsverband, maar er vanwege de spanning tussen lokale en regionale belangen conflicten zijn en er geen besluiten worden genomen of beleid niet wordt geïmplementeerd of uitgevoerd, is er geen effectief, actief beleid, teneinde de problemen die op regionaal niveau optreden aan te kunnen pakken. Dit geldt zeker voor regionaal-ruimtelijk beleid, waarbij het gaat om de aanpak van problemen met een duidelijke samenhang, complexe opgaven en beleid met grote consequenties. De structuur van de samenwerking is wel van invloed op de samenwerking en het belang ervan voor de effectiviteit, maar indirect, als randvoorwaarde voor de daadwerkelijke samenwerking en als sturingsinstrument. Daadwerkelijke samenwerking begint echter bij de actoren, bij hun belangen, probleemoriëntaties, voorkeuren en percepties. Alleen wanneer er sprake is van gedeelde belangen, probleemoriëntaties, voorkeuren en percepties kunnen conflicten worden voorkomen, en kan samenwerking leiden tot effectief regionaal-ruimtelijk beleid. Ook andere instrumenten kunnen daadwerkelijke samenwerking met effectief beleid als gevolg stimuleren. Innovatieve oplossingen zijn echter welkom om de institutionele val te omzeilen.

Als afsluiting van dit onderzoek moet benadrukt worden dat dit onderzoek niet het handelen van de gemeente wil veroordelen. Integendeel, door de institutionele invalshoek kan het handelen van de gemeenten juist worden begrepen, kan er begrip voor worden opgebracht. Duidelijk is nu immers geworden dat gemeenten handelen naar hun institutioneel bepaalde rol, taak, identiteit en tradities. Wel oordeelt dit onderzoek dat het gebrek aan samenwerking de effectiviteit van het beleid kan belemmeren. Dit kan worden opgelost door regionale samenwerking en hiervoor worden aanbevelingen gedaan.

Regionale samenwerking en effectiviteit zijn evenwel niet zaligmakend. Het wél regionaal samenwerken heeft in een democratie als de Nederlandse immers ook een aantal schaduwzijden. De belangrijkste hiervan is het gebrek aan democratische legitimiteit. Scharpf stelt wel dat een deel van deze legitimiteit ook afhangt van de effectiviteit en uitvoering, maar de 'rest' van de legitimiteit van het openbaar bestuur ontbreekt dan nog steeds grotendeels bij regionale samenwerking. De burger kan slechts indirect invloed uitoefenen op hetgeen een regio doet; er is sprake van een verlengd lokaal bestuur, een indirecte vorm van legitimatie. Dit zou ervoor kunnen pleiten hieruit consequenties te trekken voor de taken en bevoegdheden die een regio zou moeten hebben meegeeft, bijvoorbeeld door deze te beperken tot de uitvoerende taken en beleidsbepaling en controle op de uitvoering thuis te laten in de direct gekozen organen, de gemeenteraden of Provinciale Staten. Het subsidiariteitsbeginsel en het Huis van Thorbecke belemmeren dan misschien regionale samenwerking; ze zijn er toch ook niet voor niets.

Uiteindelijk blijft de afweging tussen democratische legitimiteit en effectiviteit, ook al wordt dit laatste een steeds belangrijker criterium bij de beoordeling van de overheid, dus een politieke afweging, waar de wetenschap misschien wel inzicht in kan bieden en

handreikingen kan doen om het beleid te verbeteren, maar waarbij uiteindelijk ideologische opvattingen en normen ten grondslag liggen aan een bepaalde beleidskeuze. Dit geldt zeker ook bij het al dan niet samenwerken op regionaal niveau.

Literatuur

- Berg, L. van den (1990), *Evenwichtige marktoriëntatie en strategische samenwerking: nieuwe dimensies in het stedelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Berg, L. van den, E. Braun & J. van der Meer (1996), *Organising capacity of metropolitan cities; The cases of Antwerp, Bilbao, Bologna, Eindhoven, Lisbon, Munich, Rotterdam and Turin*. Rotterdam: Euricur.
- Berg, L. van den, E. Braun & J. van der Meer (1997), *Metropolitan organising capacity: experiences with organising major projects in European cities*. Aldershot: Ashgate.
- Boogers, M. & A.F.A. Korsten (2001), Een narrenfeest om niets? De bekleemde stad en het regionale gat. In: F. Hendriks & P. Tops (eds.), *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: pp. 163-176.
- Bressers, H., Klok, P-J., & O'Toole, L. (2000), *Explaining policy action: a deductive but realistic theory*. Paper presented at IPSA World Congress, Special Session 44: Regulative policy strategies for fragmented societies Stratégies de politiques réglementaires dans les sociétés fracturées, Québec, Canada.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service, 2^e herziene druk.
- Bruttomesso, R. (ed.) (1993), *Waterfronts: a new frontier for cities on water*. Venice: International Centre Cities on Water.
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society: The information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Denters, S.A.H. (2001), Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid. In: VROM-raad, *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Den Haag: pp. 82-115.
- Dijk, A.J. van, (ed.) (2003), *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*. Den Haag: ROB.
- Dicken, P (1998), *Global shift: transforming the world economy*. Third edition. London : PCP.
- Fox-Przeworski, J., J. Goddard & M. de Jong (eds.) (1991), *Urban regeneration in a changing economy*. Oxford: Clarendon Press.
- Gerken, L. (1995), Institutional competition: an orientative framework. In: Gerken, L. (ed.), *Competition among institutions*. Houndmills: pp. 1-31.
- Giddens, A. (1984), *The constitutions of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity press.
- Graham, S. & S. Marvin (1996), *Telecommunications and the city : electronic spaces, urban places*. London: Routledge.
- Graham, S. & S. Marvin (2001), *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Routledge.

