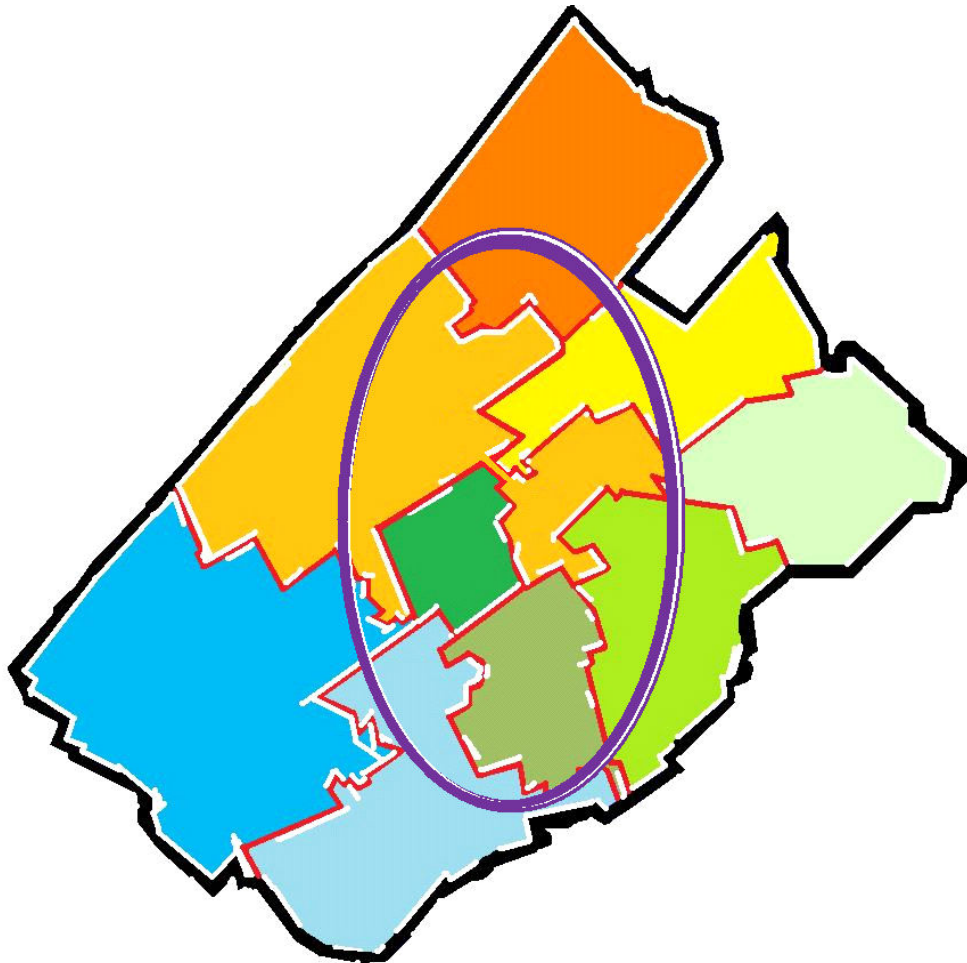


# Bestuur naar behoefte

over de bijdrage van intergemeentelijke samenwerking in  
Stadsgewest Haaglanden aan de beleidsvorming rond  
gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken



**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Parttime masterprogramma Bestuurskunde**  
*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

Auteur: Jeroen van Gool  
Studentnummer: 303715  
Afstudeerdocent: dr. Peter Marks  
Tweede lezer: dr. Lasse Gerrits  
Datum: augustus 2008





## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Een woord vooraf.....	5
1. Inleiding en probleemanalyse.....	7
1.1 Probleemstelling.....	8
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer.....	10
2. Gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.....	13
2.1 Maatschappelijke vraagstukken als probleem.....	14
2.2 Onzekerheden en verscheidenheid.....	16
2.2.1 Onzekerheden in maatschappelijke vraagstukken.....	16
2.2.2 Verscheidene actoren.....	17
2.2.3 Verscheidene percepties, doelen en strategieën.....	17
2.2.4 Verscheidene posities en afhankelijkheden.....	18
2.3 Probleemoplossingmethode.....	20
3. Beleid door samenwerking.....	23
3.1 Bestuurskrachtvergroting.....	23
3.2 Wederzijdse afhankelijkheden bij beleidsvorming.....	24
3.3 Samenwerking in rondes.....	26
4. Samenwerking en maatschappelijke vraagstukken in context.....	33
4.1 Operationalisering centrale begrippen.....	33
4.2 Stadsgewest Haaglanden als intergemeentelijk samenwerkingsverband.....	38
4.3 Ruimtelijke ordening als maatschappelijk vraagstuk.....	40
4.4 Onderzoeksmethode.....	40
5. Intergemeentelijke samenwerking in de praktijk.....	43
5.1 Stadsgewest Haaglanden.....	43
5.2 Reconstructie beleidsvormingsproces Regionaal Structuurplan Haaglanden.....	46
5.3 Doelstellingen, belangen en strategieën van actoren.....	56
5.3.1 Gemeentelijke karakteristieken.....	56
5.3.2 Gemeentelijke doelstellingen en belangen.....	58
5.3.3 Gemeentelijke strategieën.....	61
6. Analyse beleidsvorming in het samenwerkingsverband.....	63
6.1 Haaglandse rondes.....	63
6.2 Belangen van en samenwerking tussen de Stadsgewestelijke gemeenten.....	67
6.2.1 Succesfactoren voor het Regionaal Structuurplan.....	68
6.2.2 Knelpunten in de beleidsvorming.....	72
6.3 Conclusies ten aanzien van beleidsvorming in het Stadsgewest Haaglanden.....	76
7. Conclusies beleidsvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.....	79
7.1 Belangen en behoeften.....	79
7.2 Reflectie.....	81
Literatuurlijst.....	83
Bijlage 1. Reconstructie voortgang ontwikkeling RSP 2020.....	85
Bijlage 2. Lijst met geïnterviewde personen.....	91



## Een woord vooraf

Nooit geweten dat het schrijven van een afstudeeronderzoek in diverse opzichten een erg vruchtbare periode kon zijn. In september 2007 ben ik begonnen aan dit onderzoek en in de tussenliggende periode zijn enkele studiegenoten, mijn scriptiebegeleider, mijn schoonzus en zwager verheugd met de geboorte of in blijde verwachting van een kind. Mijn vrouw en ik zijn trotse ouders geworden van Tobias. Daarnaast zijn we nog verhuisd, waarbij ik van mijn ouders Corrie en Maarten en schoonouders Marry en Jan onvoorwaardelijke steun en hulp heb mogen krijgen, waarvoor mijn dank! Ook wordt op mijn werk ook nog een en ander van mij verwacht. Door deze combinatie van activiteiten moet ik tot mijn spijt zeggen dat niet iedereen of alles de aandacht heeft gekregen die ze toebehoorden. Ik doe de toezegging dit in de komende periode weer recht te zetten.

Met het schrijven van dit voorwoord is paradoxaal genoeg het sluitstuk van deze doctoraalscriptie bereikt. Het biedt mij de ruimte enkele woorden van dank te uiten. Allereerst bedank ik mijn familie en vrienden, maar bovenal Mirjam voor de onvoorwaardelijke steun die ik heb gekregen bij het maken van onvermijdelijke keuzes ten aanzien van mijn studie. Ik wil mijn werkgever, in het bijzonder Henk Jonker en Ric de Rooij, bedanken voor hun flexibiliteit en de geboden ruimte en mogelijkheden voor het volgen van deze studie. Een bijzonder woord van dank gaat naar Gerrit Kroon die zich, geheel vrijwillig, heeft opgeworpen tot sparringpartner bij het schrijven van deze scriptie. Gerrit, bedankt voor de wijze waarop je mijn reflectieve vermogen hebt gestimuleerd en mij met woorden als 'zucht' en 'bla' enorm hebt geholpen met het vinden van de juiste richting in mijn onderzoek. Ook Jos de Wilde heeft op het laatste moment nog voor waardevolle bijdragen gezorgd, zowel inhoudelijk als bij de ontwikkeling van het voorblad van mijn scriptie; bedankt. Tot slot bedank ik Peter Marks, als scriptiebegeleider heeft hij mij af en toe het vuur na aan de schenen gelegd, met vele bijstellingen van mijn scriptie ten gevolg. Evengoed altijd op een heldere en op een dusdanige manier dat het einddoel meer in zicht kwam. De u voorliggende doctoraalscriptie is hier het resultaat van.

Jeroen van Gool  
Hazerswoude, augustus 2008.

"De bescherming van iets moet worden toevertrouwd aan degene die de minste behoefte heeft om dat ten eigen nutte aan te wenden." Machiavelli (1469-1527), uit *Discorsi*.



# 1. Inleiding en probleemanalyse

Gemeenten danken hun geografische oorsprong veelal aan het belang dat mensen in bijvoorbeeld de middeleeuwen hadden om in elkaars buurt te leven. Bescherming voor gevaren van buiten en handelsgronden vormden hiervoor veelal de oorzaak. Kenmerkend hierbij zijn de verschillende typen dorpen die het Nederlandse landschap rijk is. Zo zijn esdorpen ontstaan door gemeenschappelijke ontginning van bouwland door de dorpsbevolking, veelal omgeven met houtwallen ter bescherming van de oogst en terpdorpen ter bescherming tegen het water (Kohnstamm *et al.*, 2002:456).

De maatschappelijk ingegeven drijfveren van bescherming en handel leidden tot het ontstaan van specifieke dorpen en steden.

Van oudsher zijn gemeenten als bestuursorgaan gebiedsgebonden organisaties, die zich bezighouden met maatschappelijke vraagstukken op hun grondgebied. In het staatsrecht wordt ook wel gesproken van territoriale decentralisatie. Anders dan functionele decentralisatie (waterschappen), waarbij de overheid op een bepaald functioneel onderwerp taken toebedeeld krijgt, is de overheid bij territoriale decentralisatie belast met specifieke taken binnen een zeker territorium. De staat heeft in deze situatie het bestuur gedecentraliseerd naar gebiedsgebonden lagere overheden; de gemeenten en provincies. Belinfante en Reede definiëren functionele decentralisatie als volgt:

Provincies en gemeenten hebben in hun grondgebied een tweeledige taak, uitvoering van wetten, voor zover die aan provinciale of gemeentelijke organen is opgedragen (zelfbestuur of medebewind, red.) enerzijds, en bestuur van de huishouding van de provincie of gemeente anderzijds (autonomie, red.). (Belinfante en Reede, 2005:143)

De uitvoering van wetten wordt ook wel zelfbestuur of medebewind genoemd en het bestuur van de huishouding gaat door onder de noemer autonomie.

Gemeenten hebben binnen hun grondgebied hierdoor de mogelijkheid om beleid te voeren om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Maar wat als de maatschappelijke vraagstukken groter zijn dan het grondgebied van de gemeente? Betekent dit dat het vraagstuk slechts deels opgelost kan worden?

Het leven van een mens speelt zich tegenwoordig niet meer alleen af in het dorp. Mensen zijn mobiel geworden en wonen in de ene plaats en werken in de andere. Door technologische ontwikkelingen als internet is de samenleving drastisch veranderd. Begrippen als globalisering, ontzuiling en netwerksamenleving geven aan dat de samenleving aan het veranderen is en de schaal waarop geopereerd wordt zich op een hoger echelon begeeft dan het oude en vertrouwde dorp. Ook bedrijven zijn steeds minder gebonden aan het gebied dat zij in het verleden tot hun markt rekenden. Bedrijven zoeken landen op waar zij hun goederen zo goedkoop mogelijk kunnen produceren en bieden hun producten elders aan. Dit proces wordt ook wel aangeduid met de term globalisering. Dit beïnvloedt de samenleving dusdanig dat de maatschappelijke vraagstukken niet langer samenvallen grondgebied van de staat. Dit geeft de staat een evenredig beperkte invloed op de maatschappij en onttrekken de problemen zich deels aan de jurisdictie van de overheid.

Een voorbeeld, op lokaal niveau, waarbij de gemeenten tegen haar grondgebied als belemmering bij beleidsvorming aanloopt is weergegeven in voorbeeld 1.

Als gemeente haar eigen bereikbaarheid wil verbeteren kan het gemeentebestuur ertoe besluiten de verkeerssituatie te veranderen door bijvoorbeeld extra wegen aan te leggen. De gemeente kan de wegen op eigen grondgebied mooi uitgedacht hebben, maar als buurgemeenten er geen heil in zien, zullen zij niet snel geneigd zijn te investeren in een optimale aansluiting op het wegennetwerk van de buurgemeente. Gemeenten opereren in een omgeving met verscheidene actoren die diverse belangen behartigen en hierbij verschillende strategieën gebruiken. Dit maakt bepaalde beleidsvorming van gemeenten tot een activiteit waarbij rekening gehouden dient te worden met de verscheidenheid van belangen, percepties en doelen van de diverse actoren.

**Voorbeeld 1: Jurisdictionaire c.q. territoriale belemmering**

Er is een beweging te signaleren dat gemeenten steeds meer onderling samenwerken (bijvoorbeeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) om bepaalde gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden, zonder hun gemeentelijke soevereiniteit te verliezen, zoals het geval is bij bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling. Deze intergemeentelijke samenwerking heeft tot doel bepaalde regionale belangen te behartigen en gezamenlijk bepaalde problematiek aan te pakken.

### **1.1 Probleemstelling**

In een versplinterde samenleving, als gevolg van globalisering, netwerkvorming en ontzuiling, groeit de behoefte aan samenwerking en afstemming (Bekkers, 2007:35). Samenwerking tussen overheden begint steeds meer van de grond te komen, maar in hoeverre draagt dit bij aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken? Het onderzoek heeft tot doel een uitspraak te doen of beleidsvorming in een intergemeentelijk samenwerkingsverband bijdraagt aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus) is stadsgewest Haaglanden opgericht. Negen gemeenten maken deel uit van het stadsgewest en vormen daarmee een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Deze gemeenten hebben als gezamenlijk doel hun krachten te bundelen om gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden.

De terreinen waarop afspraken zijn gemaakt, betreffen:

- een goede bereikbaarheid van de gemeenten in de regio,
- een betaalbaar en goed woningaanbod,
- een gezond leefklimaat,
- een goede werkgelegenheid,
- versterking van het groen en
- een effectief georganiseerde jeugdzorg.

In de negen gemeenten wonen bijna één miljoen mensen op een betrekkelijk klein grondgebied van 41.000 hectare.

De schaarse ruimte moet zo goed mogelijk worden gebruikt. Daarom is regionale afstemming en samenwerking nodig. (www.haaglanden.nl, 2008a).

Maar of deze regionale afstemming en samenwerking uiteindelijk bijdragen aan de oplossing van de maatschappelijke vraagstukken, wordt in dit onderzoek aan de orde gesteld. Vandaar dat dit onderzoek de volgende vraagstelling draagt:



## **Hoe heeft het intergemeentelijke samenwerkingsverband in Stadsgewest Haaglanden bijgedragen aan de beleidsvorming rond gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken?**

Om tot een beantwoording van deze centrale vraag te komen, is en een aantal deelvragen te onderscheiden.

### *1. Wat zijn maatschappelijke vraagstukken en hoe kun je deze oplossen?*

Om een antwoord op de centrale vraag te komen en uit te leggen of intergemeentelijke samenwerking bijdraagt aan de oplossing van deze maatschappelijke vraagstukken wordt allereerst een verklaring gegeven wat een maatschappelijk vraagstuk is. Als een maatschappelijk vraagstuk beschouwd wordt als een probleem, dan is het vraag wat de oorzaak en het gevolg van het probleem is.

De begrippen 'probleem' en 'oplossing' suggereren dat een maatschappelijk vraagstuk geen gewenste situatie is. Om van een ongewenste situatie toe te werken naar een gewenste situatie zal een oplossing voor het probleem gevonden moeten worden.

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt duidelijk met welke methode overheden maatschappelijke vraagstukken kunnen oplossen.

### *2. Welke oplossingen zijn er als het maatschappelijke vraagstuk groter is dan het terrein waarop het oplossende bestuursorgaan kan opereren?*

In de inleiding is gesproken over gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. Gemeenten hebben slechts de bevoegdheid om beleid te voeren op het grondgebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Maar wat als het maatschappelijke vraagstuk het territorium van de lokale overheid overstijgt? Met deze deelvraag wordt het begrip gemeentegrensoverschrijdend gedefinieerd.

### *3. Waarom en hoe kan er samengewerkt worden?*

Doordat de samenleving de afgelopen decennia steeds meer versplinterd is geraakt neemt de behoefte aan samenwerking en afstemming toe. Waarom en hoe kunnen gemeenten samenwerken om tot een oplossing van gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken te komen?

### *4. Hoe wordt samenwerking in de praktijk ervaren?*

De theorie kan in de praktijk nogal eens anders uitpakken. In samenwerkingsverbanden zijn meerdere partijen betrokken die elk een eigen belang hebben. Zien deze partijen hun belangen door middel van samenwerking behartigd worden? Levert samenwerking een meerwaarde op ten aanzien van de oplossing van het probleem? In een onderzoek naar het samenwerkingsverband van Stadsgewest Haaglanden wordt naar deze vragen gekeken. Hierbij zal de aandacht zich specifiek richten op vraagstukken op het gebied van de ruimtelijke ordening.

### *5. Welke factoren zijn van succes voor beleidsvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?*

Met deze deelvraag wordt gezocht naar een begrip van factoren die beleidsvorming in samenwerkingsverbanden tot een succes maken om tot een oplossing van de maatschappelijke vraagstukken te komen.

### *6. Hoe is de beleidsvorming in samenwerkingsverbanden als oplossing voor maatschappelijke vraagstukken te onderzoeken?*

Er bestaan diverse theoretische invalshoeken die de reconstructie van beleidsvorming kunnen modelleren. Door middel van een evaluatie en analyse van het beleidsvormingsproces rond het Regionaal Structuurplan van het Stadsgewest Haaglanden, aan de hand van de beschreven theoretische modellen en begrippen, zal een antwoord op de centrale vraag worden verkregen.

### **1.3 Relevantie**

Dit onderzoek kent zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke relevantie. Maatschappelijk gezien is het relevant voor diverse doelgroepen als gemeente- en regiobesturen, werkgevers, belangenvertegenwoordigers, brancheverenigingen, ambtenaren en uiteraard burgers om in te zien welke invloed intergemeentelijke samenwerking heeft op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. De resultaten van dit onderzoek zal bovengenoemde doelgroepen beter in staat stellen het belang van samenwerkingsverbanden bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken in te schatten.

Hiernaast zal het onderzoek een bijdrage leveren aan de bestaande theorieën rond maatschappelijke vraagstukken en beleidsvorming in netwerken met meerdere actoren. De gehanteerde onderzoeksmethode tracht een bijdrage te leveren aan de wijze waarop intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geëvalueerd kunnen worden op hun effect ten behoeve van de aanpak van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt een theoretische schets gegeven van wat gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken zijn. Hierbij wordt weergegeven wat een maatschappelijk vraagstuk is, hoe je het kunt oplossen, welke problemen zich hierbij voordoen als het probleem gemeentegrensoverschrijdend is en welke rol beleid speelt in de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe samenwerking een rol speelt bij de oplossing van grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. En hoe beleid tussen verschillende actoren tot stand kan komen.

Na dit theoretisch kader wordt in hoofdstuk 4 het analysemodel waarlangs het empirische onderzoek verloopt beschreven. Het analysemodel wordt gevormd door de rode draad uit het theoretische kader te vertalen naar de onderzoeksmethode.

Vanaf hoofdstuk 5 wordt het praktische gedeelte van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk, waarbij aandacht wordt geschonken aan de Wet gemeenschappelijke regelingen, de legitimiteit van deze wet en eventuele alternatieven op het gebied van samenwerking. Het onderzoeksobject Stadsgewest Haaglanden wordt nader toegelicht en de ruimtelijke afstemmingsproblematiek in het samenwerkingsverband wordt toegelicht. In dit hoofdstuk wordt een beleidsvormingstraject ten aanzien van ruimtelijke ordening gereconstrueerd. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de beleidsvorming rond het Regionaal Structuurplan Haaglanden; een beleidsplan ten aanzien van de aanpak van ruimtelijke afstemmingsproblematiek. Door middel van onderzoek bij Stadsgewest

Haaglanden wordt geanalyseerd of de theoretische modellen rond beleidsvorming in de praktijk leiden tot een oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Hoofdstuk 6 bevat een analyse van de beleidsvorming in het samenwerkingsverband. Hierbij wordt het beleidsvormingstraject door middel van cruciale beslissingen opgedeeld in ronden waarlangs het beleidsvormingsproces als het ware gespeeld wordt. Hierbij komen knelpunten en succesfactoren in de beleidsvorming aan de orde en wordt afgesloten met een casusspecifieke conclusie.

Door de bevindingen uit het theoretische en empirische onderzoek te analyseren wordt in hoofdstuk 7 op inductieve wijze een algemene conclusie getrokken ten aanzien van de centrale vraag. De uitkomsten van het onderzoek door middel van een reflectie in perspectief geplaatst.

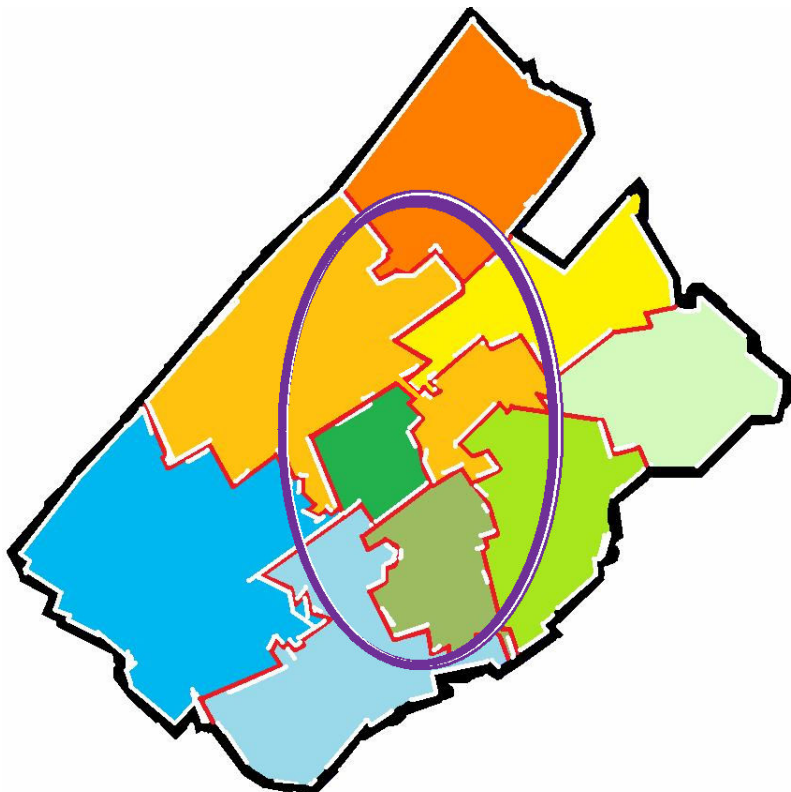


## 2. Gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken

Nederland heeft als gedecentraliseerde eenheidsstaat taken en bevoegdheden verdeeld over drie bestuurslagen. Het rijk, de provincie en de gemeenten vormen deze bestuurslagen. In de inleiding werd in deze context eerder gesproken over territoriale decentralisatie. Het openbaar bestuur, dat wil zeggen het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij, bestuurt de maatschappij (Bovens *et al.* 2001:22).

De samenleving en maatschappelijke problemen vallen niet langer samen met het grondgebied van de staat en onttrekken zich deels aan de jurisdictie van allerlei nationale overheden. (Bekkers, 2007:51)

Maatschappelijke vraagstukken op gemeentelijk niveau gaan ook steeds vaker de buurgemeenten aan. Door deze grensoverschrijdende beweging van problemen, wordt ook op gemeentelijk niveau de jurisdictie op de proef gesteld.



Figuur 1: Gemeentegrensoverschrijdend maatschappelijk vraagstuk

Figuur 1 is een weergave van negen gemeenten (gekleurde vlakken met rode omranding) die ieder een maatschappelijk vraagstuk (paars ovaal) gemeen hebben. Territoriale decentralisatie maakt het de gemeenten mogelijk om binnen hun eigen grondgebied (jurisdictie) beleid te voeren op zich daar voordoende maatschappelijke vraagstukken. Gemeenten zijn echter beperkt tot het voeren van beleid in hun jurisdictie. Waarmee het gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstuk slechts ten

dele opgelost kan worden. Tenzij gemeenten ervoor kiezen een gezamenlijke probleem-aanpak te voeren. De synergetische hypothese hierbij is dat het effect van samenwerkende gemeenten groter is dan het effect van een individuele gemeente. Als één gemeente niet in staat is het vraagstuk op te lossen, dan kunnen enkele gemeenten - door hun krachten te bundelen - mogelijk meer betekenen. Bij een dergelijke krachtenbundeling ontstaat er een netwerk van actoren die de oplossing van een gemeenschappelijk maatschappelijk vraagstuk tot wederzijds belang hebben. Wil de overheid maatschappelijke vraagstukken oplossen, dan is zij wel genoodzaakt samen te werken in netwerken, is hierbij de stelling (Koppenjan en Klijn, 2004).

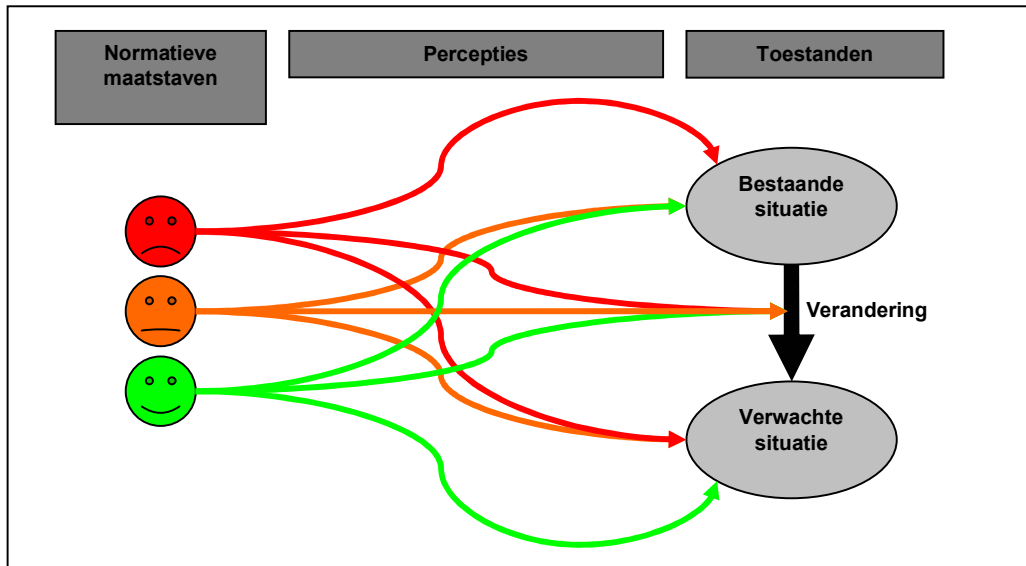
In dit hoofdstuk wordt allereerst een uitleg gegeven van het begrip maatschappelijk vraagstuk. Vervolgens wordt een aantal elementen uit de netwerktheorie aangehaald, die er in de praktijk voor zorgen dat maatschappelijke vraagstukken als gecompliceerd ervaren worden. Tot slot wordt stilgestaan bij de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken opgelost kunnen worden. Door dit te doen worden in dit hoofdstuk de centrale begrippen uit de onderzoeksvraag nader verklaard. Er wordt een uiteenzetting gegeven van wat er verstaan wordt onder een gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstuk. Vervolgens wordt uitgelegd dat beleidsvorming tot doel heeft tot beleid te komen dat een oplossing kan bieden voor het maatschappelijk vraagstuk. Hierbij wordt tevens aandacht geschonken aan het gemeentegrensoverschrijdende karakter van het vraagstuk, dat tot onzekerheid en verscheidenheid leidt. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op een ander centraal begrip uit de onderzoeksvraag; samenwerking.

## **2.1 Maatschappelijke vraagstukken als probleem**

Het begrip vraagstuk is anders geformuleerd te beschrijven als 'probleem' of 'dilemma' (Van Dale). Waarbij gesteld kan worden dat een maatschappelijk vraagstuk een moeilijke keuze is dat zich in de maatschappij voordoet en ter oplossing aan de overheid voorgelegd wordt. De overheid beschikt over een door anderen aanvaard gezag om macht uit te oefenen teneinde bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken (Bovens *et al.*, 2001:132-133).

Om een beeld te krijgen van wat deze maatschappelijke vraagstukken of problemen nu precies zijn, is in deze paragraaf beschreven welke verschillende probleemttypen te onderscheiden zijn. In dit onderzoek worden de begrippen 'probleem' en 'maatschappelijk vraagstuk' aangehouden om hetzelfde verschijnsel weer te geven.

Graaf en Hoppe (1996:46) beschrijven een probleem als een kloof tussen een normatieve maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Normatieve maatstaven zijn normen, waarden, beginselen, idealen of doelen die door de samenleving worden opgeworpen. De voorstelling van een bestaande of verwachte situatie geeft een toestand weer waarin de maatschappij verkeert. Indien er een kloof is tussen de huidige of te verwachten toestand van de maatschappij en de normatieve maatstaf (het beeld van de maatschappij) is er sprake van een probleem. In de ervaring c.q. beleving van een probleem is sprake van 'sociale constructies', dat wil zegen dat waarden en normen door mensen toegekend worden aan objecten of relaties, waardoor het geen objectief gegeven is (Graaf en Hoppe, 1996:46-47). Doordat mensen uiteenlopende normen en waarden hanteren, hebben zij een andere perceptie op de bestaande en te verwachten situatie.



Figuur 2: Sociale constructies bij probleembepaling

De waarneming of perceptie van bestaande en verwachte situaties is vaak evenzeer een 'sociale constructie' als de normatieve maatstaven waarmee men die situaties beoordeelt (Graaf en Hoppe, 1996:46-47).

Een probleem is dus een kloof tussen de maatstaf en de situatie, waarbij de maatstaf, de situatie én de kloof te beschouwen zijn als subjectieve gegevens.

In de praktijk kan het echter wel voorkomen dat er consensus over maatstaven bestaat. Indien een grote groep mensen dezelfde normen en waarden hanteert, dan is er te spreken over consensus over maatstaven. Indien de normen en waarden van individuen ten aanzien van een onderwerp uiteenlopen dan is er een geringe consensus over maatstaven. Ook is er een onderverdeling te maken in de mate waarin mensen kennis hebben van de bestaande (*ist*) of de verwachte (*soll*) situatie én de verandering van de bestaande naar de toekomstige situatie (Graaf en Hoppe, 1996:47).

Door al deze factoren en onzekerheden te bundelen is een viertal typen problemen te benoemen. Dit leidt tot het volgende model:

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Figuur 3: Tembaarheid van problemen (Graaf en Hoppe, 1996:48)

Indien er ten aanzien van een probleem grote consensus is over de normen, waarden en/of doelen (de normatieve maatstaven) en er is een duidelijk beeld van de bestaande situatie, de verwachte, dan valt er te spreken over een getemd probleem. In dit geval is

er volledige duidelijkheid over de te hanteren normen en er is een grote zekerheid van kennis, waardoor het probleem gegarandeerd op te lossen is.

In het geval van een (on)tembaar wetenschappelijk probleem is er een grote eensgezindheid over de maatstaven, bijvoorbeeld de ethische normen. Er is echter een onzekerheid over de bestaande en/of de gewenste situatie. Ook is niet duidelijk welk traject gevolgd moet worden om tot de *soll* situatie te komen. Onderzoek zal nodig zijn om meer zekerheid over deze kennis te krijgen, waardoor er gesproken wordt over een wetenschappelijk probleem. Het is niet gegarandeerd dat hier voor een oplossing gevonden zal worden.

In de derde situatie is er sprake van een probleem waarvoor eveneens niet gegarandeerd een oplossing is te vinden omdat de maatstaven die voorhanden zijn niet eenduidig worden ervaren. Er is ten aanzien van het probleem wel zekerheid van de kennis die voor handen is. Dit type probleem wordt ook wel ethisch probleem genoemd.

Tot slot is er een probleemtype waarbij, door een gebrek aan zekerheid over kennis en een gebrek aan consensus over maatstaven, op het eerste gezicht geen oplossing voor aan te voeren is. Dit probleemtype wordt ook wel geschaard onder de politieke problemen.

## **2.2 Onzekerheden en verscheidenheid**

Bij grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken zijn, doordat het zich voordoet in meerdere gemeenten, meerdere actoren betrokken. Meerdere gemeenten delen een bepaald maatschappelijk vraagstuk.

De aard van een maatschappelijk vraagstuk is afhankelijk van diverse elementen:

- Een veelheid aan actoren;
- Percepties van de bestaande situatie;
- Percepties van de toekomstige situatie;
- Percepties van de aard van het probleem;
- Percepties ten aanzien van de oplossingsrichting van het probleem;
- Belangen bij de oplossing van het probleem.

Deze elementen geven aan dat er een zekere verscheidenheid in het spel is dat het probleem gecompliceerd maakt. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de effecten van deze verscheidenheid en de rol dat dit speelt in de oplossing van problemen.

Ook wordt er gekeken naar de onzekerheid die deze verscheidenheid teweegbrengt.

### **2.2.1 Onzekerheden in maatschappelijke vraagstukken**

Maatschappelijke vraagstukken kennen een grote mate van onzekerheid. Deze onzekerheden doen zich voor wanneer actoren geen zekerheid van kennis hebben over wat de effecten van hun inspanningen zullen zijn om de maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Er zijn drie typen binnen maatschappelijke vraagstukken waarop deze onzekerheid zich manifesteert (Koppenjan en Klijn, 2004:6).

Zo is er een 'substantieve onzekerheid' (*substantive uncertainty*) dat zich voordoet als de beschikbaarheid van informatie niet bepaald is. Hierbij is onduidelijk wanneer en voor



wie informatie beschikbaar en/of nuttig is. Niet iedere actor heeft baat bij dezelfde informatie, op hetzelfde tijdstip.

Hiernaast is er onzekerheid op strategisch vlak; de zogenaamde *strategic uncertainty*. Omdat actoren vanuit verschillende perspectieven naar maatschappelijke vraagstukken kijken, zullen actoren verschillende strategieën ontwikkelen om oplossingen voor deze vraagstukken te bedenken.

Ook is er bij maatschappelijke vraagstukken sprake van onzekerheid op het gebied van institutionele achtergronden (*institutional uncertainty*). Deze vorm van onzekerheid uit zich doordat de verschillende actoren een eigen historische achtergrond hebben, een eigen achterban vertegenwoordigen en hieraan eigen percepties, doelen en belangen ontleen.

## **2.2.2 Verscheidene actoren**

Bij de analyse van de verschillende actoren zijn verschillende stappen te onderscheiden. De eerste stappen zijn om te bepalen wie de belangrijkste actoren zijn, welke percepties van het probleem zij hanteren en welke positie zij hebben ten aanzien van het probleem. Vervolgens is een beeld te creëren van de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:133).

De sociale constructies, waarbij vanuit verschillende perspectieven en met verschillende maatstaven naar het maatschappelijke vraagstuk wordt aangekeken (percepties van het probleem), geeft aan dat er verscheidenheid is ten aanzien van de aard van het probleem. Bijkomstig is dat, indien het probleem gemeentegrensoverschrijdend is, er een schaalvergroting optreedt ten aanzien van het aantal actoren. Inherent hieraan vergroot het aantal percepties ten opzichte van het probleem. Een probleem door actoren op verschillende manieren gepercipieerd en naarmate een probleem groter wordt en er meerdere actoren bij betrokken zijn, zullen er meerdere percepties zijn op de *ist* en *soll* situatie en zullen er meerdere normatieve maatstaven aan de orde zijn.

Naast een veelheid aan actoren met ieder een eigen belang, zijn er meer elementen te noemen die de beleidsvorming ten aanzien van het vraagstuk tot een gecompliceerd proces kunnen maken. In de volgende paragrafen wordt hierop doorgedaan.

## **2.2.3 Verscheidene percepties, doelen en strategieën**

Actoren beschouwen problemen vanuit hun eigen perspectief. In de paragraaf over probleemttypen is aangegeven dat er onzekerheid over kennis kan zijn en er een wisselende consensus over maatstaven bestaat. De gehanteerde kennis en maatstaven vormen in netwerken vaak redenen om afwijkende percepties van de aard van het probleem te hebben.

Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat percepties de beelden zijn die actoren hebben van hun omgeving en de problemen en mogelijkheden hierbinnen. Het betreft hier beelden van de oorzaken, oplossingen en gevolgen van problemen. Ook hebben actoren uiteenlopende beelden van andere actoren in het netwerk waarin zij zich begeven. Hiernaast kunnen actoren uiteenlopende percepties hebben van ontwikkelingen in de omgeving waarbinnen zij zich bevinden. Om aan te geven dat perceptie geen statisch begrip is, geven Koppenjan en Klijn aan dat percepties onder bepaalde

omstandigheden, zoals gewijzigde milieutechnische omstandigheden, drastisch kunnen wijzigen.

Percepties van actoren zijn - net als de institutionele onzekerheden - gebonden aan een historie. Deze percepties zijn na verloop van een bepaalde tijd gevormd en ingebed in de denkwijze van de actor. Deze denkwijze beïnvloedt het handelen van de actor. Zo hanteert iedere actor eigen doelen bij het komen tot beleidsvorming. Indien de doelen van de diverse actoren bij gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken onderling niet overeenkomen, kunnen er zich conflictueuze situaties voordoen.

Zo kan het voorkomen dat een actor tot doel heeft gesteld een bepaald probleem binnen een bepaalde termijn op te lossen. Indien een andere relevante actor in het probleemveld deze urgentie niet als doel hanteert dan is dit door deze actor in te zetten als machtsmiddel. Door de probleemoplossing te traineren heeft de actor het proces in de hand en kan mogelijk onderhandelen met de andere actor over eventueel uitruilbare elementen om zo een groter voordeel uit het proces te behalen.

#### **Voorbeeld 2: Uiteenlopende doelen**

Een strategie is een over de tijd uitgezette reeks aan activiteiten en / of beslissingen die uiteindelijk moet leiden tot het behalen van het doel. Het is als het ware het speltype waarlangs de actor van plan is het beleidsvormingsproces te spelen (Koppenjan en Klijn, 2004:133). Omdat niet ieder actor dezelfde doelen heeft, zullen zij ook niet dezelfde strategieën bewandelen. Zelfs al zijn de doelen congruent kan het in de praktijk ook nog voorkomen dat actoren er verschillende strategieën op nahouden om deze doelen te bereiken.

## **2.2.4 Verscheidene posities en afhankelijkheden**

Naast het gegeven dat actoren verschillende opvattingen hebben ten aanzien van het probleem, hebben de actoren ook een andere positie ten opzichten van dit probleem.

Als voorbeeld hierbij dient figuur 1. In dit figuur is een aantal gemeenten weergegeven (aangegeven met de gekleurde vlakken) die elk een maatschappelijk vraagstuk (aangegeven met de parse ovaal) gemeen hebben. Echter de mate waarin zij te maken hebben met het vraagstuk is verschillend. De ene gemeente heeft absoluut gezien het grootste aandeel in het vraagstuk, terwijl relatief weer een andere gemeente het grootste aandeel heeft. Een derde gemeente heeft weer beperkte raakvlakken met het vraagstuk. Het feit dat gemeenten in wisselende mate te maken hebben met het probleem bepaald ook dat gemeenten een wisselende opvatting ten opzichten van het probleem kunnen hebben. Zo kan een gemeente het maatschappelijke vraagstuk wel eens helemaal niet als een probleem ervaren, omdat het een zeer beperkt deel van de gemeente treft. Deze gemeente kan de prioriteit wel een op een heel ander front gevestigd hebben. Ook kan het zijn dat de belangen ten aanzien van het oplossen van het maatschappelijke vraagstuk uiteenlopen. Eén gemeente kan bijvoorbeeld gebaat zijn bij het dempen van een rivier om deze grond te benutten als vruchtbare akkergrond, terwijl de andere gemeente er belang bij heeft de rivier te behouden vanwege transporttechnische redenen. Deze verschillende en soms ook uiteenlopende belangen ten aanzien van het vraagstuk is een ander kenmerk van verscheidenheid.

#### **Voorbeeld 3: Posities t.a.v. problemen**

De mate waarin een actor afhankelijk is van bepaalde bronnen, bepaalt mede wat de onderlinge verhoudingen zijn. Koppenjan en Klijn (2004:144) onderscheiden vijf typen van bronnen waarvan actoren in netwerken afhankelijk van kunnen zijn. Zo zijn er financiële bronnen, productiebronnen, competenties, kennis en legitimiteit. Ten aanzien van financiële bronnen mag duidelijk zijn dat als een actor een ruime beschikking heeft

over geld, het eenvoudiger is om bepaalde investeringen te doen dan actoren met beperkte financiële middelen.

Productiebronnen kunnen als input dienen voor te ondernemen activiteiten tijdens de oplossing van het probleem. Te denken valt aan kantoorruimte of mens, materiaal en materieel om grond mee te bewerken. Indien een actor beschikt over bepaalde vaardigheden of mogelijkheden om tijdens het proces van probleemoplossing invloed uit te oefenen, is dit aan te merken als competentie.

Ook kennis is een bron die een actor kan hebben waarlangs de positie in het netwerk bepaald kan worden. Als een actor goed geïnformeerd is over bepaalde technieken die benodigd zijn om het probleem op te lossen, dan zal dit het belang van de actor in het netwerk doen toenemen.

Tot slot is legitimiteit genoemd als bron waar actoren in een netwerk afhankelijk van kunnen zijn. Als de oplossing van het probleem afhankelijk is van bijvoorbeeld de steun van een gekozen politiek orgaan, dan kan de gemeenteraad extra gewicht in de strijd gooien.

Met dit laatste voorbeeld wordt gelijk duidelijk dat de afhankelijkheid van bronnen mede bepaalt dat er een onderlinge afhankelijkheid van actoren is. Als er in het netwerk slechts één of enkele actoren zijn die over een bepaalde bron beschikken én de oplossing van het probleem is afhankelijk van deze bron, dan zullen de actoren uit het netwerk afhankelijk zijn van de actor die de beschikking heeft over deze bron. Hiermee is de (schaarse) bron, waarover deze actor beschikt gelijk een machtsbron geworden.

Het kan ook zo zijn dat bij de probleemoplossing bepaalde bronnen minder relevant of ondergeschikt zijn aan elkaar. Zo kan bij een situatie met hoge urgentie geld ondergeschikt zijn aan tijd. Bijvoorbeeld de dijkdoorbraak bij Wilnis (26 augustus 2003), waarbij de dijk acuut hersteld moest worden en de kosten van ondergeschikt belang waren.

De mate waarin een bepaalde actor beschikt over - of afhankelijk is van - bronnen (en in geval van schaarste van de actor die beschikking heeft over de schaarse bron), bepaalt mede in hoeverre een actor in staat zal zijn het gestelde doel te bereiken.

Niet iedere bron die heeft in het probleemoplossingstraject een gelijke belangrijkheid. Dit bleek al uit de eerdere opmerking over de mogelijkheid dat een bepaalde bron ondergeschikt is aan de andere. De aard van het probleem bepaalt welke bronnen belangrijk zijn. Als er bijvoorbeeld voor een huisvestingsprobleem onvoldoende financiële middelen bij de actoren beschikbaar zijn om hiervoor tot een oplossing te komen dan is er een grote behoefte aan financiële bronnen. Legitimiteitsbronnen zijn in dit geval mogelijk van mindere belangrijkheid.

Ten aanzien van ditzelfde voorbeeld is het ook mogelijk dat een de behoefte aan financiële bronnen te vervangen is door een andere bron, die mogelijk hetzelfde effect teweegbrengt. Zo kan het zijn dat de actoren een ruime beschikking hebben over productiefactoren ten aanzien van huisvesting, als bakstenen, isolatie en gereedschap. Op deze wijze kan hetzelfde effect bereikt worden (gewenst resultaat) langs een andere methode.

De verhouding tussen het belang van de bron en de vervangbaarheid van de bron, geeft als het ware de afhankelijkheid aan. In figuur 4 zijn de verschillende verhoudingen, die tot een bepaalde afhankelijkheid leiden, weergegeven.

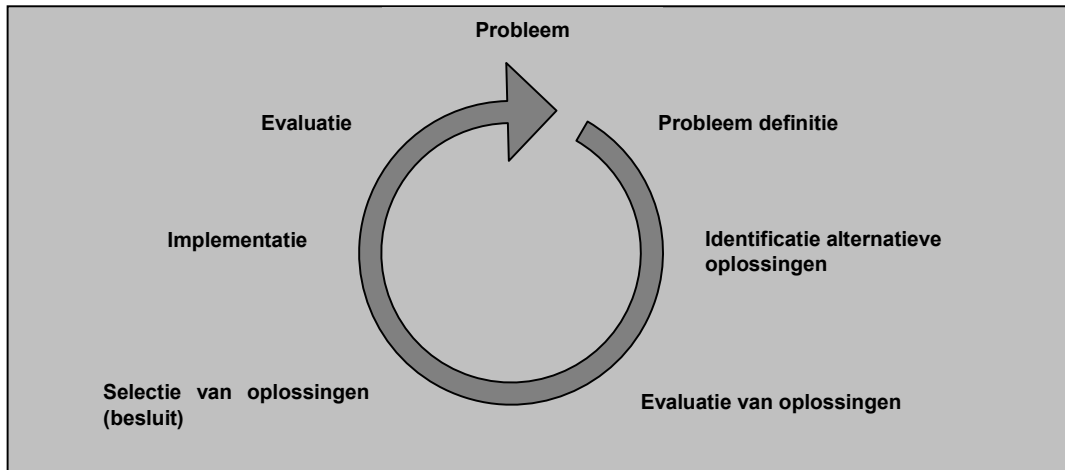
		Vervangbaarheid van de bron	
		Hoog	Laag
Belang van de bron	Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
	Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Figuur 4: Afhankelijkheden (Koppenjan en Klijn, 2004:47)

Het beeld is nu dat maatschappelijke vraagstukken een grote verscheidenheid aan actoren, posities, afhankelijkheden, percepties, doelen en strategieën kent. Door deze verscheidenheid ontstaat onzekerheid bij de betrokken actoren, omdat zij geen kennis hebben van het effect van hun inspanningen ten aanzien van het probleem. Met deze informatie als uitgangspunt zal in de volgende paragraaf uiteengezet worden welke methode gehanteerd kan worden om tot een oplossing van een probleem te komen.

### 2.3 Probleemoplossingmethode

Om tot een oplossing van een probleem of maatschappelijk vraagstuk te komen, is een aantal stappen te onderscheiden. Allereerst dient het probleem geformuleerd te worden. De in de vorige paragraaf geformuleerde probleemttypen komen hierbij aan de orde. Vervolgens dient het probleem uitvoerig geanalyseerd te worden, waarna er mogelijk oplossingsrichtingen gegeven kunnen worden. Hierbij dienen doelen en prioriteiten geformuleerd te worden. De kosten en baten van de geboden oplossingsalternatieven dienen hierbij in beeld gebracht te worden. Vervolgens kan een selectie gemaakt worden uit de alternatieven die het meest aanspreken. De alternatieven die het meest aanspreken worden samengevat in een plan. Tot dusver behoren de genoemde activiteiten tot de beleidsvoorbereiding, waarbinnen fasen als ideologievorming en agendavorming de politiek bestuurlijke deelprocessen zijn (Graaf en Hoppe, 1996:87). Dit plan vormt na vaststelling door een politiek bestuurlijk orgaan het beleid dat gevoerd gaat worden. deze activiteit staat bekend als de besluitvorming. Vervolgens kan het beleid worden uitgevoerd en wordt het plan te verbetering van het probleem geïmplementeerd. Tijdens de implementatie van dit plan (het beleid) kan gemonitord en gecontroleerd of de doelen van de gewenste situatie uiteindelijk behaald worden. Tot slot kan het gehele proces geëvalueerd worden om tot eventuele bijstelling van het beleid te komen. Dit beleidsproces is als een cyclus weergegeven in figuur 5. Wanneer er in dit onderzoek gesproken wordt over beleidsvorming, wordt hiermee de samenvoeging van de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming bedoeld.



Figuur 5: Beleidscyclus (Koppenjan en Klijn, 2004:43)

Ondanks dat al deze fasen van de beleidscyclus doorlopen worden, zal het in de praktijk vaak voorkomen dat het aanvankelijke probleem niet volledig wordt opgelost. Dit zeker in geval van meer complexe problemen die in beginsel als (on)tembaar getypeerd kunnen worden. Dit heeft veelal te maken met wisselende omstandigheden in de omgeving, zoals politieke veranderingen of gewijzigde ambities, waardoor belangen en strategieën van actoren kunnen wijzigen. In de praktijk zullen ambities en uitgangspunten herzien worden en zal in een nieuwe ronde opnieuw geprobeerd worden om tot een besluit te komen. Op deze manier kan het voorkomen dat alvorens een uiteindelijk besluit genomen wordt, waarop vervolgens beleid geformuleerd wordt, er in een of meerdere ronden 'gespeeld' wordt (in paragraaf 3.3 wordt hier verder op ingegaan). Politici, bestuurders en beleidsmakers - diegenen die er uiteindelijk voor zorgen dat beleid tot een politiek bekrachtigd plan verwordt - dienen ervan doordrongen te zijn dat een bepaald maatschappelijk vraagstuk om een gerichte aanpak vraagt (Bekkers, 2007:153).

Het 'spel' van probleemoplossing vindt plaats in een arena waar actoren hun strategieën presenteren. Een arena is een plaats of locatie waar actoren elkaar ontmoeten en hun beleidsspel spelen. Het is de plaats waar een specifieke groep van actoren hun keuzes maken op basis van hun perceptie van het probleem, de mogelijke oplossingen en elkaars strategieën (Cohen *et al.*, 1976;25; Ostrom, 1986; Ostrom *et al.* 1994. Geciteerd in Koppenjan en Klijn, 2004:50).

Door dit dynamische proces van herdefiniëring, onderhandeling en bijstelling van denkkaders (*reframing*), strategieën, doelen en percepties, is het mogelijk om te gaan met de onzekerheden en verscheidenheid die het maatschappelijke vraagstuk met zich meebrengt (Koppenjan en Klijn, 2004).

In de beschrijving van beleidsvorming als probleemoplossingmethode is een aantal keer gerefereerd naar het dynamische, interactieve en speltypische karakter van dit proces. Om meer inzicht te krijgen in dit speltypische karakter van beleidsvorming wordt in het volgende hoofdstuk stilgestaan bij samenwerking als spelvorm ten aanzien van de vorming van beleid.



### **3. Beleid door samenwerking**

In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke wijze er naar maatschappelijke vraagstukken gekeken kan worden, op welke wijze problemen te determineren zijn en hoe beleid als oplossing voor een probleem tot stand komt. Omdat dit onderzoek zich richt op grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken die opgelost worden door intergemeentelijke samenwerking, wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van hoe beleid tot stand komt in situaties waarbij er sprake is van meerdere actoren, die elkaar nodig hebben en door middel van samenwerking komen tot houdbare standpunten en beleid.

Allereerst wordt uiteengezet dat situaties als de wens om bestuurskracht te vergroten en wederzijdse afhankelijkheid bijdragen aan een toenemende behoefte aan samenwerking. Waarna vervolgens verklaard wordt langs welke perspectieven beleidsvorming in beschouwd kan worden en welke hiervan het meest geschikt is om in samenwerkingsverbanden te hanteren.

#### **3.1 Bestuurskrachtvergroting**

Nederland is opgedeeld in 443 (per 1 januari 2008) gemeenten. Deze gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor dezelfde publieke taken. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun publieke taak verschilt echter per gemeente.

Onder invloed van bestuurskundige ontwikkelingen als *New Public Management*, is in Nederland de discussie opgeblaaid over de optimale schaal van gemeenten om hun taken uit te oefenen (Wesseling e.a., 2007).

Deze ontwikkelingen hebben gezorgd voor een veranderd besef rond de functionaliteit van de overheid. De overheid dient zich meer effectief en efficiënt op te stellen en in een toenemend taakveld (onder meer door gemeentegrensoverschrijdende problemen) de burger blijvend tevreden te stellen. In deze ontwikkelingen is de begrip bestuurskracht opgeworpen als het middel dat gemeenten in staat stelt haar medebewinds- en autonome taken uit te voeren en adequaat samen te werken met andere overheden en de lokale gemeenschap te representeren. (Boogers en Schaap, 2007:6)

Met bestuurskrachtvergroting wordt getracht het vermogen van de gemeenten om hun taken uit te voeren te vergroten.

Ringeling (2007) plaatst bestuurskracht in een breder perspectief, door er naast de kwalitatieve normering van beter bestuur en beter beleid, een doorwerking voor de gemeenschap aan bestuurskracht te koppelen.

Bestuurskracht gaat over het vermogen maatschappelijke coalities te sluiten of het vermogen veerkracht te organiseren. (Ringeling, 2007:17)

Hierbij gaat het dus niet alleen om het vermogen van de gemeen te om haar taken uit te voeren, maar (naast het representeren) ook om het effect dat het heeft op de samenleving.

Allereerst kan de gemeente zich beperken tot de oplossing van het deel van de problematiek dat zich binnen de eigen gemeente afspeelt. Hiermee is de problematiek in

zijn geheel echter nog niet opgelost en wordt een beperkte mate van bovenstaand vermogen om maatschappelijke coalities te sluiten vertoond.

Ook Teisman (1998) benadrukt dat de institutionele waarden van een bestuursorgaan onaangetast kunnen blijven.

In pluricentrisch perspectief zal niet snel opgeroepen worden tot reorganisaties of herordening van bestuurslagen, noch tot voorstellen voor privatisering of decentralisatie. Deze formele structuurwijzigingen kunnen nodig zijn om organisaties in beweging te houden, maar ze zullen de netwerkstructuur van beleidsvelden niet ongedaan maken. Ook na elke reorganisatie blijven complexe rollenspellen bestaan. De kern van het organisatievraagstuk ligt veeler in het arrangeren van gemeenschappelijke beleidsvorming in beleidsarena's. (Teisman, 1998:27-28)

In de lijn van deze opmerking ligt het meer voor de hand een methode te kiezen die samenwerking met andere gemeenten bevordert. Een tweede methode is dat de gemeente hulp vraagt aan buurgemeenten om te helpen het probleem op te lossen. De gemeente Ten Boer heeft het grootste gedeelte van haar uitvoerende taken uitbesteed aan haar grotere buurgemeente Groningen. Een rigoureuzere vorm hiervan is dat de gemeente fuseert met een naastgelegen gemeente. Hierdoor wordt het territorium van de gemeente vergroot, waarmee de mogelijkheid toeneemt om maatschappelijke vraagstukken op haar merites aan te pakken. Verschil met de Ten Boer-constructie is echter dat in geval van een fusie er duidelijk wordt ingegrepen in de institutionele grondslag van de oorspronkelijke gemeenten. Hierdoor wordt - in lijn met de gedachte van Teisman (1998) - niet uitgesloten dat de gemeente over voldoende bestuurskracht gaat beschikken om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Een vierde manier om de bestuurskracht van een gemeente te vergroten, is samen te werken op grond van een gemeenschappelijke regeling. Gemeenten behouden hiermee hun individuele jurisdictie en legitimiteit, maar proberen door middel van samenwerking tot een oplossing van het probleem te komen. Kleinere problemen kunnen door de eigen gemeente opgelost worden en grotere problemen door middel van samenwerking.