- Hall, P. (1995), Planning strategies for cities and regions. In: *Town and country planning*, vol. 64, no. 5-6, pp. 139-142.
- Hanf, K. (1988), Politieke vervlechting: institutionele structuren en het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur. In: A.F.A. Korsten & Th.A.J. Toonen (eds.), *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, Antwerpen: pp. 163-184.
- Hendriks, F. & P. Tops (2000), *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum.
- Hornis, W. (2004), *Local identity as the key to effective regional development*. Paper presented at the conference 'Mind the GaP', Nijmegen, 3-4 June 2004.
- Hoyle, B.S., D.A. Pinder & M.S. Husain (1988), *Revitalising the waterfront: international dimensions of dockland redevelopment*. London: Belhaven.
- Hoyle, B.S. & D.A. Pinder (1992), *European port cities in transition*. London: Belhaven Press.
- IPO (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.
- Jong, M. de (1991), Revitalizing the urban core: Waterfront development in Baltimore, Maryland. In: Fox-Przeworski, J., J. Goddard & M. de Jong (eds.), *Urban regeneration in a changing economy*. Oxford: pp. 185-198.
- Janssen-Jansen, L. (2004), *Regio's uitgedaagd. "Growth Management" ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*. Assen: Van Gorcum.
- Keating, M. (1998), *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham, Glos, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Knaap, B. van der & Pinder, A. D. (1992), Revitalising the European waterfront: policy evolution and planning issues. In: Hoyle, S. B. & A.D. Pinder (eds.), *European Port Cities in Transition*. London: pp. 155-175.
- Knox, P. L. (1994), *Urbanization: an introduction to urban geography*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Maarse, J.A.M. (1988), Planning en uitvoering van overheidsbeleid. In: A.F.A. Korsten & Th.A.J. Toonen (eds.), *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, Antwerpen: pp. 377-394.
- Mamadouh, V. (2001), De opkomst van subnationale actoren binnen de Europese Unie. In: *Agora 17*, nr. 1, pp. 15-17.
- March, J.G. (1994), *A primer on decision making*. New York: The Free Press.
- Mayntz, R. & F.W. Scharpf (eds.) (1973), *Planungsorganisation : die Diskussion und die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Meulen, M. van der (2004), *Tussen allen voor één en één voor allen. Het Rijk, de corporaties en het spel om de financiële solidariteit*. Scriptie Universiteit Leiden.
- Meyer, H. (1999), *City and port. Urban planning as a cultural venture in London, Barcelona, New York and Rotterdam: changing relations between public urban space and large-scale infrastructure*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Ministeries van VROM, LNV, EZ & V&W (2004), *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers.