Verondersteld wordt dat de bestuurskracht toeneemt door schaalvergroting, bijvoorbeeld als gemeenten meer samenwerken. In de memorie van toelichting bij de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt gesteld dat:

Gemeenten kunnen kiezen voor een gezamenlijke uitvoering van lokale taken met het oog op efficiencyvoordelen. Daarnaast kunnen gemeenten intergemeentelijke samenwerking benutten voor de onderlinge afstemming en coördinatie van gemeentelijk beleid. (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1999-2000)

Of gemeenten er toe besluiten de bestuurskracht te vergroten of niet, het is in ieder geval duidelijk geworden dat samenwerking de potentie van meerwaarde heeft.

### **3.2 Wederzijdse afhankelijkheden bij beleidsvorming**

Wederzijdse afhankelijkheid is in de praktijk op meerdere manieren om te zetten tot methoden waarlangs beleid door samenwerking tot stand komt. Beleid kan in gezamenlijkheid tot stand komen door het beleidsvormingsproces gezamenlijk te doorlopen, waarbij een gezamenlijk doel wordt geformuleerd dat volgens een beleidsvormingsproces in gezamenlijkheid (of onder taakverdeling) wordt geproduceerd.



Een van de kenmerken van coproductie is de open beleidsstijl die gehanteerd dient te worden bij de vorming van beleid (Bekkers, 2007:212). De open beleidsstijl houdt rekening met de uiteenlopende doelen van i.c. de afzonderlijke gemeenten. In de onderhandelingsfase zullen de gemeenten geneigd zijn individuele belangen aanvankelijk zwaarder laten meewegen dan de belangen van hun buurgemeenten. Strategische keuzen, machtsbronnen en andere invloeden kunnen ervoor zorgen dat gemeenten er een verschuiving optreedt in de richting van het doel dat ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk aanvankelijk was geformuleerd.

Bij coproductie van beleid is het elementair dat er door middel van de samenwerking een win-winsituatie wordt nagestreefd. (Bekkers, 2007:215)

Hierbij behalen de betrokken gemeenten wederzijds voordeel uit de gezamenlijke aanpak van het maatschappelijke vraagstuk. Bekkers beschrijft enkele strategieën waarlangs wederzijds voordeel, door het vergroten van onderhandelingsonderwerpen, behaald kan worden. Doelvervlochten is een van deze strategieën. Indien de belangen en de doelen van gemeenten ten aanzien van het maatschappelijk vraagstuk vervlecht worden, dan is het mogelijk om tot wederzijds voordeel te komen.

Gemeente X kan bijvoorbeeld behoefte hebben aan een ruimtelijke kwaliteitsverbetering van haar grondgebied. Terwijl gemeente Y in het aangrenzende gebied maatregelen moet treffen ten aanzien van de veiligheid, omdat het een cruciale waterkering betreft. In dit geval kunnen beide gemeenten gezamenlijk optrekken bij de herinrichting van hun grondgebied. In dit geval kan door middel van onderhandelingen een wederzijds belang gevonden worden, als bijvoorbeeld de kosten worden gedeeld, door een gezamenlijk ontwerp te maken.

#### Voorbeeld 4: Doelvervlochten

De *scope* van het probleem wordt als het ware vergroot, waardoor er meer terreinen zijn waarop wederzijds voordeel behaald kan worden.

Een tweede strategie die Bekkers (2007:219) benoemd is *reframing*. Bij deze strategie worden de perspectieven of denkkaders achter het beleidsprobleem op een andere manier gedefinieerd. Ten derde kunnen hulpbronnen of machtsbronnen als geld en informatie uitgeruild worden als strategie.

Compensatie is een vierde strategie waarvan gemeenten gebruik kunnen maken om wederzijds voordeel te behalen.

Ten aanzien van het genoemde voorbeeld van de herinrichting van het grondgebied van gemeente X en Y (met uiteenlopende doelen als achtergrond), kan het voorkomen dat gemeente Z natuurgebied op wil offeren om daar een industrieterrein te vestigen. Gemeente X kan aanbieden ter compensatie bij de herindelings natuurgebied te integreren. In ruil hiervoor kan gemeente Z bijvoorbeeld meebetalen aan herinrichtingsproject.

#### Voorbeeld 5: Compensatie

Tot slot beschrijft Bekkers (2007:220) toeval als oorzaak waarlangs wederzijds voordeel bij coproductie behaald kan worden.

Bovenal staat vast dat onderlinge verhoudingen kenmerkend zijn voor coproductie. De kwaliteit van deze verhoudingen bepaalt voor een groot deel of beleid een kans van slagen heeft. Hierbij is van fundamenteel belang dat de partijen een gedeeld beeld hebben van de aard en omvang van het probleem (Bekkers, 2007:216).

Begrippen als vertrouwen, respect en gedrag spelen hierbij een belangrijke rol. Indien gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken door de gezamenlijke

gemeenten aangepakt dienen te worden, is hier veelal sprake van gemeenten die een onderlinge geschiedenis hebben. Deze geschiedenis leidt ertoe geleid dat de gemeenten op ambtelijke of politieke basis wel of niet door één deur kunnen. Dit kan tot problemen leiden indien er een afhankelijkheid aanwezig is tussen de gemeenten ten aanzien van de aanpak van het vraagstuk. De onderlinge verhoudingen bepalen hiermee de onderlinge afhankelijkheden. In een gunstig geval kan een benadrukking van de onderlinge afhankelijkheden er aan bijdragen dat de gemeenten besluiten te werken aan hun onderlinge verhoudingen. Indien er een lage afhankelijkheid is, zullen de gemeenten minder snel geneigd zijn te investeren in onderlinge verhoudingen. Hierom is het bij coproductie van belang voldoende beducht te zijn op historisch gegroeide karaktereigenschappen van gemeenten en hun onderlinge verhoudingen en afhankelijkheden.

Bij deze meer lineaire vorm van beleidsontwikkeling is het ook mogelijk het beleid op een meer incrementele manier te ontwikkelen. Door middel van tussentijdse ronden in het beleidsproces te lassen, wordt op een flexibele wijze de mogelijkheid geboden in te springen op eventuele nieuwe inzichten gaande het proces.

### **3.3 Samenwerking in ronden**

Beleidsvorming tussen meerdere actoren (netwerken) door middel van samenwerking (coproductie), is vanuit meerdere invalshoeken te beschouwen. Teisman (1992) heeft drie perspectieven beschreven waarlangs complexe beleidsvorming kan worden gereconstrueerd. Hierbij hanteert Teisman de volgende definitie van complexe beleidsvorming:

De gebruikelijke begripsbepaling is gebaseerd op de gedachte dat een enkelvoudig besluit een relevant fenomeen is dat zelfstandig kan worden bestudeerd. In de hedendaagse verhoudingen is de weg die begint bij een idee en loopt naar de realisatie van maatschappelijke verandering echter veel langer. Niet enkelvoudige besluiten, maar volgtijdelijke reeksen zijn bepalend voor het verloop van complexe beleidsvormingsprocessen....

Ook suggereert de gebruikelijke begripsbepaling dat het mogelijk is de reeks van beslissingen die één organisatie neemt, zinvol te bestuderen los van tal van andere beslissingen die in dezelfde periode worden genomen en die in hun gevolgen verstrengeld zijn met deze reeks....

Onderzoek naar complexe beleidsvorming is daarom niet gebaseerd op de gedachte dat hét besluit bestaat, waaromheen de reeks van andere beslissingen is opgebouwd, maar op het uitgangspunt dat beleidsvorming een veelheid van beslissingen omvat die niet in een vooraf te kennen logische relatie tot elkaar staan. (Teisman, 1992:12)

Beleidsvorming kan op meerdere manieren worden geanalyseerd. Vanuit een 'unicentrisch perspectief' kan beleidsvorming in een hiërarchisch beleidsveld worden geanalyseerd (fasenmodel). Vanuit een 'multicentrisch perspectief' is beleidsvorming in een gefragmenteerd beleidsveld te analyseren (stromenmodel). Tot slot is vanuit een 'pluricentrisch perspectief' beleidsvorming voor vervlochten beleidsstelsels te analyseren, hetgeen ook wel het rondenmodel wordt genoemd (Teisman, 1992:26).

Het fasenmodel is een manier om beleidsvorming vanuit één perspectief, dat de beleidsvorming opdeelt in opeenvolgende activiteiten, te beschouwen. Het stromenmodel biedt een perspectief op beleidsvorming vanuit problemen, oplossingen en actoren. En het rondenmodel kijkt vanuit een pluricentrisch perspectief naar diverse actoren die door het spelen van beleidsronden beleid vorm en inhoud geven.

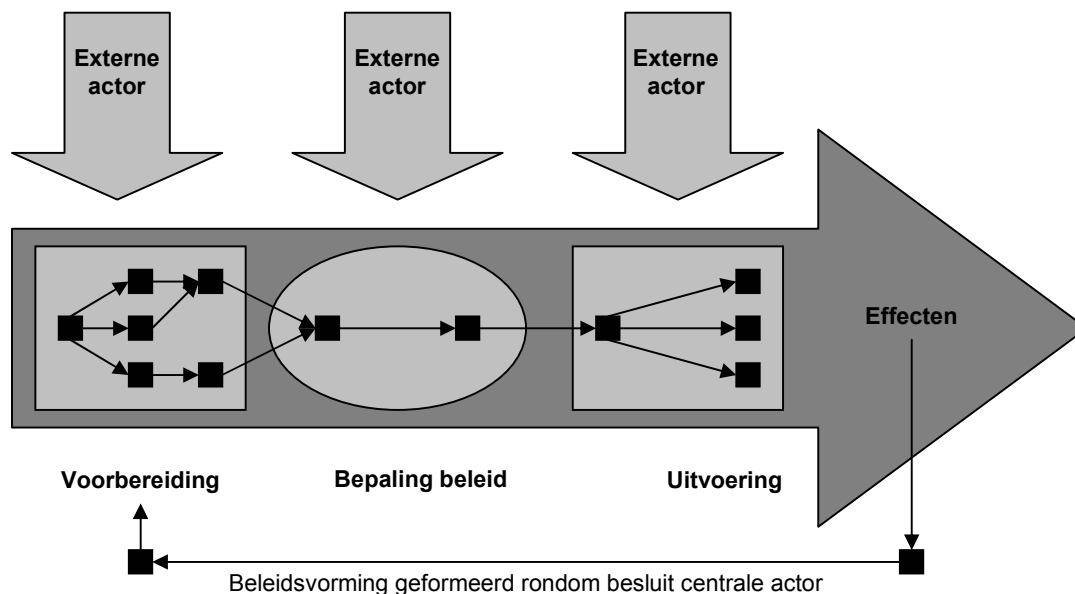
In figuur 6 worden de drie modellen met elkaar vergeleken.

Veronderstelling	Fasemodel	Stromenmodel	Rondenmodel
Criteria voor het uitleggen van volgtijdelijke activiteiten	Stadia van logisch opeenvolgende activiteiten, geordend vanuit het perspectief van de beleidsvoerende organisatie	Drie gelijktijdig bestaande stromen van actoren, oplossingen en stromen die hun eigen ontwikkeling doormaken	Simultane reeksen van beslissingen door actoren die in interactie tot voortgang in beleidsronden leiden
Typering van beleidsprocessen	Sequentie van ontwikkeling, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid	Reeks van toevallige of georganiseerde koppelingen tussen deze stromen	Interactie tussen beslissingen van verschillende actoren
Assumpties over voortgang	Op een zeker moment wordt het beleid vastgesteld, zodat vervolgvactiteiten kunnen plaatsvinden	De stromen ontwikkelen zichzelf; koppelingen bepalen en wijzigen het beleid	Beslissingen die een ronde afsluiten en/of een ronde entameren creëren vooruitgang
Assumpties over de inhoud van een proces	De beleidsvoerende organisatie adopteert een maatgevend probleem als een opdracht tot beleidsontwikkeling en ontwikkelt vervolgens een oplossing, waardoor inhoud ontstaat	Dynamiek in en koppelingen tussen stromen bepalen of beleidswijzigingen tot stand komen	Wederzijds afhankelijke actoren nemen beslissingen die in interactie inhoud tot stand brengen

**Figuur 6: Vergelijking fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel. (Teisman, 2001:307)**

Het eerste perspectief betreft de beleidsvorming waarbij de processen gericht zijn op het vormen van een centraal besluit. Hierbij wordt het beleid gereconstrueerd aan de hand van het perspectief dat de centrale actor binnen de beleidsvorming heeft.

In het fasemodel wordt ervan uitgegaan dat vanuit één perspectief (het probleem), langs diverse fasen, handelingen worden verricht om tot een besluit te komen dat vervolgens uitgevoerd wordt. Hierbij voert één specifieke handeling de boventoon en vormt daarmee het kernelement van de beleidsvorming (Teisman, 1998:31). Deze vorm van beleidsvorming verloopt via lineaire fasen die elkaar volgtijdelijk opvolgen, vandaar dat deze in de praktijk veelal het fasenmodel wordt genoemd.



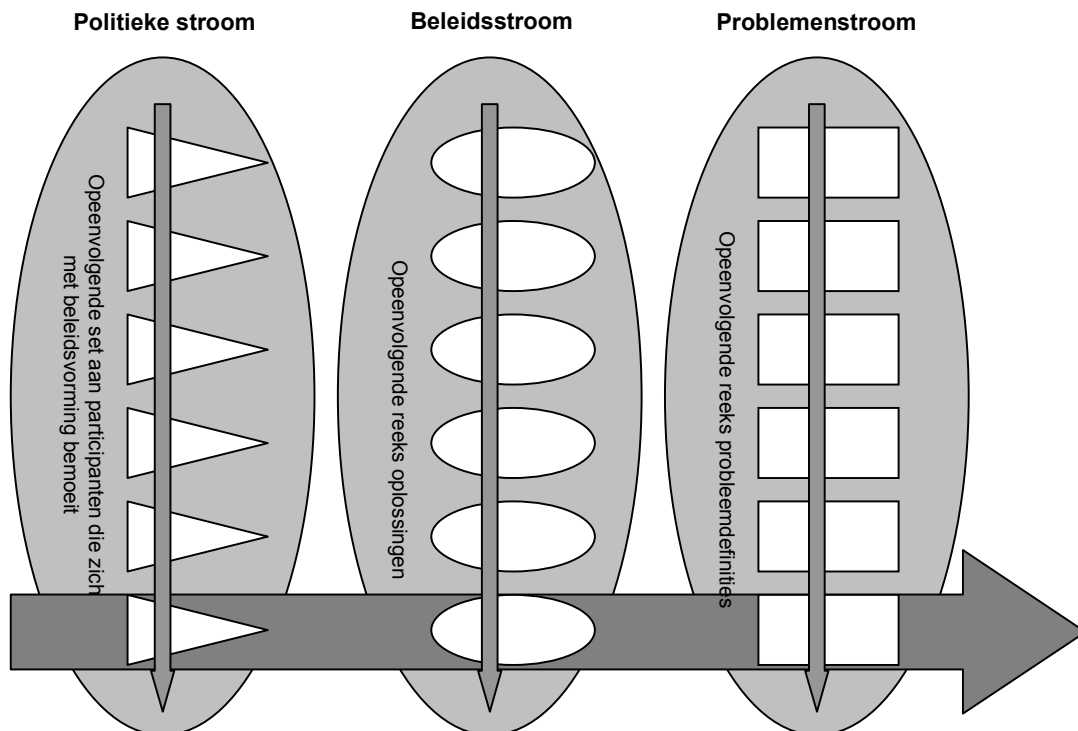
Figuur 7: Fasenmodel. Beleidsvorming (horizontale pijl) als een intern gefaseerd proces, beïnvloed door externe partijen. (Teisman, 1995:38)

Het tweede perspectief omvat de beleidsvorming waarbij er uitgegaan wordt van een zekere wisselwerking tussen diverse problemen, oplossingen en politieke participanten (actoren) die deel uit maken van het proces. De actoren proberen door een ruil van bronnen zo optimaal mogelijk hun eigenbelang na te streven (Teisman, 1998:40).

In dit perspectief - ook wel stromenmodel genoemd - worden allerlei problemen en oplossingen verzameld, waarbij in een ogenschijnlijk willekeurige wijze problemen aan oplossingen en *vice versa* worden gekoppeld. Het komt dan ook voor dat er voor geformuleerde oplossingen problemen worden 'gezocht' (Bekkers, 2007:202. Graaf en Hoppe, 1996:198). Aan deze beschrijving ontleent het model ook wel de naam *garbage-can-model* (Cohen c.s., 1972:2, geciteerd in: Graaf en Hoppe, 1996:195).

De gepercipieerde problemen en oplossingen worden in dit model gezien als separate stromen, die door actoren - al dan niet nauw verbonden met de gepercipieerde problemen en oplossingen - aan elkaar worden verbonden (Bekkers, 2007:202).

In tegenstelling tot het fasenmodel is bij het stromenmodel niet de volgtijdelijkheid, maar de gelijktijdigheid bepalend. Het moment dat de diverse stromen (soms toevalligerwijs) samenkomen, koppelt de stromen van problemen, oplossingen en actoren aan elkaar. Kingdon (1984) spreekt in deze situatie over een *policy window* (geciteerd in: Graaf en Hoppe, 1996:197).



Figuur 8: Stromenmodel. Beleidsvorming (horizontale pijl) als een toevallige en tijdelijke koppeling tussen problemen beleidsvoorstellen en politieke participanten. (Teisman, 1995:40)

Het derde perspectief betreft het rondemodell. Bij het rondemodell komt de beleidsvorming tot stand door diverse beslissingen van diverse actoren bij elkaar op te tellen. Om beleidsprocessen te ordenen wordt het fasenmodell gecombineerd met het stromenmodell. Waarbij de processen zijn op te delen in opeenvolgende beslissingen. Hierbij is wordt niet het kenmerk van de tijdsperiode (beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie), maar de begin- en eindpunten van een periode worden vastgesteld. Zo'n periode wordt een beleidsronde genoemd. (Teisman, 2001:305)

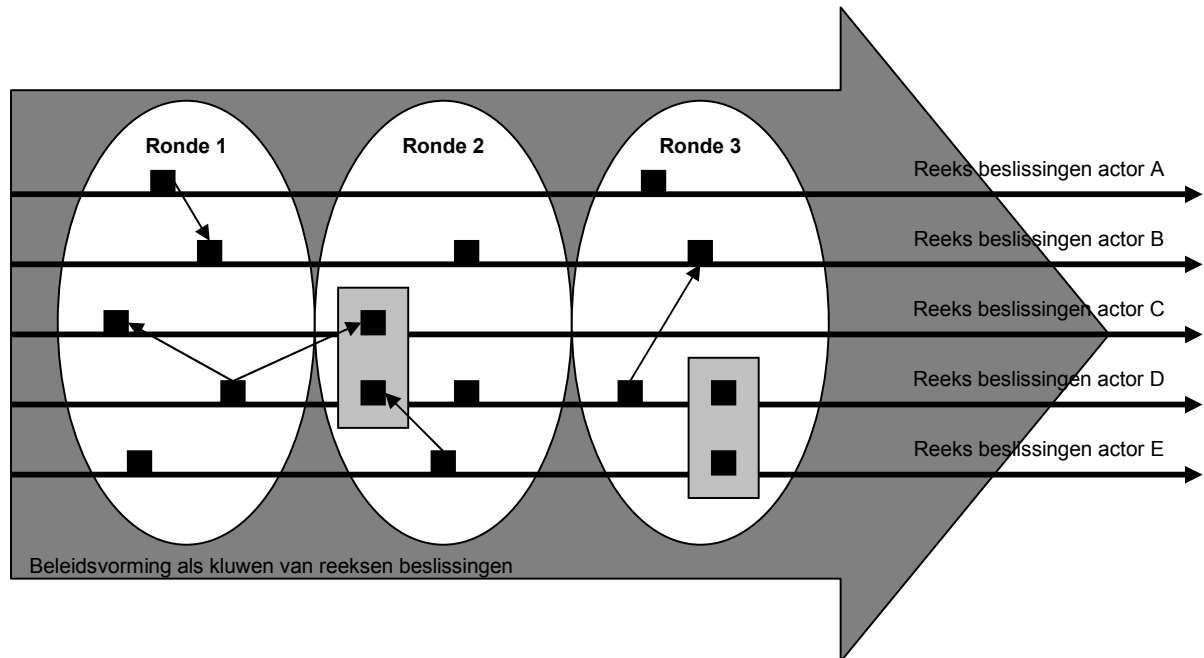
Iedere ronde neemt een bepaalde periode in beslag en onderscheidt een reeks aan beslissingen en activiteiten die uiteindelijk leiden tot een 'cruciale beslissing' of product. Een beslissing is cruciaal als er door actoren regelmatig wordt verwezen naar degelijke beslissingen, ongeacht of dit met een positieve of negatieve connotatie gebeurt (Teisman, 1998:104). De cruciale beslissing bakent de ronde als het ware af (Teisman, 2001:305).

Teisman (2001:306) stelt verder dat er zich tussen twee cruciale beslissingen zich een ronde van beleidsontwikkeling afspeelt, die niet op voorhand lineair hoeft te zijn en ook niet volledig congruent met de ontwikkelingslijn in de voorgaande ronde.

Dit heeft te maken met de kenmerken van een netwerk waarin diverse belangen, percepties en afhankelijkheden van en tussen de actoren worden onderscheiden (Teisman, 2001:306).

Figuur 9 is een weergave van het rondemodell. Het rondemodell wordt gebruikt om beleidsvorming in netwerken te analyseren. Vanuit een pluricentrisch perspectief is het mogelijk alle actoren die bij de beleidsvorming zijn betrokken te analyseren en hun aandeel in de beleidsvorming te beschouwen. Langs dit analysemodell wordt het

onderzoek naar de beleidsvorming in het intergemeentelijke samenwerkingsverband van Stadsgewest Haaglanden uitgevoerd, dat in hoofdstuk 6 wordt beschreven.



Figuur 9: Schematische weergave van het rondenmodel. (Teisman, 1995:44)

Beleidsvorming waarbij meerdere actoren betrokken zijn komt niet altijd tot stand door middel van het doorlopen van de fasen uit het fasenmodel (beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, en -uitvoering). Het komt voor dat tussentijds geen consensus wordt gevonden over bijvoorbeeld de haalbaarheid van de gekozen beleidsrichting, of het probleem kan niet eenduidig worden geformuleerd. Sommige actoren kunnen zich zelfs geheel onttrekken aan de beleidsvorming. In dit geval wordt het beleidsvormingsproces gewijzigd, gestagneerd, onderbroken of zelfs afgebroken. De keuze of beslissing voorafgaand aan de wijziging, stagnatie of onderbreking is cruciaal voor het beleidsvormingsproces, omdat deze het verder verloop van het beleidsvormingsproces beïnvloed. Iedere actor maakt een reeks aan beslissingen die tot voortgang in de beleidsvorming leiden. Deze reeksen van beslissingen staan in interactie met de beslissingen van andere actoren die deelnemen aan het netwerk c.q. samenwerkingsverband. De cruciale beslissingen (die een sterke invloed hebben op het beleidsvormingsproces) vormen een demarcatie tussen rondes waarin het beleidsvormingstraject vorm krijgt. In een nieuwe ronde om tot beleidsvorming te komen kunnen randvoorwaarden rond het maatschappelijk vraagstuk worden herzien. Er kan bijvoorbeeld een breder doel worden geformuleerd, waardoor een groter beleidsterrein wordt benaderd, zodat er een grotere kans bestaat op het behalen van winst. Er kunnen bijvoorbeeld ook andere actoren bij het beleidsvormingsproces betrokken worden. Om op deze manier te werken aan het draagvlak voor de gewenste probleemoplossing.

Nog meer is het belang van beleidsvorming in rondes gelegen in het feit dat er geen sprake is van één soeverein beleidsvormingsorgaan. Er zijn vaak meerdere gemeenten, bedrijven, burgers en andere belanghebbenden bij betrokken, die allen de mogelijkheid

en bevoegdheid hebben een rol te spelen in het geheel van het beleidsvormingsproces. Maar omdat niet bij iedere fase van het beleidsvormingsproces alle actoren vertegenwoordigd roeven te zijn, is het relevant om de beleidsvorming in te richten langs rondens waarin arena's (zie de lichtgrijze rechthoeken in figuur 9) met actoren opereren die voor die fase van het proces relevant zijn (Bekkers, 2007:201).

Het stromenmodel ging uit van relatief 'objectieve' kenmerken als problemen, oplossingen en actoren. Het rondensmodel gaat meer uit van subjectiviteit die actoren kunnen hebben ten aanzien van problemen en oplossingen. Een oplossing zal niet aangedragen worden, indien een actor hier geen voorkeur toe heeft (Marks en Blokland, 2007:21).

Ten behoeve van de vraag in hoeverre intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan de beleidsvorming rond gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken biedt het rondensmodel een aanknopingspunt. Dit omdat vanuit een pluricentrisch perspectief een analyse van het intergemeentelijke samenwerkingsverband gemaakt kan worden.

Met deze opsomming van theoretische beschrijvingen over gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken, de oplossing hiervan en de verschillende perspectieven waarlangs er naar deze oplossing gekeken gaat worden en hoe, is een verklaring gegeven van enkele centrale begrippen uit de doelstelling van dit onderzoek. Deze begrippen vormen de bouwstenen van het empirisch onderzoek, waardoor antwoord verkregen zal gaan worden in hoeverre beleidsvorming in intergemeentelijk samenwerkingsverband Stadsgewest Haaglanden bijdraagt aan het gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijk vraagstuk.

Het model in figuur 9 wordt gebruikt bij de analyse van beleidsvorming, door overzicht te krijgen van de diverse beslissingen die de actoren maken, de relatie tussen beslissingen en de interactie en samenwerking tussen actoren. Om te zien hoe dit theoretisch model in de praktijk tot uiting komt, volgt een empirisch onderzoek. Het theoretische kader van het rondensmodel zal in het onderzoek in Stadsgewest Haaglanden de analytische invalshoek leveren, waarlangs de beleidsvorming van het Regionaal Structuurplan Haaglanden wordt beschouwd. In het volgende hoofdstuk zal beschreven worden hoe het onderzoek in de praktijk gedaan is, om vervolgens te rapporteren over de resultaten van dit onderzoek.





## **4. Samenwerking en maatschappelijke vraagstukken in context**

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de manier waarop het onderzoek uitgevoerd zal worden en waarlangs de onderzoeksresultaten worden geanalyseerd.

Bij hoofdstuk twee lag de focus op elementen uit de netwerktheorie. Waarbij een verscheidenheid aan actoren zorgt voor een verscheidenheid aan belangen, percepties en afhankelijkheden ten opzichten van het probleem en elkaar. In hoofdstuk drie richtte de aandacht zich op manieren waarlangs beleidsvormingstrajecten geanalyseerd kunnen worden. Waarbij het rondmodel gebruikt wordt om, vanuit een pluricentrisch perspectief, beleidsvorming in netwerken te analyseren.

### ***4.1 Operationalisering centrale begrippen***

Beleidsvorming - als zijnde het proces waarlangs beleid tot stand komt - wordt gehanteerd om een bepaald maatschappelijk vraagstuk op te lossen. Bij een vraagstuk dat gemeentegrensoverschrijdend is, kan door middel van intergemeentelijke samenwerking een gemeentegrensoverschrijdend antwoord op het probleem gevonden worden.

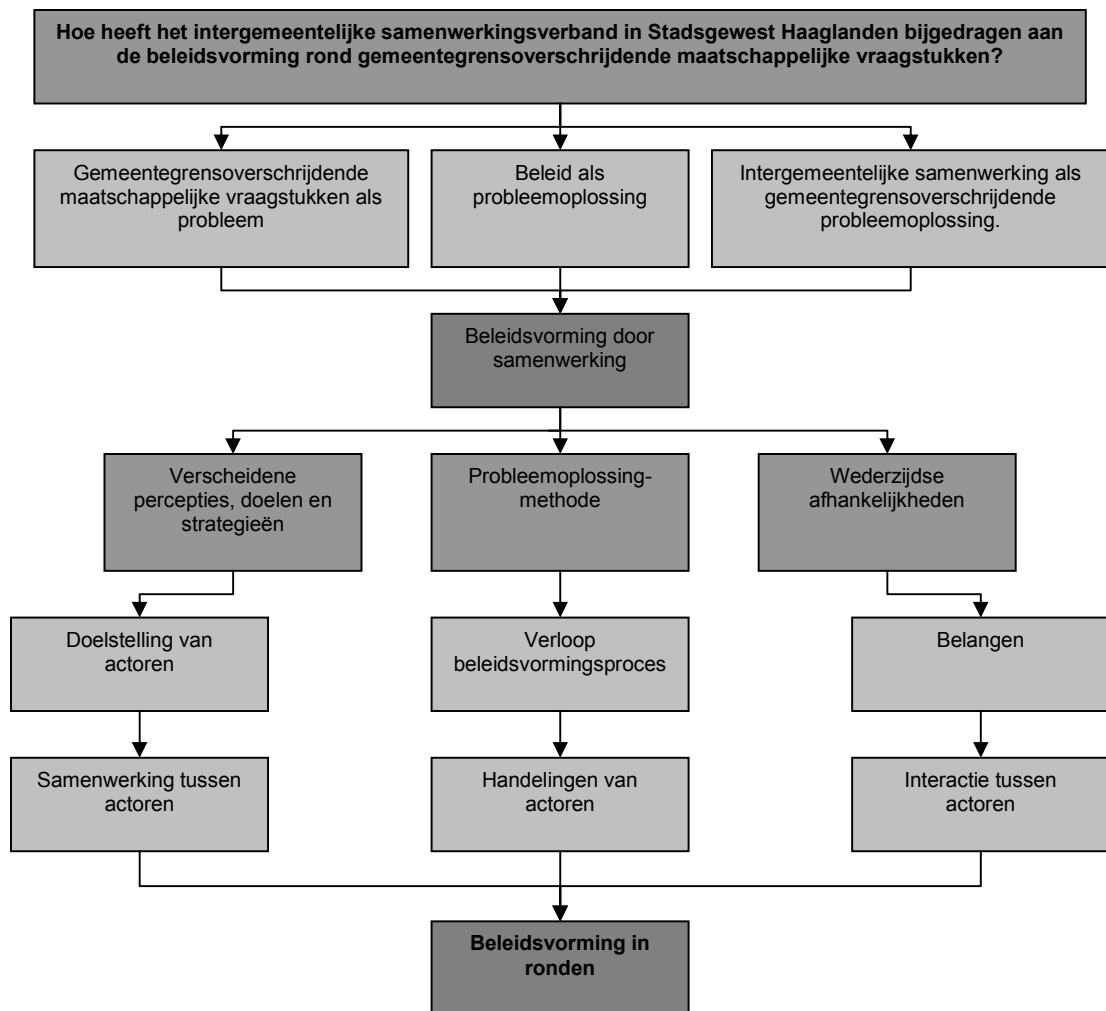
Het thema beleidsvorming heeft in dit onderzoek karakteristieke dimensies, die bepalend zijn voor de richting van het onderzoek (zie figuur 10). Vanuit deze dimensies worden indicatoren bepaald, die waarneembare verschijnselen vormen, die in het praktijkonderzoek worden gehanteerd.

Voor dit onderzoek wordt als uitgangspunt genomen dat de karakteristieke dimensies van beleidsvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn te analyseren vanuit het pluricentrisch perspectief van het rondmodel. De diverse actoren van het samenwerkingsverband nemen in simultane reeksen beslissingen - als het ware in spelronden - en door middel van interactie komt voortgang in de beleidsvorming. Verder wordt in het onderzoek als uitgangspunt gehanteerd dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband wederzijds afhankelijke actoren bevat en dat deze beslissingen nemen, die in interactie met elkaar inhoud van het beleid tot stand brengen. Op deze manier zijn de elementen genoemd in hoofdstuk twee, afkomstig uit de netwerktheorie, geïncorporeerd in het rondmodel dat gebruikt wordt bij de analyse van beleidsvorming in netwerken.

Het punt waarop de theorie uit hoofdstuk twee en drie bij elkaar komen, is gelegen in het rondmodel zelf. Het theoretische kader van het rondmodel verschaft dit onderzoek de analytische invalshoek waarlangs het onderzoek zal worden verricht en het empirische verschijnsel rond de beleidsvorming van het Regionaal Structuurplan van Stadsgewest Haaglanden zal worden geanalyseerd. Beleidsontwikkeling vindt plaats in een ronde waarbij het begin en het einde van die ronde zich laat kenmerken door een cruciale beslissing. Een cruciale beslissing is een beslissing die één of meer van de kernbegrippen uit figuur 11 fixeert of verandert. Een beslissing is cruciaal als het bijvoorbeeld de strategie ten aanzien van het beleidsvormingstraject inkadert of vastlegt. Of wanneer een actor zijn afhankelijkheid van een ander actor openbaart. Of wanneer een actor zijn belangen bijstelt met het oog op de belangen van een ander. Een ander

kenmerk van een cruciale beslissing, dat in dit onderzoek wordt gehanteerd, is een beslissing wanneer er door actoren regelmatig wordt verwezen naar degelijke beslissingen, ongeacht of dit met een positieve of negatieve connotatie gebeurt (Teisman, 1998:104). Wanneer een dergelijke beslissing heeft plaatsgevonden en voldoet aan één of enkele van bovenstaande kenmerken en het verloop van het beleidsvormingsproces wijzigt of juist bepaald, dan is dit aan te merken als een begin of een eindpositie van een ronde.

De ontwikkeling van beleid hoeft niet lineair te verlopen en / of congruent te zijn met de ontwikkelingslijn in de voorgaande ronde (Teisman, 2001:305). De reden hiervoor is gelegen in de verscheidenheid van belangen, percepties en afhankelijkheden van en tussen de actoren (Teisman, 2001:306). Deze verscheidenheid is in hoofdstuk twee verklaard aan de hand van de netwerktheorie.



Figuur 10: Onderzoekconcept 'Bestuur naar behoefte'

Door de vooronderstelling dat een beleidsronde onder invloed staat van belangen, percepties en afhankelijkheden van actoren, wordt de bandbreedte van het onderzoek bepaald. In figuur 10 wordt deze denkwijze schematisch weergegeven. Bij beleidsvorming ten aanzien van problemen met een gemeentegrensoverschrijdend karakter, waarbij het probleem op een evenredig gemeentegrensoverschrijdende wijze wordt opgelost, is het pluricentrisch perspectief de meest voor de handliggende benadering.

Beleidsvorming - beschouwd vanuit pluricentrisch perspectief - laat zich kenmerken als een dynamisch proces waarbij de verscheidenheid rond percepties, doelen en strategieën, de methode waarlangs het probleem opgelost gaat worden en de wederzijdse afhankelijkheden een prominente rol spelen.

In de bestudering van maatschappelijke vraagstukken is aangegeven dat problemen langs verschillende perspectieven (pluricentrisch) beschouwd kunnen worden. Dit maakt het oplossen van problemen tot een gecompliceerde activiteit. Door middel van onderhandeling tussen actoren die part hebben in de problematiek wordt in beleidsronden tot houdbare standpunten onderhandeld. Beleid, als politiek bekrachtigd plan, is dan ook een methode om tot een besluit voor de oplossing van het probleem te komen. Maar zoals eerder is aangegeven bestaat hét besluit niet, maar is beleid opgebouwd uit een reeks van beslissingen. (Teisman, 1992:12) Deze reeks aan beslissingen komt tot stand omdat actoren hun percepties ten aanzien van het probleem bijstellen, onder invloed of door interactie met andere actoren, waardoor er voortgang in de beleidsvorming komt. De bijstelling, vervlechting of frictie van individuele doelen van actoren geeft vorm aan de centrale doelen binnen het netwerk en zorgen voor de dynamiek in het beleidsvormingsproces. Niet zo zeer als optelsom van de lokale doelen van de separate actoren zorgt voor deze dynamiek, maar de dynamiek moet meer gezien worden als uitkomst van strijd om beleid tussen lokale en centrale eenheden (Teisman, 1998:30). Beslissingen die een wending geven aan de beleidsvorming en zorgen voor dynamiek - door de doelen, strategieën of wederzijdse afhankelijkheden van actoren doen veranderen - zijn cruciale beslissingen binnen het beleidsvormingsproces. Door deze dynamiek krijgt het beleidsvormingsproces vorm en wordt voortgang gecreëerd. Beslissingen zijn cruciaal als er (los van de connotatie) door actoren gaande het beleidsvormingsproces regelmatig naar wordt terugverwezen. De cruciale beslissingen markeren het begin en/of het einde van een ronde in het proces, waarbinnen wordt onderhandeld over (houdbare) standpunten.

Uitgangspunt bij beleidsvorming is geweest dat maatschappelijke vraagstukken te identificeren zijn als problemen. Bij problemen is er sprake van sociale constructies waarbij mensen uiteenlopende opvattingen hebben over de bestaande situatie, de gewenste situatie en de weg waarlangs de gewenste situatie bereikt dient te worden. Hiernaast is aan de orde gekomen dat er meer uiteenlopende elementen zijn die problemen kunnen compliceren. Dit is aangeduid met het begrip verscheidenheid.

De gemeentegrensoverschrijdende context van een maatschappelijk vraagstuk, maakt dat een probleem door meerdere actoren, *in casu* gemeenten, opgelost dient te worden. Door middel van samenwerking kunnen gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken op hun merites aangepakt worden en een poging gedaan worden om tot een oplossing van het probleem te komen.

De theorie biedt de mogelijkheid tot samenwerking op basis van het vervlechten van de doelen van de actoren. Beleid komt volgens deze theorie tot stand op basis van coproductie langs een pluricentrisch perspectief, waarbij het rondmodel de nadruk legt op gedrag en interactie van actoren.

Om de beleidsvorming in rondes ten aanzien van een gemeentegrensoverschrijdend maatschappelijk vraagstuk te kunnen onderzoeken, dient het meetbaar gemaakt te worden. In onderstaand model is dit getracht inzichtelijke te maken, waarbij opgemerkt dient te worden dat de lijst niet uitputbaar is en dat bij de vermelding van kernbegrippen geen exclusiviteit wordt beticht ten opzichte van de karakteristieken. Zo is er ten aanzien van het karakteristiek 'verscheidene percepties, doelen en strategieën' geformuleerd dat het als kernbegrip 'doelstelling van actoren' bevat, maar ten aanzien van de analyse is er een duidelijke koppeling te maken met het kernbegrip 'belangen'.

Centraal thema	Karakteristieken	Kernbegrippen	Aandachtsgebieden	
Beleidsvorming in rondes	Verscheidene percepties, doelen en strategieën	Doelstelling van actoren	Perceptie actor van het eigen probleem (en mogelijke oplossing)	
			Standpunten en uitspraken in overleg	
			Missie in beleidsplannen	
			Doelstelling in beleidsplannen	
			Gemeentelijke plannen	
			Strategie om het probleem op te lossen	
	Samenwerking tussen actoren	Momenten van samenwerking		
		Manier van samenwerking		
		Terug te lezen in notulen van overleg		
		Formele convenanten		
		Probleemoplossing-methode	Verloop beleidsvormingsproces	Notulen
				Deelproducten
	Interviews			
	Tijdsduur beleidsvormingsproces			
	Succesfactoren beleidsvormingsproces			
	Knelpunten beleidsvormingsproces			
	Handelingen van actoren	Handelingen van actoren	Gezamenlijke beleidsvoorbereiding (doelvervlochten)	
			Gezamenlijke winstfactoren	
			Denkkaders opnieuw gedefinieerd ( <i>Reframing</i> )	
			Opstelling actor bij de beleidsvorming	
			Gezamenlijke beleidsuitvoering (coproductie)	
Uitruil of compensatie van kennis en / of middelen				
Toevallige samenloop van handelingen in de beleidsvorming				
Notulen				
Brieven van actoren				
Interviewresultaten				
Wederzijdse afhankelijkheden			Belangen	Sturingsmogelijkheden o.b.v. wet- en regelgeving
				Standpunten en uitspraken in overleg
	Missie in beleidsplannen			
	Gemeentelijke plannen			
	Interviewresultaten			
	Financiële middelen ter beschikking van actoren			
Interactie tussen actoren	Interactie tussen actoren	Beschikbaarheid van informatie		
		(Historische) relatie tussen actoren		
		(Beleids)terreinen van samenwerking		
		Mate van samenwerking		
		Terug te lezen in notulen van overleg		
		Formele convenanten		
Notulen				
Brieven van actoren				
Interviewresultaten				

Figuur 11: Operationalisering beleidsvorming in rondes

Beleidsvorming wordt in dit onderzoek beschouwd als een afhankelijke variabele van samenwerking. Onderzocht wordt of samenwerking als onafhankelijke variabelen de beleidsvorming beïnvloed. De condities waaronder samenwerking tot stand komt bepalen of beleidsvorming effectief verloopt, is hierbij de stelling. In het onderzoek wordt effectieve beleidsvorming gedefinieerd als het vaststellen van beleid, omdat in dit geval verondersteld wordt dat de betrokken actoren uit het samenwerkingsverband tot consensus zijn gekomen. Er wordt dus nadrukkelijk niet gekeken naar het effect van de uitvoering van het beleid. De onderzoeksvraag betreft dan ook hoe samenwerking heeft bijgedragen aan de beleidsvorming rond gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. Met andere woorden wordt onderzocht of samenwerking van invloed is op de beleidsvorming rond een probleem dat grensoverschrijdend is. Om dit concept om te zetten tot onderzoekbare elementen c.q. punten waar in het onderzoek de aandacht naar uitgaat is het relevant de afhankelijke variabele te operationaliseren. In figuur 11 is hiertoe beleidsvorming als afhankelijke variabele opgedeeld in karakteristieken dat een netwerk met meerdere actoren (samenwerkingsverband) met zich meebrengt. Zo heeft een samenwerkingsverband te maken met verscheidene percepties, doelen en strategieën van actoren. Waarbij de mate van onderlinge samenwerking en de doelstelling van actoren bepalend is of de beleidsvorming bijdraagt aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. Zo geldt voor de wederzijdse afhankelijkheden die actoren hebben (en een basis vormen voor de samenwerking) dat de vooronderstelling is dat wanneer er in een samenwerkingsverband veel wederzijdse belangen onderkend kunnen worden dit de beleidsvorming ten goede komt, omdat dit de vervlechting van doelen in de hand werkt. Hetgeen de samenwerking tussen en de doelstelling van actoren beïnvloed. Het verloop van het beleidsvormingsproces en de handelingen van actoren vormen hierbij mede de kernbegrippen waarlangs het onderzoek is opgebouwd, doordat uit de handelingen van de actoren blijkt welke mate van samenwerking wordt ontplooid en het verloop van het beleidsvormingsproces aantoonde in welke mate de beleidsvorming baat heeft bij de samenwerking tussen actoren.

Op deze manier komt de theorie rond netwerkdenken (verscheidenheid) en beleidsvorming in netwerken (rondenmodel) samen tot het onderzoeksmodel dat in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Deze kernbegrippen zijn volgens de theorie van invloed op het beleidsvormingsproces, waardoor cruciale beslissingen worden genomen. Bijvoorbeeld onder invloed van de samenwerking tussen twee gemeenten krijgt een beleidsvoorstel nét voldoende draagvlak, waardoor het wordt aangenomen. Of; doordat één gemeente dusdanig veel belang heeft bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein, maar niet beschikt over de grond, besluit deze gemeente te interacteren met een andere gemeente die wel voldoende grond voor bedrijventerreinen heeft. De behendigheid waarmee de ene actor de andere weet te overtuigen óf de mate van onderlinge afhankelijkheid kan de uitkomst van de beslissing bepalen.

Het verloop van het beleidsvormingsproces wordt als kernbegrip in dit onderzoek gehanteerd. Dit is ondermeer het geval omdat het onderzoek een antwoord tracht te krijgen op de centrale vraag of beleidsvorming in een intergemeentelijk samenwerkingsverband bijdraagt tot de oplossing van een gemeentegrensoverschrijdend maatschappelijk vraagstuk. Of een maatschappelijk vraagstuk opgelost wordt is onder meer afhankelijk van het verloop van het beleidsvormingsproces. Uitgangspunt

van het beleidsvormingsproces is te komen tot houdbare standpunten als oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk. De wijze waarop deze houdbare standpunten ontwikkeld worden is afhankelijk van het succes waarmee de verscheidenheid aan percepties, doelen, strategieën tot wederzijdse belangen worden geformuleerd, waardoor door middel van bijvoorbeeld doelvervlochten tot houdbare standpunten wordt gestreden als oplossing van het probleem. In het onderzoek zal dan ook aandacht uitgaan naar de factoren die geleid hebben tot succesvolle beleidsvorming, waarbij de succesfactoren zich laten kenmerken door handelingen en/of activiteiten die gedurende het beleidsvormingsproces hebben bijgedragen aan de samenwerking en interactie tussen actoren en de ontwikkeling van houdbare standpunten in een dynamische omgeving van verscheidene percepties, strategieën, belangen en wederzijdse afhankelijkheden. In het onderzoek gaat de aandacht dan ook uit naar de factoren die tot succesvolle vervlechting van doelen hebben geleid, waarbij actoren wederzijdse belangen en afhankelijkheden als uitgangspunt hebben genomen.

## **4.2 Stadsgewest Haaglanden als intergemeentelijk samenwerkingsverband**

De jurisdictie van de gemeenten is ten aanzien van sommige maatschappelijke vraagstukken te klein om in een oplossing van het probleem te voorzien. In de bestuurlijke praktijk hebben gemeenten diverse wijzen om een krachtiger orgaan te vormen om de publieke taak uit te oefenen. Door middel van gemeentelijke herindeling worden gemeenten samengevoegd waardoor zij meer inwoners krijgen, meer mogelijkheden hebben om problemen op hun merites aan te pakken, vermeend bestuurskrachtiger raken door een groter ambtenarenapparaat *et cetera*. Gemeentelijke herindelingen zorgen als het ware voor een schaalvergroting van de gemeentelijke mogelijkheden op politiek-bestuurlijke vlak.

De alternatieve vormen waarlangs samengewerkt kan worden zullen echter geen onderwerp van dit onderzoek zijn, omdat er in het geval van de Wet gemeenschappelijke regelingen geen veranderingen optreden in de geografische inrichting van een gemeente en de legitimiteit van het gemeentebestuur als bestuursorgaan. Inzake de Wgr wordt er hierom ook wel gesproken van verlengd lokaal bestuur. Binnen de Wgr zijn er echter ook verschillende vormen van samenwerking te onderscheiden. Artikel 1, eerste lid van de Wgr bepaalt dat gemeenteraden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tezamen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten (Wet gemeenschappelijke regelingen, 1984).

De algemene bepalingen van deze wet bepalen in artikel 8, lid 1, dat de gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam als rechtspersoon kan worden ingesteld. Het tweede lid van dit artikel geeft als alternatief op een openbaar lichaam de gemeente de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen.

### **Artikel 1.**

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

**Artikel 8.**

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.
2. In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.
3. In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door bestuursorganen, onderscheidenlijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten.

**Voorbeeld 6: Artikel 1 en 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen**

Samenwerking op grond van de Wgr zal in het onderzoek aan de orde komen. De reden hiervoor is gelegen in beperkte bestuurlijke en institutionele veranderingen die deze vorm van probleemoplossing met zich meebrengt. Bij intergemeentelijke samenwerking blijft de gemeente als zodanig ongewijzigd. Dit in tegenstelling van gemeentelijke herindeling, waarbij een geheel nieuwe (grotere) gemeente ontstaat. Ook het Ten Boer-model heeft grote effecten op de institutionele vorm van het bestuurlijk apparaat. Ondanks dat de burgemeester en wethouders hun ambt behouden, verandert hun taak inhoudelijk. De gemeente heeft namelijk tal van taken uitbesteed aan buurgemeente Groningen.

Om deze redenen zal het onderzoek zich richten op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Specifiek zal hierbij de Wijzigingswet Wgr-plus als uitgangspunt dienen. Deze wet wijzigt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's.

De Wgr-plus biedt gemeenten de mogelijkheid om door een specifiek samenwerkingsverband de institutionele grondvesten van de gemeenten te behouden, maar toch door schaalvergroting de bestuurskracht te vergroten en maatschappelijke vraagstukken op hun merites aan te pakken.

Nederland kent acht zogeheten plusregio's die op grond van de Wgr-plus ingesteld zijn ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), 2008a):

1. Bestuur Regio Utrecht
2. Knooppunt Arnhem Nijmegen
3. Parkstad Limburg
4. Regio Twente
5. Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
6. Stadsgewest Haaglanden
7. Stadsregio Amsterdam
8. Stadsregio Rotterdam

De samenwerking op grond van de Wgr-plus biedt een juridische basis op grond waarvan vrijblijvendheid terug wordt gedrongen. Vrijwillige samenwerking zonder enige juridische basis zou het voor de gemeenten te eenvoudig maken om alleen eigen belang na te streven. Synergie op grond van gemeenschappelijk belang en een gedeelde visie wordt hierbij geprefereerd.

Een nieuwe plusregio wordt niet zomaar ingesteld. Er moet sprake zijn van een complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblematiek. Oorzaak van deze problematiek zijn beleidsopgaven op het gebied van volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen. Voor de oplossing van de problemen is een niet-vrijblijvende regionale samenwerking noodzakelijk. ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), 2008b)

Om beeld te krijgen van de werking van een dergelijk samenwerkingsverband in de praktijk is gekozen onderzoek te verrichten bij Stadsgewest Haaglanden. Dit omdat er in Stadsgewest Haaglanden diverse autonome actoren zijn, met een eigen jurisdictie, die op vrijwillige basis, met het oog op meerwaarde willen samenwerken, lijkt het pluricentrisch perspectief van Teisman een geschikt perspectief om de beleidsvorming te reconstrueren. De objecten van onderzoek binnen het Stadsgewest zijn in dit geval de gemeenten en het stadsgewest als verlengd lokaal bestuur. Met de operationalisering van het centrale thema van beleidsvorming in ronden is het theoretische gedeelte van het onderzoek besloten. Het onderzoek kent een focus op theoretische thema van beleidsvorming ten aanzien van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken door middel van intergemeentelijke samenwerking. Dit theoretische thema wordt gekoppeld aan de praktijk, waarbij in een gegeven casus de beleidsvorming van het Regionaal Structuurplan van Stadsgewest Haaglanden wordt onderzocht. Dit onder meer omdat het Stadsgewest Haaglanden een intergemeentelijk samenwerkingsverband is dat zichzelf ten doel heeft gesteld om door middel van beleidsvorming bij te dragen aan gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijk vraagstukken.

### **4.3 Ruimtelijke ordening als maatschappelijk vraagstuk**

Naast het onderzoeksobject Stadsgewest Haaglanden, is het in het kader van het onderzoek relevant een geschikt gemeentegrens overschrijdend maatschappelijk vraagstuk te vinden. Dit is voor het Stadsgewest Haaglanden geen moeilijke opgave. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat dit gebied een grote variatie heeft ten aanzien van ruimtelijke afstemmingsproblematiek. Zo kent de regio een hoge mate van voor agrarische doeleinden bestemd grondgebied (Westland), stedelijk grondgebied (Den Haag), *leisure* (Zoetermeer) *et cetera*. Deze variëteit maakt Stadsgewest Haaglanden tot een interessant studieobject op het gebied van zowel gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken, als intergemeentelijke samenwerking.

Bovendien heeft het Stadsgewest Haaglanden onlangs een beleidsvormingstraject op het gebied van ruimtelijke ordening afgerond. In april 2008 is het Regionaal Structuurplan door het Stadsgewest Haaglanden vastgesteld. In dit plan is tal van maatregelen vastgesteld om maatschappelijk vraagstukken op het terrein van ruimtelijke ordening op het grondgebied aan te pakken. Bij de vaststelling van het plan zijn diverse actoren betrokken geweest.

In het onderzoek zal worden geëvalueerd of en hoe beleid wordt gevormd ten aanzien van dit Structuurplan heeft plaatsgevonden. Er wordt gekeken hoe en welke actoren en belanghebbenden hierbij betrokken zijn en welke rol het samenwerkingsverband hierin speelt.

### **4.4 Onderzoeksmethode**

Om een weloverwogen uitspraak te kunnen maken over de wijze waarop beleidsvorming tussen meerdere actoren in beleidsronden heeft plaatsgevonden, is het van belang valide en betrouwbare informatie te verkrijgen. Enerzijds is hiervoor een hoeveelheid schriftelijke informatie beschikbaar in de vorm van notulen, verslagen en rapporten geproduceerd door het Stadsgewest en de gemeenten. Anderzijds is het van belang de actoren te spreken over hun ervaring met en zienswijze op het proces van beleidsvorming.



De respondenten zijn gehoord aan de hand van een semi-gestructureerd interview (Thiel, 2007:107). Door middel van onderwerpen, die op inductieve wijze zijn opgesteld langs de operationalisering van de centrale thema's in dit onderzoek, is een reeks aandachtsgebieden ontwikkeld, die zijn weergegeven in figuur 11. Deze aandachtspunten vormden tijdens de interviews de onderwerpen waarlangs het gesprek plaatsvond. Daarnaast is het rondmodel in figuur 9 van het vorige hoofdstuk voor het onderzoek een goede steun geweest om het beleidsvormingstraject te analyseren. Het model is gebruikt om beeld te krijgen van de diverse beslissingen die de actoren maken, de relatie tussen beslissingen en de interactie en samenwerking tussen actoren. In dit onderzoek is het model als hulpmiddel gehanteerd om tijdens de interviews de respondenten hun perspectief op het beleidsvormingsproces onder woorden te brengen.

Omdat een groot deel van het beleidsvormingstraject ten tijde van het onderzoek reeds plaats heeft gevonden, is het niet mogelijk om door middel van observatie te analyseren hoe de beleidsvorming tot stand is gekomen. Voordeel van het stadium waarin het beleidsvormingstraject zich begeeft is wel dat er een grote hoeveelheid data beschikbaar in de vorm van notulen, verslagen, brieven en rapporten. Deze documenten vormen de kwalitatieve data in het onderzoek, op basis waarvan door middel van een documentenanalyse getracht wordt tot een oordeel te komen over hoe het intergemeentelijke samenwerkingsverband in Stadsgewest Haaglanden bij heeft gedragen aan de beleidsvorming rond het Regionaal Structuurplan (als gemeentegrens overschrijdend maatschappelijk vraagstuk). Om deze documentenanalyse vorm te geven is een hoeveelheid (meer dan 300) notities, notulen en verslagen van het Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, het bestuurlijk overleg, commissie van advies RGVM van het Stadsgewest Haaglanden in de periode 2005 tot en met 2008, geanalyseerd. In deze bronnen is getracht te achterhalen welke standpunten, ambities, strategieën en belangen de diverse actoren hanteerden. Om vervolgens langs deze chronologische reeks aan verslagen van overleggen de diverse beslissingen te achterhalen die het beleidsvormingsproces tot een eind hebben gebracht. Door in de diverse documenten verwijzingen naar voorgaande activiteiten en documenten te coderen, is in het onderzoek een beeld verkregen van de cruciale beslissingen die tot voortgang in dit beleidvormingsproces hebben geleid.