- Pellikaan, H. & W. Hout (1998), *Economische modellen en politieke besluitvorming. Inleiding in de rationele-keuzetheorie*. Bussum: Coutinho.
- Priemus, H. (2003), *Systeeminnovatie ruimtelijke ordening*. Delft: Cendris.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996), Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model. In: *Beleidswetenschap 4*, pp. 353-357.
- Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. In: *Bestuurskunde 9*, nr. 3, pp. 106-116.
- Reverda, A. (2004), *Regionalisering en mondialisering. Een cultuursociologische analyse van het regionale perspectief in een Europese context*. Delft: Eburon.
- ROB (2000), *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*. Den Haag: ROB.
- ROB (2003), *Legio voor de regio*. Den Haag: ROB.
- Sassen, S. (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, F. W., B. Reissert & F. Schabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts : Scriptor-Verlag.
- Scharpf, F. W., B. Reissert & F. Schabel (1977), *Politikverflechtung II: Kritik und Berichte aus der Praxis: Beiträge zu einer Arbeitstagung des Wissenschaftszentrums Berlin*. Kronberg/Ts : Athena^{um}.
- Scharpf, F. (1978), Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden. In: J. Hesse (ed.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden, pp. 21-31.
- Scharpf, F. W. (1988), The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. In: *Public Administration 66*, pp. 239-278.
- Scharpf, F.W. (1994), *Community and autonomy. Multilevel policy-making in the European Union*. EUI working paper RSC no. 94/1.
- Scharpf, F.W. (1997), *Games real actors play. Actor-gecentreerd institutionalism in policy research*. Boulder: West View Press.
- Scharpf, F.W. (1998), *Governing in Europe, Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SER (2002), *Steden op koers. Advies over het grotestedenbeleid, Uitgebracht aan de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid*. Den Haag: SER.
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and organisations*. London: Sage.
- Simon, H. (1957), *Models of Man*. New York: Wiley.
- Sijmons, D.F. (2002), De voldongen fictie. In: *Archis*, nr. 4, pp. 71-74.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming : een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Tordoir, P. (2002), De concurrerende stad bestaat niet. Pleidooi voor een bonte verzameling samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus. In: *Agora*, vol. 18, nr. 1, pp. 4-6.
- Traag, J.M.E. (1993), *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.
- VROM-raad (1999), *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Advies Visie op de stad*. Den Haag: VROM-raad.
- VROM-raad (2001), *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Den Haag: VROM-raad.

Wang, C. (2003), *Waterfront Regeneration*.

Weggeman, J. (1998), Federalisme-onderzoek: nevels en nut. In: *Bestuurskunde* 7, nr. 8, pp. 368-378.

Wilks-Heeg, S. B. Perry & A. Harding (2003), Metropolitan regions in the face of the European dimensions: regimes, re-scaling or repositioning? In: W. Salet, A. Thornley & A. Kreukels (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative studies of European city-regions*. London en New York: pp. 20-38.

Yin, R. K. (1994), *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Geraadpleegde bronnen Drechtsteden/Drechtsoeverers

- Andriessse, H. (2004), 'Ik slaap in Leimuiden, maar droom over de Drechtsteden'. In: *Rotterdams Dagblad – editie Drechtsteden*, 18 september 2004, p. 17.
- Bandell, R. (2004), *Wat betekent 'samen stad'? Toespraak naar aanleiding van presentatie rapport commissie Dijkstal, 13 januari 2004.*
- Bervoets (2004), *Evaluatie Kwaliteitsteam Drechtsoeverers*. Dordrecht: Projectbureau Drechtsoeverers.
- Bongers, M. & R. Scheelbeek (1997), *Evaluatie Drechtsoevererproject 2 jaar na vaststelling van het Masterplan Drechtsoeverers*.
- Bootsman, J. (2004), Raad Ambacht veegt Floriade onverbiddelijk van tafel. In: *Hier Zwijndrecht*, 27 oktober 2004, pp. 1, 3.
- Bureau Drechtsteden (2002), *Perspectiefnota Drechtsteden 2002-2006*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.
- Bureau Drechtsteden (2004a), *Hier bouwen... de Drechtsteden. "Manden maken"; Eindbod*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.
- Bureau Drechtsteden (2004b), *Floriade Drechtsteden 2012. Holland in Zap-formaat*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.
- Bureau Drechtsteden (2004c), *Bestuurlijk voortgangsverslag de Drechtsteden juli 2004*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.
- De Dordtenaar (2004), Schapekoppen. In: *De Dordtenaar*, zaterdag 26 juni 2004, p. 14.
- De Drechtsteden (2004), *Rapport 'Innovatief samenwerken in de Drechtsteden' Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor innovatief samenwerken*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.
- De Stem (2004), Alblasserdam: stad aan het water of dorp in de polder? In: *De Stem - editie Alblasserwaard*, woensdag 25 februari 2004, p. 11.
- Dietvorst, P. (2004), 's-Gravendeel wil status aparte. In: *Het Kompas*, woensdag 24 maart 2004, p. 1.
- Ecorys-Kolpron (2001), *Vereveningsmethodiek Drechtsoeverers*. Rotterdam: Ecorys-Kolpron.
- Engel, J.H. & R.P. Scheelbeek (1999), *Plan van Aanpak Drechtsoeverers*. Dordrecht: Projectbureau Drechtsoeverers.
- Gemeente Dordrecht (1999), *Regionaal Meerjaren Ontwikkelings Programma (2000-2004)*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- Gemeente Dordrecht (2001), *Rapport grotestedenbeleid 2001*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- Gemeente Dordrecht (2004), *Concept Regionaal Meerjaren Ontwikkelings Programma (2005-2009)*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- Haan, W.M. de, M. Pen & M.R. Schurink (2002), *Nulmeting GSB-experiment Drechtsteden*. Den Haag: Berenschot Procesmanagement.
- Haan, W.M. de, M. Pen, M.R. Schurink & J.M. Schulz (2003), *GSB in de Drechtsteden: Tussenmeting GSB-experiment Drechtsteden. Verdiepingsonderzoek: Shipping Valley, wonen en sociaal beleid*. Den Haag: Berenschot Procesmanagement.