De documentenanalyse vormt een opzichzelfstaande informatiebron, waaraan de empirische beschrijving van gebeurtenissen, activiteiten en beslissingen is ontleend. Anderzijds is de schriftelijke informatie verdiept door middel van interviews en is een beeld verkregen van de 'wereld' achter de uiteindelijke beleidsvorming. De interviews moeten dan ook gezien worden als een extra informatiebron om de perceptie van actoren meer handen en voeten te geven. Zo vormen de documenten ook een verificatiemiddel, om te toetsen of de gepercipieerde werkelijkheid van actoren is vastgelegd in de documenten. Kortom, de documentenanalyse is in dit onderzoek gebruikt voor het vaststellen van feiten en opvattingen (percepties, red.) en het wordt gebruikt om gebruikte argumentaties te reconstrueren (Thiel, 2007:123). Door deze samenhang tussen documenten en interview zijn de informatiebronnen als complementaire instrumenten gehanteerd.

Het centrale thema is gedivergeerd tot kernbegrippen, die in het onderzoek aan de orde zullen komen. De operationalisering van deze kernbegrippen is weergegeven in figuur 11, waarbij de kernbegrippen vertaald zijn naar concrete en meetbare

aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden vormen de elementen die in de documentenanalyse en interviews onder de aandacht staan.

## **5. Intergemeentelijke samenwerking in de praktijk**

Waarom dingen afzonderlijk doen en iedere keer het spreekwoordelijke wiel opnieuw uitvinden als het ook samen kan? De intrinsieke waarde van vele handen maken licht werk, gaat ook voor gemeenten op. Dit zijn echter niet de enige en wat clichématige redenen waarom er steeds meer tussen de Nederlandse gemeenten wordt samengewerkt. Al sinds de 19<sup>e</sup> eeuw is er wettelijk aandacht voor samenwerking tussen gemeenten. Waren dat in 1851 twee artikelen in de Gemeentewet, in 1938 waren dat er in diezelfde wet al achttien (Palstra, 2007:13).

Een andere reden is gelegen in het feit dat veel zaken niet ophouden bij de gemeentegrens en moeten meerdere gemeenten beslissingen nemen over hetzelfde onderwerp. Om ten aanzien van deze onderwerpen geschikt beleid te voeren is het van belang op te schalen en met vereende krachten tot beslissingen te komen.

Dit hoofdstuk is een inleiding voor het empirisch onderzoek naar beleidsvorming rond gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken door middel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Allereerst zal een beschrijving gegeven worden van het samenwerkingsverband in Stadsgewest Haaglanden. Gevolgd door een reconstructie van het beleidsvormingstraject, waarbij de gemeenten uit het samenwerkingsverband centraal staan. Deze gemeenten zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de vaststelling van het Regionaal Structuurplan. In het traject (van drie en een half jaar) tot de definitieve vaststelling op 16 april 2008 hebben is een reeks aan beslissingen genomen die zijn voorafgegaan aan de uiteindelijke vaststelling. Vervolgens bevat dit hoofdstuk een analyse van het gedrag van enkele invloedrijke centrale actoren. Deze analyse geeft een beschrijving van welke bronnen de gemeenten hebben ingezet en welke belangen daaraan (mogelijk) ten grondslag hebben gelegen. Door deze analyse is het mogelijk om de dynamiek in de strategieën van de gemeenten te duiden.

### **5.1 Stadsgewest Haaglanden**

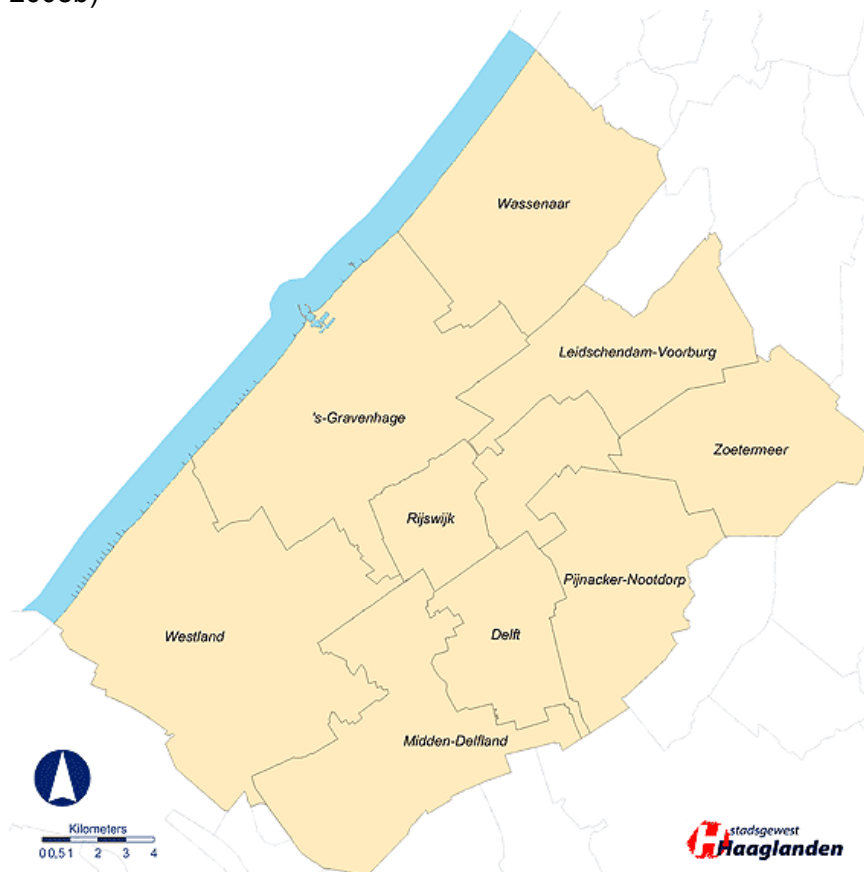
Het Stadsgewest Haaglanden is in 2006 in zijn huidige vorm bij Koninklijk Besluit vastgesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus.

De gemeenschappelijke regeling omvat negen gemeenten:

1. Delft
2. Den Haag
3. Leidschendam-Voorburg
4. Midden-Delfland
5. Pijnacker-Nootdorp
6. Rijswijk
7. Wassenaar
8. Westland
9. Zoetermeer

Het stadsgewest heeft bijna 1 miljoen inwoners op een grondgebied van ongeveer 41.000 hectare (www.haaglanden.nl, 2008a). Het stadsgewest Haaglanden kent al een lange geschiedenis op het gebied van samenwerken. Anders dan gebieden waar omringende gemeenten vooral 'hangen' aan de centrumgemeente, is in Haaglanden samenwerking op grond van een min of meer gelijkwaardigheid uitgangspunt geweest. De historie leert dat in 1968 voor het eerst in de regio een gemeenschappelijke regeling

op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (1950) tot stand komt (www.haaglanden.nl, 2008b). Zeven gemeenten (Den Haag, Leidschendam, Nootdorp, Rijswijk, Voorburg, Wassenaar en Zoetermeer) gaan een samenwerkingsverband aan door het Haags Intergemeentelijk Overleg (HIO) op te richten. Onder invloed van ontwikkelingen op landelijk niveau ten aanzien van de aanscherping van de Wgr (onder meer in 1984) en discussie binnen de regio wijzigt de samenstelling van het samenwerkingsverband diverse malen. In 1992 gaat het samenwerkingsverband formeel Stadsgewest Haaglanden heten en kent het samenwerkingsverband vijf kerntaken, te weten: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, milieu en economische ontwikkeling (www.haaglanden.nl, 2008b). In 1995 wordt, als gevolg van de instelling van de Kaderwet bestuur in verandering, het Stadsgewest Haaglanden uitgebreid met de gemeenten uit het Westland. Na enkele politiek rumoerige perioden (vallen kabinet Kok-II (2002) en Balkenende-I (2003), gemeentelijke herindelingen (Leidschendam-Voorburg (2002), Pijnacker-Nootdorp (2002), Westland (2003) en Midden-Delfland (2004) en de instelling van de Wijzigingswet gemeenschappelijke regelingen plus (2005) wordt in 2006 het Stadsgewest Haaglanden bij Koninklijk Besluit op grond van de Wgr-plus in werking gesteld. Op grond van deze regeling verplichten de deelnemende gemeenten zich samen te werken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling en milieu. (www.haaglanden.nl, 2008b)



Figuur 12: Stadsgewest Haaglanden in 2008 (www.haaglanden.nl, 2008a)

Vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen plus is het stadsgewest Haaglanden verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op het grondgebied. Artikel 5, eerste lid van de Gemeenschappelijke regeling van het Stadsgewest Haaglanden bepaald dat:

Het Algemeen bestuur stelt voor de plusregio een regionaal structuurplan, als bedoeld in artikel 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vast, waarin de toekomstige ontwikkeling van dat gebied wordt aangegeven. In dat plan worden concrete beleidsbeslissingen opgenomen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang. Bij de vaststelling van gemeentelijke ruimtelijke plannen, als bedoeld in hoofdstuk IV van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en hoofdstuk IV van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, worden de bij die beleidsbeslissingen te bepalen grenzen of beperkingen in acht genomen. (Gemeenschappelijke regeling Stadsgewest Haaglanden, 22 mei 2007)

Het grondgebied van het Stadsgewest kent een grote variatie ten aanzien van ruimtelijke afstemmingsproblematiek. De regio heeft een grote hoeveelheid agrarisch grondgebied (Greenport in Westland), stedelijk grondgebied (Den Haag), bedrijfsvestiging (Zoetermeer), en er is een uitgebreide infrastructuur tussen de gebieden aanwezig. Verder is de regering gezeteld in Den Haag, kent de omgeving diverse internationale instituten en kenniscentra, kent het gebied diverse toeristische en recreatieve gebieden en is het Stadsgewest gelegen aan de zee ([www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008c). Om al deze ruimtelijke elementen te kunnen ordenen is een ruime mate van afstemming noodzakelijk. Het Stadsgewest heeft hiertoe een Ruimtelijk Structuurplan ontwikkeld en dit op 16 april 2008 door het Algemeen Bestuur van het Stadsgewest laten vaststellen.

Het Regionaal Structuurplan Haaglanden is een integraal plan voor de ruimtelijke ontwikkeling van Haaglanden en het kader voor de regionale beleid op het gebied van milieu, groen, mobiliteit, wonen en economie en voor lokale plannen, zoals de bestemmingsplannen. Het vastgestelde Regionaal Structuurplan Haaglanden kijkt naar 2020 (en soms 2030) en omvat de grote lijnen voor de ambities en ontwikkelingen op verschillende terreinen, zoals verkeer, wonen, werken, water, groen etc.. ([www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008d)

Voor de goede orde volgt eerst een beschrijving van de formele structuur (conform artikel 20 van de Gemeenschappelijke regeling Stadsgewest Haaglanden, 22 mei 2007) waarlangs beleidsvorming in het Stadsgewest Haaglanden tot stand komt.

In chronologische volgorde is het ambtelijk vooroverleg de eerste stap in de beleidsvorming. Het ambtelijk vooroverleg genereert informatie ten behoeve van het bestuurlijk overleg. Het bestuurlijk overleg is een overleg waarin een portefeuillehouder (uit het Dagelijks Bestuur) van het betreffende onderwerp, spreekt met de gemeentelijke portefeuillehouders van datzelfde onderwerp (*in casu* de wethouders Ruimtelijke Ordening). Het bestuurlijk overleg bereid stukken voor ten behoeve van het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur is een vertegenwoordiging van gemeentebestuurders die elk een inhoudelijke portefeuille dragen. In het geval van Stadsgewest Haaglanden bestaat het Dagelijks bestuur uit de voorzitter van het Algemeen Bestuur en negen leden uit de gemeenten. Deze leden worden door en uit het Algemeen Bestuur gekozen, met dien verstande dat elke deelnemende gemeente met een lid is vertegenwoordigd (Art. 33, eerste lid. Gemeenschappelijke regeling Stadsgewest Haaglanden, 22 mei 2007).

Het Dagelijks Bestuur bereid op zijn beurt weer stukken voor ten behoeve van het Algemeen Bestuur. De, door het Dagelijks Bestuur, opgestelde stukken t.b.v. het Algemeen Bestuur worden besproken in de Commissies van Advies, ook wel vakcommissies. Artikel 42 van de Gemeenschappelijk Regeling Stadsgewest Haaglanden (22 mei 2007) zegt hierover:

Het Algemeen bestuur kan voor de sturende en ordenende taken als genoemd in hoofdstuk V op voorstel van het Dagelijks bestuur uit zijn midden vaste commissies van advies aan het Dagelijks bestuur instellen. Voorzover portefeuillehouders van de gemeenten op de betreffende terreinen niet als lid van het Algemeen bestuur in deze commissies zijn vertegenwoordigd, kunnen zij aan de beraadslagingen van deze commissies deelnemen. Zij hebben in deze commissies een raadgevende stem.

De leden van het Algemeen Bestuur worden aangewezen door de gemeenteraden van de gemeenten uit het Stadsgewest. Artikel 27, eerste lid van de Gemeenschappelijke regeling Stadsgewest Haaglanden (22 mei 2007) bepaald dat:

Tot lid van het Algemeen bestuur kunnen worden aangewezen de voorzitter van de raad, de wethouders en de leden van de raad van een deelnemende gemeente. De burgemeester van de gemeente Den Haag is toegevoegd lid van het Algemeen bestuur en behoort niet tot de raad van de gemeente Den Haag op grond van het tweede lid toekomende aantal leden. De burgemeester van de gemeente Den Haag is voorzitter van het Algemeen bestuur en heeft in het Algemeen bestuur een raadgevende stem.

De uiteindelijke beleidsvorming vindt plaats in het Algemeen Bestuur. Binnen dit formele circuit is op drie momenten ruimte ingebouwd om de gemeentelijke achterban te raadplegen. Vóór het bestuurlijk overleg, vóór het Dagelijks Bestuur en vóór het Algemeen Bestuur is er de gelegenheid om ten behoeve van de diverse gremia standpunten mee te krijgen van het gemeentelijk niveau

Met deze structuur in het achterhoofd, kan de beleidsvorming van het Regionaal Structuurplan in het Stadsgewest Haaglanden gereconstrueerd worden.

## **5.2 Reconstructie beleidsvormingsproces Regionaal Structuurplan Haaglanden**

In 2002 heeft het Stadsgewest Haaglanden een Regionaal Structuurplan (RSP) vastgesteld voor de periode tot 2010. In 2005 is besloten het plan te herzien. De reden voor dit besluit is enerzijds gelegen in de opvatting dat het plan onvoldoende voorziet in het huidige behoefteniveau. Door gewijzigde omstandigheden is de beleidsmatige focus van ruimtelijke ordening meer komen te liggen op factoren als milieu, waterproblematiek, luchtkwaliteit, duurzaamheid en andere factoren.

Anderzijds is het plan voor een groot deel gekoppeld aan de ontwikkeling van Vinex-locaties (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, 1993). Deze ambitie is nagenoeg voldragen, waardoor er ruimte is ontstaan voor een nieuwe visie tot 2020. Het Stadsgewest formuleert de aanleiding tot een herziening als volgt:

### *Aanleiding herziening RSP*

Het vigerende Regionaal Structuurplan Haaglanden is vastgesteld op 20 februari 2002. In 2005 is gestart met de voorbereiding van de herziening van het Regionaal Structuurplan. Een belangrijke reden hiervoor is de noodzaak om uitwerking te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van het Stadsgewest na afronding van de VINEX/VINAc-bouwopgave. Het vigerende RSP heeft als zichttermijn voor de ruimtelijke keuzes 2010 en het is wenselijk dit te verlengen naar 2020. Dit temeer omdat de voortschrijdende ruimtelijke planvorming bij de gemeenten zich richt op 2020 of zelfs 2025, waarbij gemeenten in toenemende mate over de eigen grenzen kijken. Een geactualiseerd ruimtelijk kader is wenselijk om de lokale keuzes een plaats te geven in het gezamenlijke regionale kader. Ook is een geactualiseerde regionale ruimtelijke visie wenselijk als basis voor de inbreng vanuit Haaglanden in de bestuurlijke processen die onder meer op Zuidvleugel- en Randstadniveau plaatsvinden. (Stadsgewest Haaglanden, 7 september 2005)

In 2005 is een start gemaakt tot de herziening van het Structuurplan. Door middel van een Discussienota zijn de diverse belanghebbende actoren in de gelegenheid gesteld hun visie te geven ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het Stadsgewest.

Op 7 september 2005 wordt de Discussienota 'Met allure naar 2020' door het Algemeen Bestuur vastgesteld, als start voor de herziening van het Regionaal Structuurplan.

Vervolgens wordt op 21 september 2005 de Discussienota in het Dagelijks Bestuur besproken in de vorm van een opiniërende discussie. Hier wordt het verzoek geplaatst om reacties op nota vanuit gemeenteraden en maatschappelijke organisaties te ontvangen. Met als doel om begin 2006 tot uitgangspunten te komen voor een herziening van het Structuurplan en om deze uitgangspunten vervolgens in februari 2006 vast te stellen.

Het doel van de Discussienota was de discussie op het gebied van het Regionaal Structuurplan aan te zwengelen en een verkenning te doen naar de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de onderlinge gemeentelijke visies op het gebied van ruimtelijke ordening (al dan niet vervat in een gemeentelijke structuurvisie).

Na de ter inspraak legging van de Discussienota, in september 2005, hebben de negen gemeenten de gelegenheid gehad deze intern te bespreken en te voorzien van commentaar. De Discussienota is door het Stadsgewest (regiobestuurder ruimtelijke ordening (tevens portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening in het Dagelijks Bestuur) van het Stadsgewest en de projectleider van het Regionaal Structuurplan) in de maanden oktober en november van 2005 gemeenteraden gepresenteerd. Deze periode leverde een ruime hoeveelheid reacties op die enerzijds schriftelijk en anderzijds mondeling zijn teruggekoppeld aan het Stadsgewest. De mondelinge terugkoppeling heeft drie maal plaatsgevonden in de vorm van een rondetafelgesprek (25 oktober, 2 november en 10 november 2005) waar een zeer brede vertegenwoordiging aanwezig was. Diverse (mede-)overheden, maatschappelijke organisaties en / of belangenverenigingen hebben hier de gelegenheid gekregen hun visie t.a.v. de voorgenomen herziening ter tafel te brengen.

Deze discussiefase resulteerde op 22 februari 2006 in een besluit van het Algemeen Bestuur over de Nota van Uitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan. In het kader kort samengevat deze uitgangspunten:

#### **Uitgangspunten herziening RSP Haaglanden (vastgesteld AB 22 februari 2006)**

- Het nieuwe RSP ontwikkelingsgericht opstellen
- De provincie als bovenregionale regisseur bij het RSP betrekken

#### *Internationaal concurrerend*

- Een regio van allure (hoge ambitie wat betreft kwaliteit van de woon- en leefomgeving).
- Internationale speler in de Randstad en in Europa (Haaglanden als onderdeel van 'Randstad-Holland' met ondermeer Den Haag als 'internationale stad van recht en vrede', de hoogstaande kenniscluster rond Delft en de greenport Westland/Oostland)

#### *Groen-blauw-rood netwerk*

- Haaglanden als groene netwerkstad in de Zuidvleugel (verstedelijking geconcentreerd in onderling goed verbonden steden met groenstructuur als kwaliteitsdrager)
- Een verstedelijkingsstrategie van compact en groen suburbaan (intensief stedelijk grondgebruik met OV-lijnen als drager)
- Groenkwaliteiten waarderen, versterken en benutten (in lijn met 'Zuidvleugel Zichtbaar Groener')
- Wateropgave integreren in stedelijke en landelijke opgaven

#### *Economisch vitaal*

- Een stevig ruimtelijk-economisch beleid (uitbouw van sterke economische clusters internationaal,

<p>greenport, kennis en toerisme)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantorenstrategie verder uitwerken (groei accommoderen, maar eerst bestaande capaciteit benutten)</li> <li>- Bedrijventerreinen intensiever gebruiken (herstructureren en zo mogelijk verdichten)</li> <li>- Duurzaam glastuinbouwareaal behouden (incl. herstructurering verouderde glastuinbouwgebieden en verbetering bereikbaarheid)</li> <li>- Ruimte voor kennis en technologie (kennisboulevard Delft/Rijswijk/Den Haag en ICTconcentratie Zoetermeer)</li> <li>- Detailhandelstructuur versterken, toeristisch aanbod verbreden</li> </ul> <p><i>Wonen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bandbreedte woningbehoefte aanhouden (46.500 – 66.200 woningen, actualisatie eind november 2006)</li> <li>- Hoge verdichtingsambitie wonen (minimaal 50% binnenstedelijk)</li> <li>- Woningbehoefte zoveel mogelijk in regio blijven opvangen</li> </ul> <p><i>Efficiënte mobiliteit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De Regionale Nota Mobiliteit (RNM) is de basis voor de uitvoering van verkeers- en vervoerbeleid tot 2020; aanscherping RNM is nodig (voor openbaar vervoer, weginfrastructuur en kwaliteit van de leefomgeving)</li> <li>- Infrastructuur is bepalend voor ruimtelijke ontwikkeling (goede ontsluiting voor lopen, fiets, OV en auto, vóórdát locaties in ontwikkeling worden genomen)</li> <li>- Transitie naar duurzame mobiliteit, kilometerbeprijzen én technologische innovaties bieden kansen voor een betere economische bereikbaarheid</li> </ul> <p><i>Duurzame energie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge ambitie voor duurzame energie (restwarmte industrie, glastuinbouw als warmtebron, windturbines en zonne-energie)</li> </ul>
--

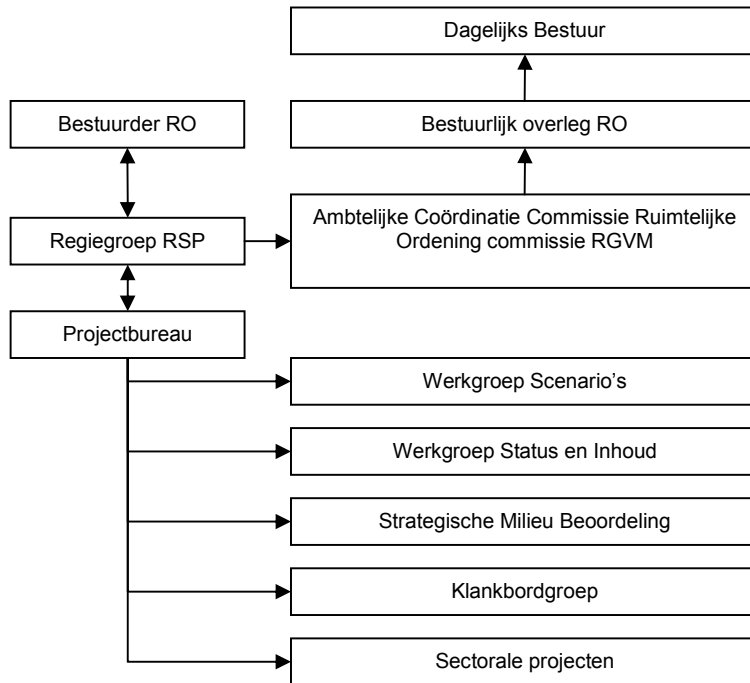
**Figuur 13: Samenvatting uitgangspunten voor het Regionaal Structuurplan (Stadsgewest Haaglanden, 22 februari 2006)**

Deze Nota van Uitgangspunten is gebruikt om de herziening van het Regionaal Structuurplan in te kaderen. Met de Nota van Uitgangspunten wordt op 25 januari 2006 de concrete herziening van het Regionaal Structuurplan opgepakt. In het portefeuillehouderoverleg zijn de negen gemeentelijke wethouders Ruimtelijke Ordening aanwezig, vergezeld door de portefeuillehouders Economische Zaken, Wonen en Milieu van het Stadsgewest Haaglanden. Tijdens het portefeuillehouderoverleg wordt gesproken over voorstel van de Nota van Uitgangspunten ten aanzien van de voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020. In deze nota staat vermeld welke standpunten, visies en belangen de diverse gemeenten toekennen aan de regio op het gebied van ruimtelijke ordening. De nota vormt een eerste inkleuring c.q. inkadering van wat er volgens de gemeenten in het Regionaal Structuurplan moet komen te staan.

Naar aanleiding van het portefeuillehouderoverleg wordt een definitieve Nota van Uitgangspunten opgesteld en verstuurd naar het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur neemt de nota aan en legt dit, via de commissie van advies (commissie RGVM) op 15 februari 2006, ter vaststelling voor aan het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur stelt de Nota van uitgangspunten op 22 februari 2006 vast. De Nota van Uitgangspunten geeft de betrokken gemeenten een goed beeld van de overeenkomstige en verschillende opvattingen ten aanzien van de ruimtelijke ordening. De nota heeft 22 uitgangspunten uitgewerkt en verdeeld over de onderwerpen werken, wonen, groen, water, energie, verkeer en vervoer. Met deze uitgangspunten als basis heeft het Stadsgewest besloten een plan van aanpak op te stellen, waarin het traject beschreven wordt waarlangs het Regionaal Structuurplan zal worden herzien. Op 20 juni 2006 wordt het plan van aanpak aangeboden aan het Dagelijks Bestuur van het Stadsgewest. In het overleg van het Dagelijks Bestuur wordt het plan van aanpak op 30 augustus 2006 vastgesteld. Het plan van aanpak geeft een beschrijving van de wijze waarop de uitgangspunten van de betrokkenen uitgewerkt worden tot een voorontwerp van het



Regionaal Structuurplan. Om invulling te geven aan deze uitwerking is er binnen het Stadsgewest een organisatie opgericht (zie figuur 14), naar eigen zeggen om integrale karakter van het nieuwe Regionaal Structuurplan vorm te geven. Zo is er een projectbureau RSP ingesteld en zijn er een werkgroep Status en Inhoud RSP en een Werkgroep Scenario's ingesteld. Het projectbureau RSP coördineert de verschillende activiteiten van de werkgroepen en is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de stukken voor het ambtelijke en bestuurlijke traject. Bestuurlijk aanspreekpunt is de regiobestuurder ruimtelijke ordening.



**Figuur 14: Projectstructuur herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden**

Iedere werkgroep levert activiteiten ten aanzien van een bijdrage/deelproduct voor het nieuwe Structuurplan. Het eerste deelproduct wordt geleverd door de Werkgroep Status en Inhoud RSP. Deze werkgroep richt zich op de status en het karakter van het RSP en geeft in dat kader advies over de juridische en inhoudelijke opzet van het RSP en over de manier waarop het RSP passend gemaakt wordt voor de verplichte digitale uitwisseling van het plan (Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen: DURP) en de plankaart (Stadsgewest Haaglanden, 2006:3). Het tweede deelproduct wordt geleverd door de Werkgroep Scenario's. Op basis van de Nota van Uitgangspunten stelt de Werkgroep Scenario's in een viertal *workshops* aan de hand van leidende thema's drie beelden van Haaglanden in 2030 op. Het derde deelproduct is de Strategische Milieubeoordeling. Het uitvoeren van een Strategische Milieubeoordeling (SMB) is verplicht als in een strategisch plan keuzes worden gemaakt over projecten/ontwikkelingen waarvoor het verplicht is een Milieu Effect Rapportage (MER) op te stellen.

Naast de werkgroepen heeft het projectbureau ook een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit studenten van de Haagse Hogeschool. In deze klankbordgroep is met gemeenten en provincie nagedacht over keuzes met betrekking tot proces en inhoud

van het RSP. De klankbordgroep komt *ad hoc* bij elkaar. De verdere samenstelling (en de eventuele aanwezigheid van medewerkers van de sectoren van het Stadsgewest) is afhankelijk van de agenda (Stadsgewest Haaglanden, 2006:5). Ten aanzien van de lopende (sectorale) beleidstrajecten binnen het Stadsgewest - die mede bepalend zijn voor de inhoud van het Regionaal Structuurplan - is een inventarisatie gemaakt. Hiervoor zijn wederom vier *workshops* georganiseerd voor medeoverheden, buurregio's en maatschappelijke organisaties. Uitgangspunt van het Stadsgewest was om ernaar te streven dat de lopende beleidstrajecten qua inhoud én qua timing goed aan zouden sluiten op en integreerbaar zouden zijn in het Structuurplan. De bundeling van deze activiteiten, deelproducten en -besluiten moet leiden tot de ontwikkeling van het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan. In november - december 2006 is begonnen met het schrijven van het voorontwerp.

De formele vaststellingsprocedure is in het voorjaar van 2007 begonnen en ziet er voor het Regionaal Structuurplan Haaglanden als volgt uit:

1. Inspraakfase voorontwerp RSP
2. Opstellen ontwerp RSP
3. Inspraakfase ontwerp RSP
4. Vaststellen RSP in AB Haaglanden
5. Vaststellen RSP door Provinciale Staten Zuid-Holland

Iedere gemeente en andere belanghebbende wordt in de gelegenheid gesteld te reageren op het voorontwerp, waarna verder gegaan kan worden met de ontwikkeling van het definitieve ontwerp.

Op 6 september, 15 en 20 december 2006 worden er bestuurlijke *workshops* georganiseerd. In de *workshop* van 6 september worden wethouders en regiobestuurders in de gelegenheid gesteld lokale hoofdpunten voor het nieuwe Structuurplan toe te lichten. Tijdens deze *workshop* wordt gevraagd om een trendanalyse op te stellen om informatie te verschaffen over trends in de ruimtevraag in Haaglanden op de langere termijn en de onzekerheden hierin. In de *workshops* van 15 en 20 december wordt de trendanalyse gepresenteerd. De trendanalyse biedt een doorkijk ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling tot 2040. Hierin zijn ambities opgesteld en keuzes voorgesteld teneinde deze in het Regionaal Structuurplan op te nemen.

In het Algemeen Bestuur van 13 december 2006 wordt gesproken over de voortgang van de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden. In de voortgangsnotitie wordt de volgende inleiding gehanteerd voor de resultaten van het voorgaande traject:

Om een eerste zicht te krijgen op de wijze waarop de beleidsmatige uitgangspunten voor de herziening van het RSP zich ruimtelijk zouden kunnen vertalen is een drietal scenario's Haaglanden 2030 opgesteld (Beeldvorming scenario's: Dauvellier Planadvies, september 2006). In elk van deze scenario's is een cluster van met elkaar samenhangende uitgangspunten ruimtelijk vertaald op een hoog abstractieniveau; niet om tussen de scenario's te moeten kiezen, maar om meer gevoel te krijgen voor de ruimtelijke gevolgen. De scenario's bieden zo drie verschillende brillen om naar de regio te kijken als hulpmiddel bij de beeldvorming over de RSP-ambities. Het eerste scenario richt zich vooral op de elementen die bijdragen aan de internationale concurrentiepositie van Haaglanden. (Stadsgewest Haaglanden, 13 december 2006)



#### Strategie

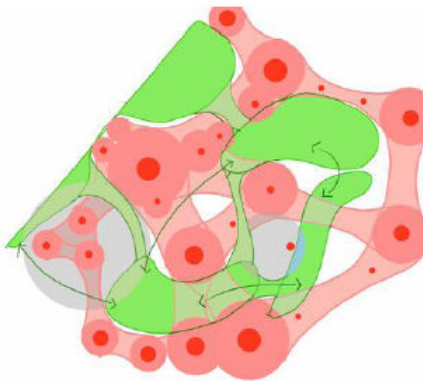
Onderscheidend profiel in de wereld en binnen de Randstad Holland neerzetten.

Doorontwikkelen bestaande internationale clusters: 'Den Haag Internationale Stad van Recht & Bestuur' en 'Greenport Westland'.

Verbreden van de bestaande clusters met toerisme en kennis.

Haaglanden onderscheidt zich op mondiaal niveau als duurzame regio door innovatie klimatologische opgaven: water, energie, lucht.

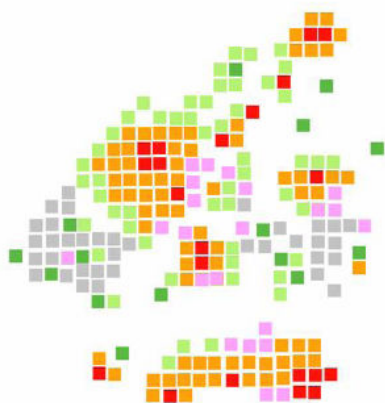
Figuur 15: Scenario 1: Haaglanden mondiaal op de kaart (Stadsgewest Haaglanden, 13 december 2006:3)



#### Strategie

1. Profiteren van ontwikkelkansen voor het stedelijke netwerk (wonen, werken en infrastructuur) met hoge diversiteit en flexibiliteit.
2. Versterken van het groen(blauwe) netwerk van grootschalige groene landschappen, ecologische verbindingen en recreatieve routes.

Figuur 16: Scenario 2: Netwerkstad Haaglanden (Stadsgewest Haaglanden, 13 december 2006:3)



#### Strategie

1. Versterken van de sociale samenhang en de menselijke maat
2. Versterken van de ruimtelijke identiteiten passend bij de verschillende leefstijlen
3. Sterke menging van functies en voorzieningen voor wonen, werken, zorgen en recreëren
4. Een gezonde en groene regio met mooi, schoon en veilig ingerichte openbare ruimtes, passend bij de onderscheiden leefgemeenschappen in de wijken en dorpen

Figuur 17: Scenario 3: Stadsgewest van wijken en buurten (Stadsgewest Haaglanden, 13 december 2006:4)

Op basis van al deze activiteiten, *workshops* en beraadslagingen is het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan in maart 2007 gereed.

Op 7 maart 2007 wordt het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan besproken in het bestuurlijk overleg. In dit bestuurlijk overleg komen de producten van het projectbureau RSP aan de orde. Ook wordt er gesproken over de aangeleverde kaarten waarop de indeling van de regio is te zien langs de afgesproken scenario's. Tijdens het bestuurlijk overleg wordt door de voorzitter aangegeven dat er tijdens de inspraakronde langs de gemeenten op een groot aantal dossiers consensus in de regio is. De voorzitter constateert vervolgens dat de aandacht juist uit moet gaan naar de dossiers waarop nog geen consensus is.

Over onderwerpen zoals milieu, wonen, verkeer en vervoer en groen is er geen discussie meer. De discussie moet zich focussen op dossiers waarover de meningen nog verschillen, zijnde bedrijventerreinen (Rijswijk-Zuid, red.) en Vlietzone:

- Hoe verhouden zich de kansen voor transformatie/herstructurering bedrijventerreinen tot het behoud van voldoende ruimte voor regionaal gebonden werkgelegenheid? Als optie om gemeenten die worden geconfronteerd met de nadelige gevolgen van de bedrijventerreinenontwikkelingen te compenseren wordt de bedrijfsschappenstructuur genoemd;
- De Vlietzone. Den Haag is van mening dat dit gebied voor 2020 nodig is als ontwikkelingsgebied in verband met de ruimtelijke opgave in Den Haag. De overige bestuurders willen bezien hoe zij de regionale vraag naar woningen gezamenlijk kunnen opvangen, zodat voor 2020 verstedelijking van de Vlietzone niet nodig is en het gebied zich kan ontwikkelen tot een groene schakel met natuur, recreatie en sport. (Stadsgewest Haaglanden, 07 maart 2007:4)

Afgesproken wordt de op- en aanmerkingen te verwerken in het structuurplan en verder na te denken over de knelpunten ten aanzien van de bedrijventerreinen en de Vlietzone. Om vervolgens op 23 april 2007 wederom in bestuurlijk verband samen te komen en het tweede concept van het voorontwerp te bespreken. In het bestuurlijk overleg van 23 april gaat de discussie over relatie tussen de regionale bedrijventerreinenstrategie en de ontwikkeling van Rijswijk-Zuid en de richting en fasering van de ontwikkeling van de Vliet/A12-zone voort. Waarna een tweede concept op onderdelen wordt aangepast en aangeboden wordt aan het Dagelijks Bestuur op 9 mei 2007.

De kwestie over Rijswijk-Zuid gaat in het overleg vooral over de verhouding tussen voor woningbouw bestemde grond en de hoeveelheid voor bedrijventerreinen bestemde grond. In het verslag van het Dagelijks Bestuur wordt op 9 mei de volgende alinea gewijd aan de stand van zaken rond het knelpunt van Rijswijk-Zuid.

In het bestuurlijke overleg RSP van 23 april 2007 is afgesproken dat Rijswijk zorgt voor nadere informatie over het verschil tussen de bruto en netto transformatieruimte in Rijswijk-Zuid. Op deze wijze kan een meer onderbouwd besluit worden genomen over de beschikbare nieuwe ruimte voor bedrijvigheid in relatie tot de bedrijvigheid die tijdens het transformatieproces in het gebied gevestigd blijft.

Vooruitlopend op het beschikbaar komen van deze informatie bevat het voorlopig ontwerp RSP een reservering voor 40 ha. bedrijventerrein als onderdeel van de locatieontwikkeling Rijswijk-Zuid tot toekomstig woongebied met substantiële ruimte voor werken. (Stadsgewest Haaglanden, 9 mei 2007:1)

Ten aanzien van de Vlietzone verkiest gemeente Den Haag woningbouw boven groen, terwijl andere gemeenten de voorkeur geven aan groen. In het verslag van het Dagelijks Bestuur wordt op 9 mei 2007 de volgende alinea gewijd aan de stand van zaken rond het knelpunt van de Vlietzone.

In het bestuurlijke overleg RSP van 23 april jl. is afgesproken dat Den Haag zorgt voor nadere informatie over de urgentie van de ontwikkeling van de Vlietzone. Op deze wijze kan een meer onderbouwd besluit worden genomen over richting en fasering van de ontwikkeling van de locatie. [...]

Voortbouwend op de bestuurlijke bespreking RSP van 23 april zijn in het DB-concept van het voorlopig ontwerp RSP voor de Vlietzone de volgende uitgangspunten opgenomen:

Periode tot 2020:

- Tussen Vliet en A4 staat versterking als groene schakel centraal. Versterking als groengebied met functies sport, recreatie en natuur. Eventuele ruimtelijke ontwikkelingen richten zich in deze periode op woonmilieus in lage dichtheden, zoals nu al in het gebied aanwezig, en op voorzieningen die aansluiten bij het karakter van het gebied als groene landgoederenzone
- In de A12-zone ten zuidoosten van de A4 wordt in deze periode de omgeving van Stedenbaanstation Ypenburg verder ontwikkeld en zal de GAVI-kavel (gemeentelijke afval verwerkingsinstallatie, red.) tot ontwikkeling komen tot een gemengd stedelijk milieu;

Periode na 2020:

- Op basis van de tot 2020 ontwikkelde robuuste groene structuur zal de Vlietzone zich na 2020 verder ontwikkelen tot toegangspoort van Haaglanden;
- In aansluiting op de ontwikkeling van de Binckhorst, de verdiepte inpassing en het dubbel grondgebruik van de Utrechtsebaan tussen de Binckhorst en Voorburg en in relatie hiermee de verdere ontwikkeling van de Stedenbaanstations Voorburg en Ypenburg, biedt de A12-zone in de noordelijke en westelijke oksel van het Prins Clausplein bijzondere kansen voor ontwikkeling van een hoogstedelijk milieu met een bijzondere architectuur. Hier komt het stedelijke karakter van Haaglanden tot uiting in een herkenbare en toonaangevende toegangspoort tot Haaglanden;
- Een groene dooradering in dit centrale gebied verbindt het noordelijke en het zuidelijke deel van de Vlietzone tot een groengebied van formaat waar Haaglanders ruimte vinden voor rust, sport en ontspanning;

Ook na 2020 staat in het noordelijke en zuidelijke deel de verdere ontwikkeling tot een groen milieu voorop, met de mogelijkheid van ontwikkeling van hierbij aansluitende woonmilieus in lage dichtheden en voorzieningen. (Stadsgewest Haaglanden, 9 mei 2007:1-3)

Er worden, voor beide knelpunten, nog geen harde oplossingen aangedragen. Er wordt besloten de aandacht te richten op het proces. Om het proces weer op te pakken zijn, in het bestuurlijk overleg van 7 maart 2007, procesmatige afspraken gemaakt ten aanzien van de beleidsvorming rond het Structuurplan:

Op 9 mei 2007 wordt het eerste voorontwerp besproken in het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur geeft het voorlopig ontwerp van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 vrij voor:

- Bestuurlijke raadpleging conform artikel 21a van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, ook wel bekend als artikel 10. De uiterlijke reactietermijn is gesteld op 1 oktober 2007. Het ontwerp van het milieurapport (Plan-MER/strategische milieubeoordeling) wordt meegezonden naar de bestuurscolleges en het Algemeen Bestuur;
- Sonderende bespreking in het Algemeen Bestuur Haaglanden op 27 juni 2007 (Stadsgewest Haaglanden, 9 mei 2007:1)

Het Dagelijks Bestuur heeft op 9 mei 2007 het concept voorlopig ontwerp RSP Haaglanden 2020 in eerste lezing besproken, de conclusies hiervan zijn in het Structuurplan verwerkt. De teksten over de Vlietzone zijn echter niet gewijzigd ten opzichte van het concept dat op 9 mei 2007 is besproken. De gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk hebben 9 mei toegezegd een aangepast voorstel in te dienen dat voorligt ter bespreking op 23 mei (Stadsgewest Haaglanden, 23 mei 2007). Het voorstel van beide gemeenten betreft een oplossing waarbij de Vlietzone een

bestemming krijgt voor eenderde van het grondgebied ten behoeve van woningbouw, eenderde ten behoeve van groen en eenderde voor bedrijvigheid.

Op 23 mei 2007 wordt besloten dat het Structuurplan ook verzonden wordt naar de bestuurlijke partners en het Algemeen Bestuur. Op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening 1985 wordt het plan ook voorgelegd aan de colleges van B&W uit het Stadsgewest, de Gedeputeerde Staten van provincie Zuid Holland, de besturen van de waterschappen in Haaglanden, de Dagelijkse Besturen van de aangrenzende stadsregio's, ministeries en vanuit de inspraakverordening Haaglanden ook aan maatschappelijke groeperingen (Stadsgewest Haaglanden, 23 mei 2007).

Op 27 juni heeft het Algemeen Bestuur het tweede voorontwerp van het Regionaal Structuurplan voorliggen voor een oriënterende (sonderende) bespreking. Tijdens deze bespreking blijkt er onduidelijkheid over de gehanteerde procedure en de aard van het oriënterende overleg te bestaan, waardoor een aantal aanwezigen niet in de gelegenheid is een reactie namens de door hun vertegenwoordigde gemeente te geven. Deze gemeenten krijgen de gelegenheid later alsnog inhoudelijk te reageren op het voorontwerp. Andere gemeenten maken desalniettemin van de gelegenheid gebruik om hun inhoudelijke reactie te geven. Tijdens deze inhoudelijke reacties, is het commentaar over het algemeen lovend over de ambitie en de aandacht voor groen, evengoed wordt er wederom de aandacht diverse malen gevestigd op de problematiek rond de inrichting van het gebied van de Vlietzone.

Het voorlopig ontwerp ligt tot 1 oktober 2007 voor ten behoeve van de officiële bestuurlijke raadpleging conform artikel 21a van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. In de tussentijd komt de commissie van advies nog een keer samen op 5 september 2007. Tijdens deze bijeenkomst wordt de stand van zaken rond het ontwerp van het Regionaal Structuurplan besproken.

Op 10 september 2007 wordt er tijdens het bestuurlijk overleg Ruimtelijke Ordening terugekeken naar het beleidsvormingsproces tot dusver, de stand van zaken wordt besproken en er wordt vooruit gekeken naar de nog te volbrengen taken.

In het bestuurlijk overleg Ruimtelijke Ordening van 17 oktober 2007 is besloten dat het ontwerp Regionaal Structuurplan geagendeerd wordt in het Dagelijks Bestuur van 14 november 2007. De opmerkingen van het bestuurlijk overleg van 17 oktober zijn hier in verwerkt. Besloten wordt dat er voor het Dagelijks Bestuur van 14 november een Nota van Beantwoording wordt gemaakt. De Nota van Beantwoording is als volgt opgebouwd:

- De hoofdlijnen uit de ontvangen reacties en bespreking van de onderwerpen waarop meerdere organisaties een reactie hebben gegeven;
- Per organisatie de reactie op het voorontwerp van het Regionaal Structuurplan en de beantwoording van het Stadsgewest;
- De ontvangen reacties.

De commissie van advies komt op 7 november 2007 bijeen. Tijdens deze bijeenkomst wordt een toelichting gegeven op de stand van zaken rond de ontvangen reacties uit de bestuurlijke raadpleging (Nota van Beantwoording). De reacties tot dusver bevatten complimenten, uitingen van zorgen en aanbiedingen van samenwerking. Op basis van de reacties in het kader van de bestuurlijke raadpleging en de resultaten van de opiniërende bespreking van het Algemeen Bestuur is het ontwerp Regionaal

Structuurplan opgesteld en de tekst is gelijktijdig ook inhoudelijk geactualiseerd, bijvoorbeeld in relatie tot het Urgentieprogramma Randstad (Stadsgewest Haaglanden, 14 november 2007).

In het Dagelijks Bestuur van 14 november 2007 wordt de aangepaste versie van het Regionaal Structuurplan vastgesteld. Vanaf 28 november tot 31 januari 2008 zal de inspraakprocedure van kracht gaan en ligt het Regionaal Structuurplan ter inzage voor in de (stadsdeel)kantoren van de negen gemeenten en het Stadsgewest Haaglanden.

De inspraakprocedure (of zienswijzenfase) geeft belanghebbenden de gelegenheid te reageren op het plan. In de bijeenkomsten van 9 januari en 6 maart 2008 zijn reacties binnengekomen die uiteindelijk wederom zijn samengevat in een Nota van Beantwoording (ook wel: Nota van Wijziging). “De zienswijzenfase heeft geleid tot vele reacties op de voorstellen met betrekking tot de A4/Vlietzone. Ook de Commissie voor de MER gaat in haar advies op de Plan-MER RSP in op deze besluiten. Dit heeft geleid tot aanpassing van de teksten over de A4/Vlietzone.” (Stadsgewest Haaglanden, 5 maart 2008)

In het Dagelijks Bestuur van 5 maart wordt voorgelegd dat in verband met de overgang naar de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 en de voorbereiding van de Provinciale Structuurvisie het de voorkeur verdient om het Regionaal Structuurplan aan de provincie toe te sturen als bouwsteen voor de Provinciale Structuurvisie. Parallel hieraan dienen bestuurlijke afspraken gemaakt te worden over de doorwerking van het Regionaal Structuurplan in de Provinciale Structuurvisie. En over de wijze waarop, totdat de Provinciale Structuurvisie is vastgesteld, met bestemmingsplannen uit Haaglanden zal worden omgegaan (Stadsgewest Haaglanden, 5 maart 2008). De Nota van Beantwoording is in het Dagelijks Bestuur van 5 maart 2008 vastgesteld.

Op 2 april 2008 heeft de commissie van advies het voorstel van het Dagelijks Bestuur voor het Regionaal Structuurplan Haaglanden besproken. Voorafgaand aan de bespreking vond de hoorzitting plaats waarin insprekers de mogelijkheid werd geboden hun zienswijze mondeling toe te lichten (Stadsgewest Haaglanden, 2 april 2008).

In het Algemeen Bestuur van 16 april 2008 komt de Nota van Beantwoording voor te vaststelling. Het Regionaal Structuurplan komt in het Algemeen Overleg eveneens ter vaststelling op de agenda.

Het Regionaal Structuurplan wordt tijdens het Algemeen Bestuur, na aanneming van enkele amendementen, vastgesteld. Eén van de amendementen heeft nadrukkelijk betrekking op de Vlietzone en luidt als volgt:

Amendement RSP Haaglanden 2020

'Het AB Haaglanden, bijeen op 16 april 2008, wijzigt het RSP als volgt:

- Pag. 47, deel A en pag. 85, deel B: 'Het zoekgebied voor de locatie ligt ter hoogte van de Trekvliet.' wordt vervangen door 'Daarbij strekt het zoekgebied voor deze nieuwe locatie zich uit langs de Vlietoevers tot en met de noordrand van Delft, waarbij de Binckhorst ter vergelijking wordt meegenomen.';
- Pag. 24, deel A: de zinsnede '... (mogelijk A4/Vlietzone ter hoogte van de Trekvliet)' wordt geschrapt.' (Stadsgewest Haaglanden, 16 april 2008)

Het amendement wordt met 29 stemmen voor en 19 stemmen tegen aangenomen. Het na amendementen gewijzigde voorstel voor vaststelling van het Regionaal Structuurplan

Haaglanden 2020 wordt met algemene stemmen aangenomen, waarmee het Structuurplan is vastgesteld. Verder wordt het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 aangeboden aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland om de visie, ambitie en voornemens in het Regionaal Structuurplan over te nemen in het provinciale beleid gericht op de regio Haaglanden in onder andere de nieuwe Provinciale Structuurvisie en als uitgangspunt voor de toekomstige provinciale toetsing van bestemmingplannen (Stadsgewest Haaglanden, 16 april 2008).

### **5.3 Doelstellingen, belangen en strategieën van actoren**

In voorgaand paragraaf is een beschrijving gemaakt van het chronologische traject waarlangs het Regionaal Structuurplan van het Stadsgewest Haaglanden tot stand is gekomen. Hierbij is diverse malen verwezen naar uitgangspunten, discussies, overeenkomsten en verschillen van opvattingen ten aanzien de inhoud van het Structuurplan. In deze paragraaf wordt beschreven welke verschillende doelstellingen, belangen en strategische gedragingen de actoren in het beleidsvormingstraject hebben gevolgd. Om hier praktisch in vulling aan te geven wordt gebruik gemaakt van beschikbare gegevens uit notulen en verslagen aangevuld met informatie uit interviews.

Allereerst zal in een overzicht weer worden gegeven welke karakteristieken de gemeenten afzonderlijk hebben. Vervolgens zal per gemeente hun belang worden weergegeven ten aanzien van de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan. In een volgend overzicht wordt weergegeven welke strategie de gemeenten hanteren om hun belang te realiseren in de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan.

#### **5.3.1 Gemeentelijke karakteristieken**

Het beleidsvormingstraject kende veel momenten van consensus, ingegeven door belangen van actoren. Dat samenwerking leidt tot een groter intrinsieke waarde was bij de gemeenten duidelijk een uitgangspunt. Op abstract niveau is dan ook weinig discussie geweest over de te hanteren ambitie en doelstellingen, verwoord in de uitgangspunten: internationaal concurrerend, groen-blauw-rood netwerk, economisch vitaal, wonen, efficiënte mobiliteit en duurzame energie (zie ook figuur 13).

De discussie ontstaat pas op het moment als erover gesproken wordt hoe deze uitgangspunten in te vullen.

Om een aanvang te maken met de exercitie de uitgangspunten nader te concretiseren, is per gemeente een inventarisatie gemaakt van de karakteristieken op het gebied van ruimtelijke ordening. Zo wordt de gemeente Westland gekenmerkt door haar functie als *Greenport*, hetgeen ten aanzien van ruimtelijke ordening uiting krijgt in glastuinbouw en de lokalisering van specifieke kennis. Midden-Delfland beschikt over een ruime mate van groen en heeft haar aandacht als zodanig gericht op het behoud en de ontwikkeling hiervan. Dit overzicht van karakteristieken is weergegeven in figuur 18. Het geeft weer welke karakteristieken een gemeente bezit ten aanzien van de uitgangspunten van het Regionaal Structuurplan.



	Water	Milieu	Groen	Bereikbaarheids kwaliteit	Wonen	Werken
<b>Delft</b>	Grachtenstructuur	Stedelijk, suburbaan	Groen-blauw netwerk (ecologie, recreatie, fiets) en in om stad	Nationaal	Wonen in historische kennisstad	Kennis, regionale detailhandel, toerisme
<b>Den Haag</b>	Grachtenstructuur , kust en zee	Hoogstedelijk, stedelijk, suburbaan	Strand(wallen) en duinen, Natura 2000 (samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden , red.), groen netwerk in/om stad met parken en (gedeeltelijk) verbindingen (recreatie/ecologie) cultuurhistorie	(Inter)nationaal	Wonen in de stad	Internationale functies, bovenregionale detailhandel, toerisme, <i>leisure</i>
<b>Leidschendam- Voorburg</b>	Polderwater en kadestructuur	Suburbaan, open weidegebied	Parken; cultuurhistorie op strandwallen en langs de Vliet, recreatief buitengebied, weide gebieden aan Groene Hart	Stadsgewestelijk	Wonen in groen aan stad	Regionale detailhandel
<b>Midden-Delfland</b>	Polderwater	Open weidegebied, suburbaan	Regionaal Landschap met open weide gebied; recreatie, cultuurhistorie, ecologie, groen in relatie met blauw	Lokaal	Wonen in groen	Landbouw, groene diensten
<b>Pijnacker- Nootdorp</b>	Polderwater	Suburbaan, glastuinbouw, stedelijk groen	Weide-, recreatie- en natuurgebieden (o.a. Groen Blauwe Slinger)	Stadsgewestelijk	Wonen tussen glas aan stad	Greenport
<b>Rijswijk</b>	kadestructuur	Suburbaan, stedelijk groen	Landgoederenzone, groen blauw verbinding, Eikelenburg/Hoekpol der, Stadslandschap	Bovenregionaal	Woongood en landgoed	Zakelijke dienstverlening, IT, regionale detailhandel
<b>Wassenaar</b>	Kust en zee, polder water	Natuurgebied, villawijk	Groene landgoederengemeen te; Duin, horst en wieden, cultuurhistorie, ecologische verbinding, Natura 2000-gebieden	Stadsgewestelijk	Luxe wonen in het groen	Duinrell
<b>Westland</b>	Kust en zee, polderwater	Glastuinbouw, suburbaan	Beperkte recreatie en ecologische zones (Zoom, Zweth, Arentsduin- Staelduin, duin)	Internationaal (vracht)	Wonen tussen glas	Greenport
<b>Zoetermeer</b>	Polderwater	Stedelijk, suburbaan, stedelijk groen	Groenstructuur in en om stad (recreatie/ecologie) aan rand van weide gebieden en Groene Hart	Bovenregionaal	Wonen in moderne volwassen stad	<i>Leisure</i> , IT, regionale detailhandel

Figuur 18: Overzicht met gemeentelijke karakteristieken, weergegeven per uitgangspunt (Stadsgewest Haaglanden, 03-12-2006).

Deze beschrijving van de *status quo* van gemeentelijke karakteristieken geeft input voor de discussie over de invulling van de benoemde uitgangspunten c.q. ambities.

Tijdens de bestuurlijke workshop van 15 december 2006, is mede op basis van figuur 18, getracht in beeld te brengen welke complementariteit de gemeenten uit het Stadsgewest kennen. Als doel wordt hiervoor aangegeven dat het benutten van complementariteit de teamgeest ten positieve beïnvloed, omdat goed team zich bewust is van de verschillende teamrollen. Ook zorgt het kennen en benutten van elkaars sterktes voor schaalvoordelen: niet onderling, maar samen concurreren. Tot slot wordt als doel voor complementariteit genoemd dat voortbouwen op sterktes efficiënter is dan nieuwe wegen inslaan (Stadsgewest Haaglanden, 03-12-2006).

Tijdens de bestuurlijke workshop is aangegeven welke pijlers de internationale concurrentiepositie van Stadsgewest Haaglanden dienen te vertegenwoordigen en te verbeteren. De vier pijlers:

1. Internationale stad (recht, vrede en veiligheid, bedrijven)
2. Kennis en innovatie (Deltainstituut, nanotechnologie, lucht- en ruimtevaart)
3. Greenport Westland-Oostland (cluster productie, toelevering, vermarkting, logistiek en kennis)
4. Toerisme (cultuurhistorie, kust, musea, *leisure*)

Complementariteit hierbij is de bijdrage van elke gemeente om deze pijlers te benutten en te versterken.