- Kuenzli, P. (2002), *Opereren, als ware het één stad. Concept advies over een effectieve inpassing van het Projectbureau Drechtoevers en het Kwaliteitsteam Drechtoevers in de Drechtsteden organisatie.*
- Kombinatie, De (2004), Ambacht: nee tegen Floriade. In: *De Combinatie*, 28 oktober 2004, p. 1.
- Lysias Advies (2003), *'Samen stad' betekent wat. Advies over samenwerking in de Drechtsteden.* Amersfoort: Lysias Advies.
- Platschorre, L. (2004) Actueel: Hendrik-Ido-Ambacht. In: *Drechtstreeks*, 17^e jaargang, nr. 1, juli 2004, pp. 19-20.
- Projectbureau Drechtoevers (1994), *Masterplan Drechtoevers. Een kwaliteitssprong.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (1995), *Convenant behorende bij het Masterplan Drechtoevers.*
- Projectbureau Drechtoevers (2000a), *Drechtoevers. Portaal van de Randstad in de 21^e eeuw.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (2000b), *Ontwikkelings- of (ver)bouwplannen op oeverlocatie? Kwaliteitsteam Drechtoevers houdt vinger aan de pols.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (2000c), *Actieprogramma Drechtoevers 2000.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (2001a), *Doorkijk Drechtoevers. Het hart van de Drechtsteden.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (2001b), *Projectbureau Drechtoevers. Rol, taak en positie.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers (2001c), *Actieprogramma Drechtoevers 2001.* Dordrecht: Projectbureau Drechtoevers.
- Projectbureau Drechtoevers / R. Scheelbeek (1997), *Brief aan het Drechtoever-bestuur betreffende het Omslagfonds.*
- Projectbureau Drechtsteden (1997), *Scenariostudie Drechtsteden 2030. Naar een ontwikkelingsvisie Drechtsteden.* Dordrecht: Project Drechtsteden.
- Rotterdams Dagblad (2004a), Drechtstraad 'Poolse Landdad'. In: *Rotterdams Dagblad – editie Drechtsteden*, 16 september 2004.
- Rotterdams Dagblad (2004b), Provincie investeert in de Drechtsteden. In: *Rotterdams Dagblad – editie Drechtsteden*, 16 september 2004.
- Rotterdams Dagblad (2004c), Mislukken van Floriadeplan een gevoelige knauw voor samenwerking Drechtsteden. In: *Rotterdams Dagblad – editie Drechtsteden*, 26 oktober 2004, p. 9.
- SGB (2001), *Een peiling van het imago van en een aantal opvattingen over de Drechtsteden onder de bevolking van de Drechtstedengemeenten anno 2001.* Dordrecht: SGB.
- Stuurgroep Drechtsteden (1999), *Bestuurlijke vormgeving Drechtsteden. 'Het Vervolg'.* Zwijndrecht: Stuurgroep Drechtsteden.
- Task force GSB-experiment Drechtsteden (2002), *Het GSB-experiment van de Drechtsteden.* Dordrecht: Bureau Drechtsteden.

Thunissen, V. & F.M. Pinkster (2003), *Woonvisie Drechtsteden*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

TKA (1991), *De Drechtoevers*. Almere: TKA.

Twist, M.J.W. van, M. Pen, M.R. Schurink & J.M. Schulz (2004), *GSB in de Drechtsteden. Evaluatie GSB-experiment Drechtsteden*. Den Haag: Berenschot Procesmanagement.

Websites:

www.drechtoevers.nl

www.drechtsteden.nl

www.rom-d.nl

statline.cbs.nl

Geïnterviewde sleutelfiguren

Dhr. T. Besseling	Beleidsmedewerker gemeente Dordrecht
Dhr. P. Breugel	Voormalig directeur Van der Vorm Bouw BV, bestuurslid Stichting Woonpromotie
Dhr. M. Doodkorte	Wethouder gemeente Hendrik-Ido-Ambacht
Mw. M. Knapen	Beleidsmedewerker Provincie Zuid-Holland
Dhr. R. Meester	Directeur gemeente Dordrecht
Dhr. C. Sas	Wethouder gemeente Dordrecht, portefeuillehouder Drechoevers
Dhr. A. Seip	Beleidsmedewerker gemeente Zwijndrecht
Mw. A.J. Verboom	Wethouder gemeente Sliedrecht
Dhr. G. van Vliet	Procesmanager Drechoevers
Dhr. G.J. Vogelaar	Directeur Bureau Drechsteden, voormalig wethouder gemeente Zwijndrecht
Dhr. P.A. Zevenbergen	Wethouder gemeente Alblasserdam