### **5.3.2 Gemeentelijke doelstellingen en belangen**

In deze paragraaf wordt in alfabetische volgorde weergegeven wat de gemeenten zelf als hun belang zien in de ontwikkeling van een regionaal structuurplan.

#### **Delft: Kennisstad**

Delft heeft als Historische studentenstad het accent op kennis en technologie, daarnaast heeft het diverse winkel- en onderwijsvoorzieningen en een watergebonden bedrijventerrein. Delft heeft haar speerpunten ten aanzien van het Regionaal Structuurplan gevestigd op het gebied van kennis en innovatie. De ontwikkeling en het behoud van kennis en innovatie (in vorm van o.a. de Technische Universiteit, Technopolis, DSM en de Schie-oever) zijn dan ook de grootste belangen voor de gemeente. Vanuit de concentratie van dergelijke bedrijven kent Delft een grote infrastructurele opgave, waarvoor de gemeente het Stadsgewest Haaglanden nodig heeft.

Daarnaast wil Delft zich ontwikkelen op het gebied van water. Dit zowel voor bedrijven, als voor recreatie en ten behoeve van vervoer. Tot slot heeft de gemeente behoefte aan het behoud en een versterking van de groene verbindingen voor de inwoners.

#### **Den Haag: Wéreldstad aan zee**

Gemeente Den Haag vormt als centrumgemeente van het Stadsgewest een sterke stad in een sterke regio waar toerisme en recreatie belangrijke pijlers vormen en zowel binnenstedelijk als regionaal groen aanwezig is. Op 28 juni 2005 heeft de gemeente een gemeentelijke structuurvisie opgesteld ten behoeve van de ruimtelijke ordening binnen de gemeente.

Den Haag heeft als standpunt, ten aanzien van het Regionaal Structuurplan, dat er vanwege een *mismatch* op de arbeidsmarkt geen behoefte is aan het inruilen van glastuinbouw voor woningen. Den Haag ziet zichzelf niet als een productiestad waarbij veel werkgelegenheid wordt gecreëerd voor laagopgeleiden, maar desondanks ziet Den Haag toch de kans om door middel van toerisme functies voor laagopgeleiden te creëren. Als uitgangspunt heeft de gemeente ervoor gepleit beginnende bedrijven de mogelijkheid te bieden in de stad een plek te geven (bijvoorbeeld in bestaande gebouwen). Zodoende hoeven de bedrijven niet buiten de stad op bedrijventerreinen een plek te zoeken.

Den Haag kent tevens een groot belang toe aan het behoud en de versterking van de positie van Den Haag als internationaal bestuurlijk en juridisch centrum.

### **Leidschendam-Voorburg: Groene woonstad met een evenwichtige bevolkingsopbouw**

Leidschendam-Voorburg is een gemeente met veel groen, grootschalige landschappen, recreatiegebieden en veel suburbane woonmilieus. Hoewel de gemeente wel bedrijvigheid kent, ligt daar niet de focus op.

De belangen van de gemeente liggen op het terrein van het saneren van oud glastuinbouw, de werkgelegenheid in Overgoo en in Leidsenhage revitaliseren i.c. het transformeren van oudere bedrijventerreinen tot woningbouw (binnenstedelijke herstructurering).

Daarnaast kent de gemeente een belang toe aan het realiseren van de waterbergingsopgave in Leidschendammerhout.

Ten aanzien van groen heeft de gemeente belang bij het meer in samenhang brengen van het grootschalige regionale landschappelijke recreatiegebied/regiopark. Dit park moet, volgens de gemeente, beter benut worden en beter bereikbaar worden met meer fiets- en wandelmogelijkheden. Daarvoor heeft de gemeente de regio nodig. De gemeente ziet de Vlietzone als een overwegend groen gebied, als overgang tussen het Groene Hart en de agglomeratie Haaglanden. Wel ziet de gemeente in dit gebied mogelijkheden voor (inter)nationale instituten/hoogwaardige werk-, sportvoorzieningen en passende groene woonmilieus met een lage dichtheid.

De gemeente is afhankelijk van de bereikbaarheid en heeft er belang bij dat de bestaande barrières opgeheven worden door een centrumring te realiseren die aansluit op de A4.

### **Midden-Delfland: Sterk door het landschap**

Midden Delfland heeft belang bij het behoud en beheer (behouden aanwezige kwaliteit) van haar grondgebied. De gemeente wil daarom inzetten op een verdere ontwikkeling van het gebied (inspelen op de vraag van de omgeving). Hiervoor heeft de gemeente reeds een gebiedsvisie Midden-Delfland 2025 opgesteld en heeft de gemeente het samen bouwen aan de Vitale Dorpen in Midden-Delfland tot kerntaak benoemd. De gemeente heeft er belang bij dat deze zaken ondanks het Regionaal Structuurplan doorgang kunnen blijven vinden.

Daarnaast heeft de gemeente nog een aantal aandachtspunten op het gebied van de bereikbaarheid van de gemeente per openbaar vervoer, het tegengaan van het

sluipverkeer en de ondergrondse aanleg van de elektriciteitsleiding Wateringen-Zoetermeer, via haar grondgebied.

### **Pijnacker-Nootdorp: Landschappelijk wonen, werken en recreëren**

Pijnacker-Nootdorp is een netwerkgemeente bestaande uit 3 kernen met daartussen stadsparken. Een groot deel van de inwoners van de gemeente werkt niet in de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de gemeente er belang bij heeft dat het Stadsgewest bijdraagt aan een vergroting van de werkgelegenheid in de gemeente, met hieraan gekoppeld een verbetering van de infrastructuur en algehele steun voor de ontwikkeling en behoud van groen. In ruil hiervoor heeft de gemeente woningruimte ter beschikking voor de regio.

### **Rijswijk: Groene woonstad in het hart van Haaglanden**

Rijswijk is een groene stad met weinig ruimte voor groei. Door middel van hoogbouw wil de gemeente binnenstedelijke ontwikkeling mogelijk maken.

Verder is de gemeente in bezit van een ruime hoeveelheid landgoederen. Om de potentie van dit landgoederengebied tot bloei te laten komen, heeft Rijswijk de regio nodig. Hierbij heeft de gemeente belang bij een verbetering van de bereikbaarheid van de gemeente (Beatrixlaan en het Trekvliettracé). De gemeente heeft het voorkeursrecht gelegd op het gebied van Rijswijk-Zuid, hetgeen in het huidige Structuurplan te boek staat als transformatiegebied. De gemeente heeft nog geen besluit genomen over de bestemming van deze grond.

Rijswijk heeft er verder belang bij dat oudere bedrijventerreinen gerevitaliseerd worden, met het oog op het aantrekken van nieuwe bedrijven en duurzame bedrijventerreinen. Rijswijk biedt zichzelf aan de regio aan als een groene gemeente met recreatie- en winkelvoorzieningen en werkgelegenheid en vraagt van de regio dat voorkomen wordt dat Sion (een deel van Rijswijk-Zuid) een bedrijventerrein wordt.

### **Wassenaar: Groene woonoase in de Randstad**

Wassenaar ziet zichzelf als een groene woonoase in de Randstad en hecht hierom veel waarde aan een verbetering van het leefklimaat door de aanpassing van infrastructuur en maatregelen ter bevordering van gebruik van OV en de fiets. De gemeente wil deze zaken optimaal integreren in het Regionaal Structuurplan Haaglanden als toekomstig ruimtelijk kader voor de regio. Vanuit deze optiek heeft de gemeente groot belang bij het behoud van de groene buffers ten noorden en zuiden van Wassenaar. Ook wenst de gemeente maatregelen tot vermindering van de verkeersdruk op de A44/N44 en het sluipverkeer door Wassenaar.

### **Westland: Greenport**

De gemeente is samengesteld uit diverse kernen en wil deze levensvatbaar houden. Westland ziet zich als een ringstad met glas, gras, groen en water. Westland is een gemeente met een grote hoeveelheid aan glastuinbouw. Aan dit karakter ontleent de gemeente haar grootste belang. De gemeente hecht er belang aan dat in het nieuwe Structuurplan de mogelijkheid voor glastuinbouw in de kustzone behouden blijft en dat de vergroening van de Gantel slechts gedeeltelijk hoeft te worden ingevuld (Westland, 22 november 2005). De Greenportvisie is voor de gemeente een uitgangspunt ter invulling van het Regionaal Structuurplan. De gemeente hecht er dan ook belang aan dat de elementen genoemd in de Greenportvisie overgenomen worden in het Regionaal Structuurplan.

De gemeente hecht belang aan het behoud van ecologische verbindingzones als de Westlandse Zoom, de Poelzone, de ecologische hoofdstructuur (EHS), Midden Delfland en de kust. Daarnaast kent de gemeente belang toe aan het behoud en de ontwikkeling van onderdelen van de regionale infrastructuur (Westerlee, Harnasch, Ring A 20 - N 213, Lozerlaan) op haar grondgebied.

**Zoetermeer: Steeds ondernemend**

Zoetermeer is een grote gemeente met ongeveer 120.000 inwoners en heeft de ruimte om nog enkele jaren binnenstedelijk te kunnen bouwen. De stad heeft er belang bij dat de infrastructuur verder ontwikkeld wordt. Het bedrijventerrein Prisma is nodig. Zo heeft de gemeente er belang bij dat het bedrijventerrein in de Zuidplaspolder beter ontsloten wordt. Een ander belang van de gemeente is dat de gemeentelijke positie op het gebied van *leisure* behouden en gestimuleerd wordt. Ten aanzien van groen heeft de gemeente er belang bij dat er aandacht is voor stad-landovergangen en dat het groen in algemene zin behouden en versterkt wordt.

### **5.3.3 Gemeentelijke strategieën**

Met het benoemen van de gemeentelijke karakteristieken in figuur 19, is een omschrijving gegeven van het profiel van de gemeenten, oftewel hun huidige complementaire bijdrage aan het Stadsgewest. Ten aanzien van de regionaal geformuleerde pijlers (de regionale doelen), is per gemeente een aantal specifieke activiteiten toebedeeld die tot een versterking van de pijlers moeten leiden.

Deze activiteiten zijn te beschouwen als de gemeentelijke strategieën waarlangs het gemeenschappelijke doel bereikt dient te worden.

<b>Strategie ter versterking van regionale pijlers</b>	
<b>Delft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afgestudeerden langer vasthouden door geschikte woningen</li> <li>- Meer mogelijkheden en ruimte voor startende kennisbedrijven creëren en benutten</li> <li>- Kennis koppelen aan inzet lager opgeleide Hagenaars (bijv. t.b.v. productie prototypes)</li> <li>- Verdichting en herstructurering wonen</li> <li>- Nationale OV-bereikbaarheid Delft Centrum en Delft Zuid (viersporige tunnel) verbeteren</li> <li>- Autobereikbaarheid Delft Zuid (Kruithuisweg/P&amp;R) verbeteren</li> <li>- Kennis en <i>Greenport</i> koppelen (o.a. energietechnologie)</li> </ul>
<b>Den Haag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling Centrum, <i>The Hague World Forum</i>, Scheveningen en de Binckhorst</li> <li>- Optimaliseren OV-bereikbaarheid op alle schaalniveaus (RandstadRail fase 2, HSL Zuid en Oost)</li> <li>- Optimaliseren autobereikbaarheid voor internationale functies (Trekvliesstracé, Internationale Ring, A4-zone/Prins Clausplein)</li> <li>- Ontwikkeling kustzone (Scheveningen &amp; Kijkduin) voor veiligheid, toerisme/<i>leisure</i> en benutten kennis Delft</li> <li>- Versterken toeristische pijler met cultuur en historie</li> </ul>
<b>Leidschendam-Voorburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde weidegebied waarborgen</li> <li>- Verbinding Duivenvoordecorridor realiseren</li> <li>- Vliet plaats geven in toeristisch/recreatief netwerk</li> <li>- Voorburg-Noord schakelen met de Binckhorst (barrière A12, station Voorburg verbinden met Binckhorst)</li> <li>- Doorstroming A4</li> </ul>
<b>Midden-Delfland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde weidegebied waarborgen</li> <li>- Recreatief/toeristisch netwerk fietsen/wandelen/varen verbeteren</li> <li>- Verbinding Regionaal Landschap naar Oude-Leede verbeteren</li> </ul>
<b>Pijnacker-Nootdorp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combineren groei wonen met verduurzamen glas en versterken groen</li> <li>- Gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde weidegebied waarborgen</li> <li>- Ontwikkelen en beheren kwaliteit Groen Blauwe Slinger</li> <li>- Bereikbaarheid woongebieden</li> <li>- Optimaliseren autobereikbaarheid Greenport Oostland (N470 2*2)</li> <li>- Optimaliseren regionale OV-bereikbaarheid oost-west (HOV-bus Delft-Zoetermeer)</li> <li>- Organisatie beheer groen tussen en om de dorpen</li> <li>- Verbinding Oude-Leede naar Regionaal Landschap Midden-Delfland</li> </ul>
<b>Rijswijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken kwaliteit en dynamiek Plaspoelpolder</li> <li>- Doorstroming A4</li> <li>- Optimaliseren auto-ontsluiting regionaal winkelcentrum Rijswijk en Plaspoelpolder en zuidelijk Den Haag (ondertunneling Beatrixlaan)</li> <li>- OV-bereikbaarheid Rijswijk-Zuid (afhankelijk van keuzes RSP)</li> <li>- Versterken verbinding en kwaliteit Regionaal Park landgoederenzone/Eikelenburg/Hoekpolder/Stadslandschap/Zwethzone</li> <li>- Vliet en water/haven plaats geven in toeristisch recreatief netwerk</li> </ul>
<b>Wassenaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken groene verbindingen (ecologie, recreatie), o.a. Buffer Valkenburg</li> <li>- Versterken positie rundveehouderijbedrijven als dragers voor weidegebieden</li> <li>- Optimaliseren regionale OV-bereikbaarheid Corridor Wassenaar (Leiden-Den Haag)</li> <li>- Optimaliseren autobereikbaarheid Corridor Wassenaar (Leiden-Den Haag)</li> <li>- Vasthouden schoon water en benutten schoon water uit duinen</li> </ul>
<b>Westland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken concurrentiekracht greenport (productie en agglomeratiebedrijvigheid)</li> <li>- Koppelen dynamiek greenport aan kennis Delft (energie, water)</li> <li>- Kustontwikkeling voor veiligheid, natuur en recreatie</li> <li>- Optimaliseren regionale OV-bereikbaarheid (Randstadrail fase 2 HOV-bus Poeldijk en onderliggend busnetwerk)</li> <li>- Optimaliseren autobereikbaarheid (inter)nationaal vrachtverkeer (Veilingroute 2*2, verbinding zuiden/haven Rotterdam)</li> </ul>
<b>Zoetermeer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken <i>leisure</i>profiel door aantrekken voorzieningen van bovenregionale betekenis</li> <li>- Optimaliseren bovenregionale OV-bereikbaarheid (Bleizo)</li> <li>- Versterken verbinding stad-land</li> </ul>

**Figuur 19: Gemeentelijke strategieën ter versterking regionale pijlers, zoals aangegeven in de bestuurlijke workshop d.d. 15 december 2006 (Stadsgewest Haaglanden, 3 december 2006)**

## **6. Analyse beleidsvorming in het samenwerkingsverband**

De beleidsvorming rond het Regionaal Structuurplan Haaglanden is per 16 april 2008 in het Algemeen Bestuur afgerond. De chronologische opbouw tot dit proces is weergegeven in paragraaf 5.3. Door middel van analyse aan de hand van het rondendmodel en naar analogie van figuur 10 en 11 uit de onderzoeksopzet in hoofdstuk 4 is een beeld te verkrijgen van het gedrag en de interactie van actoren. Met als doel uitspraken te kunnen doen over de bijdrage van intergemeentelijke samenwerking aan de oplossing van het gemeentegrensoverschrijdend maatschappelijk vraagstuk rond ruimtelijke ordening. In de eerste paragraaf wordt het verloop van het beleidsvormingsproces geanalyseerd en beschreven welke cruciale beslissingen per ronde genomen zijn.

In de tweede paragraaf wordt geanalyseerd met behulp van de andere kernbegrippen uit de netwerktheorie die in dit onderzoek centraal staan. Het betreft hier: de doelstelling van actoren, de samenwerking tussen actoren, de handelingen van de actoren, de diverse belangen van de actoren en de interactie tussen actoren.

### **6.1 Haaglandse ronden**

Naar analogie van figuur 10 in hoofdstuk 4 is beleidsvorming in ronden afhankelijk van een aantal kernbegrippen dat voortkomt uit de netwerktheorie. Deze kernbegrippen beïnvloeden het gedrag van actoren, waardoor bepaalde cruciale beslissingen worden genomen. Beslissingen die zorgen voor dynamiek in het beleidsvormingsproces, doordat de door de doelen, strategieën of wederzijdse afhankelijkheden van actoren veranderen, zijn cruciale beslissingen binnen het beleidsvormingsproces. Door deze dynamiek krijgt het beleidsvormingsproces vorm en wordt voortgang gecreëerd. Daarnaast worden beslissingen als cruciaal geacht wanneer actoren regelmatig terugverwijzen naar de beslissing, ongeacht de connotatie waarmee dit gebeurt. De periode tussen twee cruciale beslissingen wordt een beleidsronde genoemd. Ook de beleidsvorming rond het Regionaal Structuurplan van Stadsgewest Haaglanden kent degelijke cruciale beslissingen die in deze paragraaf worden weergegeven. In onderstaand overzicht is weergegeven hoe het beleidsvormingsproces is verlopen en welke cruciale beslissingen de start- en eindpositie van een beleidsvormingsronde vormen.

Ronde	Periode	Startpositie	Centrale actoren	Eindpositie
1.	Sep. '05 - Feb. '06	Discussienota 'Met allure naar 2020'	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> <li>- 9 gemeenten</li> <li>- (mede-)overheden</li> <li>- maatschappelijke organisaties</li> <li>- belangenverenigingen</li> <li>- burgers</li> </ul>	Inspraakronde
2.	Feb. '06 - Aug. '06	Nota van Uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> <li>- Portefeuillehouders RO</li> <li>- Algemeen Bestuur</li> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> </ul>	Plan van aanpak ontwikkeling Regionaal Structuurplan
3.	Aug. '06 - Mrt. '07	Oprichting projectorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> <li>- 9 gemeenten</li> <li>- Algemeen Bestuur</li> </ul>	Eerste voorontwerp Regionaal Structuurplan
4.	Mrt '07	Bespreking Voorontwerp Regionaal Structuurplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> <li>- 9 gemeenten (in het bijzonder: Den Haag, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg)</li> </ul>	Tweede voorontwerp Regionaal Structuurplan
5.	Apr. '07 - Nov. '07	Knelpunten rond de Vlietzone en Rijswijk-Zuid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsgewest Haaglanden</li> <li>- 9 gemeenten (in het bijzonder: Den Haag, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg) (mede-) overheden</li> <li>- maatschappelijke organisaties</li> <li>- belangenverenigingen</li> <li>- burgers</li> <li>- Algemeen Bestuur</li> </ul>	Definitief Regionaal Structuurplan

**Figuur 20: Beleidsvormingsronden, beslismomenten (start en eind) en actoren**

Het beleidsvormingstraject begint met het verschijnen van de Discussienota in 2005. Bij de publicatie en verspreiding van dit document wordt de richting van de herziening in een bepaald kader geplaatst hiermee wordt de wederzijdse afhankelijkheid ten aanzien van de herziening van het Regionaal Structuurplan ter tafel gebracht en als basis geformuleerd waardoor het als een cruciale beslissing val aan te merken. Tijdens de inspraakronde, waarbij de betrokken gemeenten en andere belanghebbenden de gelegenheid krijgen te reageren op het plan, wordt de ambitie van het Structuurplan bijgesteld. Er wordt besloten de op/ en - of aanmerkingen van de gemeenten en andere belanghebbenden mee te nemen als beleidsuitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan. De zogenaamde Nota van Uitgangspunten, dat in het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld op 22 februari 2006, vormt voor de gemeenten uit het Stadsgewest een gemeenschappelijk perspectief op de ruimtelijke afstemmingsproblematiek en fixeert als het ware het perspectief (op centraal en abstract niveau) waarlangs de gemeenten naar het maatschappelijk vraagstuk kijken. Door deze fixatie van het perspectief is de Nota van Uitgangspunten als cruciale beslissing de eindpositie van de eerste ronde in de herziening van het Regionaal Structuurplan.

Met de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten, op 22 februari 2006, conformeren de gemeenten uit het Stadsgewest zich aan de kaders waarbinnen het Regionaal Structuurplan tot ontwikkeling moet komen. Dit is een cruciale beslissing waardoor het beleidsvormingstraject een duidelijke inhoudelijke richting krijgt. In de diverse overleggen die na de vaststelling van de Nota volgen, wordt diverse malen terugverwezen naar de uitgangspunten. Dit is mede een reden om de vaststelling als een cruciale beslissing te markeren. Om de inhoudelijke richting van de herziening procesmatig te ondersteunen, wordt een plan van aanpak opgesteld, met als doel de uitgangspunten uit te werken tot een voorontwerp van het Regionaal Structuurplan. In het plan van aanpak worden voor het beleidsvormingstraject keuzen gemaakt ten aanzien van de fasering en planning van het gehele RSP-proces, de betrokkenheid van



verschillende partijen bij het proces, de structuur van het proces, de projectorganisatie, de risico's voor de herziening van het Regionaal Structuurplan, de kosten voor het herzieningsproces en de wijze van communicatie. Stuk voor stuk betreffen dit richtinggevendende uitspraken die het verdere verloop van het traject invulling geven. Met het verschijnen van het plan van aanpak voor de herziening van het Regionaal Structuurplan zijn de procesmatige contouren van het beleidsvormingstraject geschetst. Door deze contouren vast te leggen hebben de actoren van het samenwerkingsverband zich geconformeerd aan een gedeelde strategie waarlangs de herziening tot stand gaat komen. Hiermee leggen zij zichzelf vast aan het ondernemen van bepaalde activiteiten, deelnemen aan bijeenkomsten en opleveren van producten, waardoor het als een cruciale beslissing kan worden aangemerkt. Dit vormt het vertrekpunt om invulling te geven aan de herziening van het Structuurplan en daadwerkelijk te werken aan een inhoud die voor de gemeenten passend is. Het plan van aanpak markeert dan ook het einde van de tweede ronde.

De herziening van het Regionaal Structuurplan wordt vervolgd met het invulling geven van één van de punten uit het plan van aanpak. De projectorganisatie, die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het plan, wordt opgericht. De projectorganisatie bevat diverse werkgroepen, waarbinnen diverse vertegenwoordigers van de gemeenten gezeteld zijn. Na de oprichting van de organisatie, komt de daadwerkelijke herziening van het plan van de grond en verricht de organisatie tal van activiteiten die in het teken staan van de herziening. Zo wordt de status en inhoud van het structuurplan nader uitgewerkt, op basis van workshops worden de uitgangspunten vertaald naar toekomstscenario's van het Stadsgewest en wordt er een Strategische Milieu Beoordeling gedaan. Ook is er een koppeling gemaakt met de lopende (sectorale) beleidstrajecten binnen het Stadsgewest. De interactie van deze actoren in de werkgroepen en de handelingen die zij verrichten, naar analogie van het eerder opgestelde plan van aanpak, vormen het begin van een nieuwe ronde. De inrichting van de werkgroepen blijkt een cruciale beslissing te zijn, omdat de leden van de werkgroepen, door hun deelname de verantwoordelijkheid dragen de inhoud en de status van het Regionaal Structuurplan vorm te geven en diverse scenario's voor de ruimtelijke afstemmingsproblematiek te ontwikkelen. In termen van de kernbegrippen uit het analysemodel van hoofdstuk 4 van dit onderzoek, betekent het dat deze beslissing aan de ene kant de perceptie op de problematiek specificeren en aan de andere kant inhoudelijk de wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke belangen ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk bestendigen. Inhoudelijk betekent dit dat de werkgroepen een verfijning van de uitgangspunten maken en daarmee een cruciale beslissing voor de verdere herziening van het Structuurplan. Op basis van de activiteiten, *workshops* en beraadslagingen in en tussen de werkgroepen en deelnemende gemeenten uit het Stadsgewest is het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan in maart 2007 gereed, waarmee de derde ronde tot een einde komt.

Er is een start gemaakt met de daadwerkelijke ontwikkeling van een nieuw Structuurplan, waardoor de beleidsvorming in een ander adagium gekomen. De formele bestuurlijke vaststellingsprocedure in gang moet worden gezet. De vaststelling van deze procedure bepaald de bestuurlijke strategie waarlang het Structuurplan zal worden ontwikkeld en is als zodanig te kenmerken als een cruciale beslissing ten aanzien van de strategie ten aanzien van de doelstelling en de samenwerking tussen de actoren. Tijdens de bespreking van het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan in het bestuurlijk overleg op 7 maart 2007 wordt geconstateerd (op basis van

gespreksrondes langs de lokale commissies en de regionale bestuurlijke discussies) dat het proces tot dan toe een grote mate van consensus kent. Wel valt op dat er ten aanzien van Rijswijk-Zuid en de Vlietzone enige onduidelijkheid bestaat over de richting waarop dit in het Structuurplan moet worden weggeschreven. Om een inhoudelijke discussie te voorkomen wordt besloten dit onderwerp te parkeren voor een volgend overleg; "Voorgesteld wordt dat Haaglanden voor het volgende bestuurlijk overleg een notitie maakt met de RSP-kwesties die nog aanvullende regionale discussie vragen. Op basis daarvan kunnen de bestuurders hun beslissingen nemen voor het voorontwerp-RSP." Met de bespreking van het eerste concept van het voorontwerp van het Regionaal Structuurplan Haaglanden is een concrete stap in de richting van een definitief Structuurplan gezet. Afgesproken wordt de op- en aanmerkingen te verwerken in het structuurplan en verder na te denken over de knelpunten ten aanzien van de bedrijventerreinen en de Vlietzone. Om vervolgens op 23 april 2007 wederom in bestuurlijk verband samen te komen en het tweede concept van het voorontwerp te bespreken. Deze beslissing blijkt cruciaal te zijn omdat dit een punt is waarop de belangen van actoren uiteenlopen. Door inhoudelijk (nog) geen aandacht te schenken aan deze uiteenlopende belangen (met instemming van alle actoren) besluit het Stadsgewest ertoe deze discussie later op te pakken. Door als zodanig te beslissen is een cruciale beslissing gemaakt ten aanzien van de doelstelling van en samenwerking in het samenwerkingsverband. Ook is hiermee een beslissing gemaakt ten aanzien van de planning, wat een cruciale beslissing is voor de strategie. Er zal in volgend overleg terugverwezen worden naar deze beslissing, wat eveneens een kenmerk is om deze beslissing als cruciaal te beschouwen. Deze beslissing vormt het einde van de vierde ronde, waar een start werd gemaakt met het voorontwerp en er ten aanzien van discussiepunten een pas op de plaats werd gedaan.

Tijdens het volgende bestuurlijke overleg op 23 april 2007, wordt nader ingegaan op de gesignaleerde knelpunten rond de Vlietzone en Rijswijk-Zuid, volgens afspraak in het vorige bestuurlijke overleg. Ten aanzien van de Vlietzone wordt een concreet inhoudelijke beslissing afgehouden. Wederom een cruciale beslissing, doordat er geen keuze gemaakt wordt ten aanzien van conflicterende belangen. Het nalaten van een inhoudelijke beslissing is ook een beslissing. Ten aanzien van de procedure wordt besloten dat gemeente Den Haag moet onderbouwen waarom zij het gebied voor 2020 voor woningbouw nodig heeft. In algemene zin over de Vlietzone wordt tijdens het overleg geconstateerd dat een aantal bestuurders aan het groene karakter van de Vlietzone te willen behouden

De discussie ten aanzien van Rijswijk-Zuid wordt opgepakt door te concluderen dat de gemeente Rijswijk een aanbod doet voor een gedeeltelijke invulling van het gebied met 15 hectare bedrijventerrein, als een goede basis voor verder gesprek. Door deze beslissingen wordt de discussie rond de beide knelpunten afgedaan en wordt er verder gewerkt aan de herziening van het Regionaal Structuurplan (met inachtneming van deze wijzigingen). De gemaakte beslissingen ten aanzien van zowel de Vlietzone als Rijswijk-Zuid vormen ruimte om de formele beleidsvormingsprocedure op te starten. Het eerste voorontwerp van het Regionaal Structuurplan wordt, volgens de formele beleidsvormingsprocedure, op 9 mei 2007 in het Dagelijks Bestuur besproken. De opmerkingen uit het Dagelijks Bestuur én een bestuurlijke conferentie (16 mei 2007) worden verwerkt. Op 23 mei 2007 komt het voorontwerp wederom ter bespreking in het Dagelijks Bestuur. Tijdens dit overleg wordt geconstateerd dat de teksten over de Vlietzone niet zijn gewijzigd ten opzichte van het concept van 9 mei 2007. Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk krijgen 23 mei de gelegenheid om met een voorstel te komen voor de inrichting van het gebied voor de Vlietzone. Het voorstel van de

gemeenten betreft een oplossing waarbij de Vlietzone een bestemming krijgt voor eenderde van het grondgebied ten behoeve van woningbouw, eenderde ten behoeve van groen en eenderde voor bedrijvigheid. Met deze beslissing wordt een inhoudelijke oplossing gegeven rond het knelpunt van de Vlietzone. Qua procedure wordt op deze datum besloten dat het Structuurplan ook verzonden wordt naar het Algemeen Bestuur, de colleges van B&W uit het Stadsgewest, de Gedeputeerde Staten van provincie Zuid Holland, de besturen van de waterschappen in Haaglanden, de Dagelijkse Besturen van de aangrenzende stadsregio's, ministeries en vanuit de inspraakverordening Haaglanden ook aan maatschappelijke groeperingen (Stadsgewest Haaglanden, 23 mei 2007). Tijdens de oriënterende bespreking van 27 juni 2007 blijken enkele leden van het Algemeen Bestuur nog geen gelegenheid gehad te hebben om het plan met de achterban te bespreken. Hiertoe zagen zij zich genoodzaakt te onthouden van inhoudelijk commentaar. De gemeenten behouden zich nadrukkelijk de mogelijkheid om op een later moment alsnog inhoudelijk te reageren. Ondanks deze vertraging zijn er enkele gemeenten die het plan wel met de achterban hebben kunnen bespreken en het overleg van 27 juni benutten om het Structuurplan van hun commentaar te voorzien. Het commentaar richt zich wederom op onduidelijkheid en conflicterende belangen in de bestemming van de Vlietzone. Besloten wordt dat het Structuurplan tot 1 oktober ter bestuurlijke raadpleging voorligt, artikel 21a van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Tot het Dagelijks Bestuur van 14 november 2007 wordt het Structuurplan nog enkele keren in diverse gremia besproken, hetgeen leidt tot kleine wijzigingen. Op 14 november 2007 wordt de aangepaste versie van het Regionaal Structuurplan vastgesteld. Met de vaststelling van het plan wordt de bestuurlijke raadpleging afgesloten en een nieuwe inspraakronde opgestart. De inspraakronde heeft als eindproduct de Nota van Beantwoording opgeleverd. De Nota van Beantwoording bevat de hoofdlijnen uit de ontvangen reacties uit de inspraakronde die liep van 28 november 2007 tot 31 januari 2008. Ook in de inspraakronde hebben vele reacties betrekking gehad op de Vlietzone, die hebben geleid tot een aanpassing van het plan.

Uiteindelijk wordt het bijgewerkte plan op 16 april 2008 voorgelegd ter vaststelling aan het Algemeen Bestuur. Tijdens deze bijeenkomst worden nog vier amendementen aangedragen op het plan, waarvan er twee worden aangenomen. Een van de amendementen betreft de Vlietzone en blijkt voor de herziening van het Regionaal Structuurplan van cruciaal belang te zijn. Dit omdat met deze beslissing bepaald wordt dat het zoekgebied voor een herlocatie van de beton- en asfaltcentrale niet alleen gezocht wordt in de Vlietzone, maar in een groter zoekgebied. Met deze oplossing wordt inhoudelijk geen definitieve beslissing genomen met betrekking tot de openstaande conflicterende belangen (Den Haag die de Vlietzone ook voor bedrijven wil benutten en Leidschendam-Voorburg die de Vlietzone voornamelijk groen wil houden). Er wordt een inhoudelijke beslissing omzeild door een procedurele afspraak te maken, waar uiteindelijk alle partijen mee instemmen. Maar bovenal wordt door deze beslissing voorkomen dat de vaststelling van het plan in het geding komt. Met de vaststelling van het Regionaal Structuurplan is het beleidsvormingstraject rond het Regionaal Structuurplan in vijf ronden ten einde gekomen.

## ***6.2 Belangen van en samenwerking tussen de Stadsgewestelijke gemeenten***

Allereerst stellen alle gemeenten hun lokale (gemeentelijke) belang voorop. Wanneer figuur 18 en 19 nader geanalyseerd worden valt op dat gemeenten van het Stadsgewest Haaglanden de belangen met name formuleren ten behoeve van hun eigen

grondgebied. Bij de totstandkoming van het nieuwe Regionaal Structuurplan heeft het merendeel van de gemeenten de gemeentelijk geformuleerde belangen en doelen opgenomen zien worden in het regionale plan.

Ondanks dit is het Regionaal Structuurplan meer dan een optelsom van lokale belangen en voorkeuren. Er is door de betrokken gemeenten nagedacht over een meerwaarde die bereikt kan worden door samenwerking. Hierbij hebben de actoren in hun definiëring van doelen het lokale (en zelfs het regionale) weten te overstijgen. Zoals de analyse van de reconstructie van het beleidsvormingsproces laat zien, heeft het beleidsvormingsproces een aantal cruciale beslissingen gekend die ertoe hebben geleid dat de beleidsvorming van een abstracte doeldefiniëring (Met allure naar 2020) heeft geleid tot de formulering van specifieke doelen die door middel van interactie tussen de actoren tot stand zijn gekomen.

Omdat in dit onderzoek centraal staat op welke wijze beleidsvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bijdraagt aan de oplossingen van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken, is het relevant te analyseren aan de hand van welke factoren de beleidsvorming in Haaglanden haar succes heeft te danken. Waarbij het succes zich voor het gemak laat definiëren door een besluit waaraan de deelnemende actoren zich allen op 16 april 2008 hebben geconformeerd.

In deze analyse gaat de aandacht dan ook uit naar de factoren die tot succesvolle vervaechting van doelen hebben geleid, waarbij actoren wederzijdse belangen en afhankelijkheden als uitgangspunt hebben genomen.

### **6.2.1 Succesfactoren voor het Regionaal Structuurplan**

Uit analyse van de reconstructie en de diverse actoren is een aantal elementen te benoemen dit ertoe hebben bijgedragen dat er een grote mate van consensus is geweest in het beleidsvormingstraject. Door deze zogenaamde succesfactoren te benoemen, is te destilleren hoe de samenwerking is verlopen en welke interactie er tussen de diverse actoren is geweest. Op deze manier wordt de beleidsvorming (de afhankelijke variabele in dit onderzoek) gekoppeld aan samenwerking (de onafhankelijke variabele).

#### **Succesfactor 1: Bestuurlijke invalshoek**

Met de Discussienota als startdocument en de Nota van Uitgangspunten als het vervolg hierop is er, tijdens de eerste bestuurlijk workshop in de tweede ronde gesproken - met de gemeentelijke portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening (wethouders) én de overige portefeuillehouders uit het DB - over de problemen, uitdagingen en kansen voor het Stadsgewest.

De portefeuillehouder RO uit het Dagelijks Bestuur (RODB) heeft het initiatief genomen voor deze bijeenkomst en er bewust voor gekozen dit bestuurlijk in te steken. Als argumentatie hiervoor wordt gesproken over de tijdsdruk en het strategische gehalte van het onderwerp. De directe betrokkenheid van bestuurders vanuit de gemeente en het Stadsgewest hebben bijgedragen aan een transparante omgeving, waarbij een randvoorwaarde van vertrouwen is gecreëerd.

Met name de strategische keuze om een bestuurlijke invalshoek heeft er aan bijgedragen dat er een leidende coalitie is ontstaan in het ontwerp van het Regionaal Structuurplan. De gemeentelijke wethouders in het bestuurlijke overleg, ter voorbereiding op het dagelijks bestuur, is hier het beste voorbeeld van. Door deze liaisonrol te schenken aan de wethouders, is er een korte lijn gecreëerd met de gemeenten. Bijkomend voordeel is dat enkele wethouders RO, tevens deel uitmaakten van het Dagelijks Bestuur en als zodanig de doorzettingsmacht van het plan vergroot hebben.

### **Succesfactor 2: Transparantie als opmaat voor vertrouwen**

De directe betrokkenheid van bestuurders als randvoorwaarde bleek voor de beleidsvorming van groot belang te zijn omdat de historie van het Stadsgewest nogal wat situaties kent waarin er stevig is getoerd aan het vertrouwen en de perceptie van wederzijdse afhankelijkheden. Zo heeft gemeente Den Haag in het verleden (jaren '90 van de vorige eeuw en begin 21<sup>e</sup> eeuw) delen van het grondgebied van andere gemeenten geannexeerd. De betrokken gemeenten (o.a. Leidschendam-Voorburg en Rijswijk) en dan in het bijzonder de gemeenteraden van deze gemeenten, hebben tot de dag van vandaag moeite met dat verleden en ontlenen hieraan een zeker wantrouwen richting Den Haag. Dit historische wantrouwen is lastig te doorbreken, zo blijkt ook uit de twee resterende knelpunten gaande het traject. Door een open overlegstructuur te voeren en een hoge regelmaat van overleg te voeren, hebben de meeste gemeenten toch het gevoel gekregen op een voldoende wijze geïnformeerd te zijn en in de gelegenheid gesteld te zijn om invloed op het proces uit te oefenen.

### **Succesfactor 3: Bindend leiderschap**

Eén van de factoren die van belang is geweest in het temperen van historische frictie tussen de gemeenten is gelegen in de omstandigheid dat de portefeuillehouder ROdB in het verleden wethouder in Den Haag is geweest en zodoende, vertrouwen genoot in de gemeente Den Haag. Anderzijds gaf dit verleden van de portefeuillehouder de overige gemeenten voldoende vertrouwen dat de portefeuillehouder voldoende opgewassen was tegen gemeente Den Haag, als belangenbehartiger van het Stadsgewest. Wederom een randvoorwaarde ten gunste van het vertrouwen. Vanuit dit vertrouwen is getracht een open cultuur te creëren tussen de gemeenten en onder andere door middel van de bestuurlijke workshops vanaf het begin van het traject de gemeenten een mogelijkheid te bieden een kijkje te nemen in elkaars keuken.

### **Succesfactor 4: Urgentiebesef en gemeenschappelijk perspectief creëren**

Naast een brede bestuurlijke betrokkenheid en transparantie is inhoudelijk duidelijk gemaakt dat een herziening van het Regionaal Structuurplan appelleert aan het wederzijds begrip en wederzijds belang. De gemeenten zijn om die reden al vanaf de eerste ronde bij elkaar gezet en in gesprek getreden. Hierbij is benadrukt dat er een grote urgentie is tot het herzien van het Structuurplan. De urgentie is vertaald door een nieuwe behoefte aan waterberging, een verbetering van de luchtkwaliteit, de effecten van een aantrekkende economie, woningbouwproblematiek en mobiliteitsvraagstukken. Door de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan in dit perspectief te plaatsten werd voor de aanwezigen duidelijk welke urgentie de ontwikkeling van dit plan kende. Door een gemeenschappelijk perspectief te formuleren is gebleken dat de perceptie op het maatschappelijk vraagstuk van de individuele actor (en de strategie om het probleem op te lossen) gewijzigd. Hierdoor is het mogelijk gebleken consensus te krijgen over de missie en doelstelling in de beleidsplannen.

Toeval is hierbij echter wel een factor van succes gebleken. Het is niet vanzelfsprekend dat iedere gemeente de externe ontwikkelingen langs een zelfde perspectief beschouwd en de zelfde waarde toekent aan deze ontwikkelingen én daarnaast ook nog eens bereid is iets met deze externe ontwikkelingen te gaan doen. Toeval werd hierbij wel in de hand gewerkt door een meer gedwongen samenwerking. Het urgentiebesef was dusdanig dat de gemeenten doorhadden dat samenwerking noodzakelijk was om in de vaart der volkeren mee te gaan. Afwachten zou betekenen dat ze buiten de boot vielen en diverse respondenten geven dan ook aan dat een gemeente zich er niet geliefd mee maakt om niet del te nemen aan de samenwerking. Mocht er toch voor gekozen worden niet deel te nemen aan de samenwerking, dan is niet te voorkomen dat de andere gemeenten alsnog een keuze gaan maken voor de niet deelnemende gemeente.

Vanuit het gedeelde urgentiebesef is, tijdens de bestuurlijke workshop van 15 december 2006, in de derde ronde gekeken naar de *status quo* van de gemeenten. Met andere woorden is er gekeken naar de activiteiten die de gemeenten ontplooiën en de belangrijkheid van die gemeenten voor het Stadsgewest. Vertrekpunt hierbij is geweest dat het perspectief, waar vanuit de actoren naar hun activiteiten dienden te kijken, de Randstad was. Iedere gemeente voelde zich gedreven aan te geven dat zij een zekere bijdrage leverden aan de Randstad.

#### **Succesfactor 5: Gezamenlijke doelstelling formuleren**

Een eerste analyse van de actoren laat zien dat de negen gemeenten ieder afzonderlijk hun eigen stokpaardjes hebben als het aankomt op karakteristieken van de gemeente. Bij Delft is het kennis en innovatie, bij Den Haag is het de internationale oriëntatie, bij Leidschendam-Voorburg is het de beschikbaarheid van woningbouw, bij Midden-Delfland is het de hoeveelheid groen die de gemeente rijk is, bij Pijnacker-Nootdorp is het de combinatie van glastuinbouw en wonen, bij Rijswijk zijn het onder meer de landgoederen, bij Wassenaar is het luxe wonen een speerpunt, in Westland is de Greenport onmiskenbaar het meest kenmerkende aandachtsgebied en tot slot is ligt de focus in Zoetermeer op ondernemen en *leisure*.

Meer opmerkelijk is dat een grondigere analyse van deze stokpaardjes op een hoger abstractieniveau leidt tot een viertal economische pijlers, waar de gemeenten van vonden dat Haaglanden uniek in is binnen de Randstad. De vier pijlers betreffen:

1. Internationale stad (recht, vrede en veiligheid, bedrijven)
2. Kennis en innovatie (Deltainstituut, nanotechnologie, lucht- en ruimtevaart)
3. *Greenport* Westland-Oostland (cluster productie, toelevering, vermarkting, logistiek en kennis)
4. Toerisme (cultuurhistorie, kust, musea, *leisure*)

Deze pijlers bevinden zich niet in één gemeente, maar zijn over alle gemeenten gezamenlijk verspreid. In onderlinge discussie bleek al snel dat iedere gemeente minstens over twee van deze pijlers beschikte. Als je het bijvoorbeeld hebt over Den Haag als internationale stad van recht en vrede, dan heb je het ook over het Europees Octrooibureau in Rijswijk en heb je het ook over het UNESCO Waterinstituut in Delft, het woonmilieu in Wassenaar, waar veel van de werknemers van deze internationale organisaties werken, wonen. Ten aanzien van kennis en innovatie, blijft dit ook niet beperkt tot alleen Delft. Rijswijk huisvest het Shell laboratorium, waar veel onderzoek wordt verricht. Maar ook andere gemeenten uit het Stadsgewest huisvesten instituten en organisaties die op technologisch gebied hun bijdrage leveren aan de Randstad.

Los van het feit dat door alle documenten heen de benamingen van de pijlers nogal eens aangepast zijn (bijvoorbeeld pijler 3: van 'Agribusines' via 'Glastuinbouw' naar *Greenport* Westland-Oostland), is over het belang en de noodzaak van profilering op deze pijlers weinig tot geen discussie geweest. Wellicht komt dit door de abstractie van de begrippen, maar het heeft zeker bijgedragen aan de eensgezindheid in het verdere beleidsvormingstraject van het Structuurplan.

### **Succesfactor 6: Van abstract naar detaillistisch**

Vanuit de meer abstracte economische pijlers is een uitwerking gemaakt naar een meer gedetailleerd niveau zoals wonen, werken, recreatie en toerisme, mobiliteit, groen, milieu, water, welzijn en zorg en cultuur en onderwijs. Wanneer een blik geworpen wordt op figuur 18, is te zien dat deze uitwerking van de pijlers te herleiden is naar gemeentelijk niveau.

Juist door deze benadering van abstract naar gedetailleerd heeft ervoor gezorgd dat er in het Stadsgewest langs één perspectief naar de problematiek is gekeken. Uiteraard heeft iedere gemeente hier nog steeds een eigen (gemeentelijk) belang bij, maar voor de beeldvorming is het een deugd geweest. In figuur 19 wordt vervolgens duidelijk hoe gemeenten van plan zijn te hun karakteristieken in de praktijk te ontwikkelen. Als er, tijdens de derde ronde op 15 december 2006, geen interventie in het proces was geweest en iedere gemeente haar eigen strategieën en gemeentelijke ambities ten uitvoer had kunnen brengen, dan waren sommige gebieden wel drie keer bebouwd. De analyse van het beleidsvormingstraject toont aan dat het Regionaal Structuurplan, een driedelige functie gehad.

1. De formele functie van het plan ligt in de Wet Ruimtelijke Ordening. Hierin is bepaald dat het Regionaal Structuurplan wordt opgesteld om bestemmingsplannen aan te toetsen.
2. Gedurende het traject is het Structuurplan ook steeds meer de functie van lobbydocument gaan vervullen. Zo hebben gemeenten het plan weten te gebruiken als presentatiemiddel voor externe investeerders.
3. Maar bovenal is het Structuurplan een integrerend document gebleken. Daar waar gemeenten reeds een gemeentelijk structuurplan/-visie hadden, is het Regionaal Structuurplan er in geslaagd deze plannen te bundelen om een dusdanige wijze dat gemeenten zich er in herkennen en gemeenteraden uit die gemeenten de kans hebben gekregen hun lokale belangen door te laten klinken.

### **Succesfactor 7: Draagvlak creëren**

Naast de formele momenten van *checks and balances* met de gemeentelijke achterban, verspreid over diverse ronden, heeft het Stadsgewest er ook voor gekozen (op grond van de eigen Gemeenschappelijke Regeling) het document tussentijds te verifiëren met opvattingen van actoren uit de maatschappij, om zodoende draagvlak te creëren, een eenduidige kijk op de problematiek te verkrijgen en gedeelde belangen te formuleren. Zo zijn, tijdens de eerste en laatste ronde, marktpartijen, *stakeholders* en andere belanghebbenden gehoord tijdens de inspraakronden. Voor de ontwikkelaars van het Structuurplan (lees het projectbureau en de portefeuillehouder ROdB) heeft dit de functie van *realitycheck* gehad. Uiteindelijk zijn het de actoren uit de maatschappij die moeten leven onder de effecten van het Structuurplan. Het is dan ook goed als zij de gelegenheid krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van het Structuurplan. Hierdoor realiseer je als overheid een hogere mate van behoeftebevrediging en vergroot je de kans het maatschappelijk vraagstuk op zijn merites aan te pakken.

De inspanningen op het gebied van het creëren van draagvlak, eenduidige percepties, doelvervlochten en gedeelde belangen hebben uiteindelijk geleid tot een Regionaal Structuurplan waar het Algemeen Bestuur op 16 april 2008 een handtekening onder heeft gezet. De definitieve uitwerking van de vier pijlers in investeringsprojecten ziet er als volgt uit (Stadsgewest Haaglanden, 16 april 2008):

- Drie gebiedsontwikkelingen voor een sterke Randstad
  1. het uitbouwen van de Internationale Zone en in het bijzonder het *World Forum* in Den Haag tot hart van de *World Legal Capital*,
  2. een internationaal profiel voor Nieuw Binckhorst,
  3. doorgroei van het Technologisch Innovatief Complex in Delft,
  
- Zeven dragende projecten voor een concurrerende Zuidvleugel:
  1. dynamiek en innovatiekracht in de *Greenport* Westland-Oostland,
  2. verrijken van het *leisure*- en (top)sportaanbod voor toeristen en recreanten,
  3. anticiperen op de veranderingen in het klimaat en verkleinen van de bijdrage van Haaglanden aan klimaatveranderingen,
  4. mobiliteit duurzaam ontwikkelen,
  5. groene landschappen versterken, verbinden en ontsluiten,
  6. herstructurering en intensiever gebruik van stedelijke wijken en
  7. herstructurering en intensiever gebruik van bedrijventerreinen.

Met deze uiteenzetting is de succeskant van de beleidsvorming rond het Regionaal Structuurplan in beeld gebracht. Hetgeen met nadruk een bijzondere prestatie genoemd kan worden, gezien de hoeveelheid aan uiteenlopende belangen, doelen en strategieën op lokaal niveau.

## 6.2.2 Knelpunten in de beleidsvorming

Over het algemeen kan gesteld worden dat er bij het opstellen van het Regionaal Structuurplan Haaglanden voldoende ruimte was voor de gemeenten om het merendeel van hun doelstellingen en belangen te realiseren. Wat dat betreft heeft het beleidsvormingsproces betrekkelijk weinig tegenslag gekend, zoals ook blijkt uit de reconstructie. Maar er is altijd een keerzijde aan de medaille en in dit geval betreft dat een tweetal situaties die binnen het Stadsgewest de gemoederen bezighielden: Rijswijk-Zuid en de Vlietzone.

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van de analyse van deze twee situaties. Waarbij met name aandacht wordt geschonken aan de samenwerking en interactie tussen actoren. Zijn er coalities gevormd en hoe hebben die de beleidsvorming beïnvloed?

In de figuren 19 en 20 is weergegeven welke karakteristieken de gemeenten bezitten en op welke wijze zij een bijdrage denken te leveren aan de samenwerking.

Zolang deze karakteristieken complementair zijn en niet in strijd zijn met de karakteristieken van de andere gemeenten lijkt er geen probleem te zijn in de verwezenlijking van de strategie. Zoals uit de reconstructie van het beleidsvormingsproces is gebleken, hebben zich er twee situaties voorgedaan waar er geen complementariteit was; Rijswijk-Zuid en de Vlietzone. In deze paragraaf wordt gekeken naar de centrale actoren rond de knelpunten van Rijswijk-Zuid en de Vlietzone; Rijswijk, Leidschendam-Voorburg en Den Haag.



De beide discussies beginnen eigenlijk bij de structuurvisie van Den Haag. Bij de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan, wilde Den Haag dat de andere gemeenten haar volgden ten aanzien van de elementen genoemd in de gemeentelijke structuurvisie. Naar perceptie van Den Haag wilden de andere gemeenten dit juist niet, omdat ze het lang niet met alles uit de Haagse structuurvisie eens waren. Een van de punten waarop de overige gemeenten het niet eens waren met de ambitie van Den Haag was dat van de bedrijventerreinen.

Den Haag had in haar structuurvisie een erg hoge ambitie ten aanzien van binnenstedelijke verdichting, oftewel woningbouw binnen de gemeente (37.500 woningen erbij tot 2020). Maar knelpunt voor Den Haag is dat zij beperkt is in haar ruimte. Den Haag is toen gaan kijken in herstructureringswijken (waar toch al veel gesloopt en gebouwd moest worden). De ervaring uit het verleden leerde eigenlijk dat herstructurering eerder tot een verdunning, dan tot een verdichting leidde, waarmee deze optie wegviel. Overige binnengemeentelijke opties als het bebouwen van het Scheveningse bos en de duinen waren ook geen optie. Hier en daar heeft Den Haag volkstuinen en voetbalvelden, na enig verzet, tot woningbouwgebied weten om te zetten.

Voor Den Haag kwam de beste oplossing eigenlijk neer op een bedrijventerrein in de gemeente; de Binckhorst. De gedachte was om de Binckhorst, door middel van herstructurering, te benutten voor woningbouw. Maar de op het bedrijventerrein gevestigde ondernemingen, moesten dan wel een andere locatie krijgen. Naar perceptie van Den Haag zagen de andere gemeenten de bui toen al hangen. Den Haag zou allemaal mooie woningen krijgen en de andere gemeenten werden opgescheept met de bedrijventerreinen. Nu is het hebben van een bedrijventerrein op zich niet erg, maar de Binckhorst bevat een aantal bedrijven met een flinke milieuhinder, zoals een schrootverwerker, een autosloopbedrijf en een beton- en asfaltcentrale. Deze bedrijven heeft niemand graag, ook Den Haag niet.

Met het oog op de herstructurering van den Binckhorst ten behoeve van woningbouw moesten nieuwe locaties gevonden worden voor de bedrijven aldaar. Rijswijk-Zuid werd gezien als een van die locaties en de Vlietzone specifiek voor de beton- en asfaltcentrale, omdat dit een watergebonden onderneming betreft en de Vlietzone aan de Vliet ligt. Het de beoogde keuze voor deze gebieden ontstond de discussie.

### **Rijswijk-Zuid: Woningen en / of bedrijven?**

In het geval van Rijswijk-Zuid is gemeente Rijswijk eigenaar van het grondgebied. Specifiek gaat het hier om twee glastuinbouwgebieden Sion (ten zuidwesten van Rijswijk) en 't Haantje (ten oosten hiervan), kortweg Sion - 't Haantje. In het (oude) Regionaal Structuurplan tot 2010 is dit gebied gemarkeerd als transformatiegebied, dat zoveel wil zeggen als dat er nog geen bestemming aan het gebied is toegekend. Op het moment dat de Discussienota van de herziening van het Regionaal Structuurplan aan de orde was, heeft het gebied nog steeds geen specifieke bestemming gekregen en is de gemeente van intentie een plan te maken waarin een nieuwe functie voor het gebied is weggeschreven. Gemeente Den Haag heeft in haar voortvarendheid, bij het opstellen van haar gemeentelijke structuurvisie, aangegeven de voorkeur te hebben voor het ontwikkelen van een bedrijventerrein:

### **Ontwikkelingsgebied Zwethzone**

In dit gebied liggen Sion en 't Haantje, twee glastuinbouwgebieden op het grondgebied van Rijswijk. In overleg met Rijswijk (en Delft) is de inzet om deze gebieden te transformeren naar een meer regulier bedrijventerrein. (Den Haag, 28 juni 2005)

De Haagse structuurvisie is in 2005 vastgesteld. In het traject van de ontwikkeling van deze visie, vanaf 2002, zijn de buurgemeenten diverse malen geïnformeerd over de inhoud ervan. Met de kennis van de inhoud van het plan zijn de overige gemeenten uit het Stadsgewest, naar opvatting van Den Haag, geschrokken, omdat er over de gemeentegrenzen van Den Haag heen gekeken en gedacht werd. Volgens Den Haag heeft dit er mede toe bijgedragen dat het Stadsgewest een versnelde start heeft gemaakt met de herziening van het Regionaal Structuurplan.

Tijdens de bestuurlijke workshop van 15 december 2006 wordt er in het Stadsgewest gesproken over de inrichting van het gebied Sion - 't Haantje. Gesteld wordt dat met de transformatie van dit gebied 30 tot 60 hectare grond beschikbaar komt voor de inrichting van een nieuw bedrijventerrein. Dit naar aanleiding van hetgeen gesteld in de Discussie-nota 'Met allure naar 2020':

Nieuwe ontwikkelingen in de periode 2010-2020 zijn mogelijk in Sion/'t Haantje. De invulling van dit gebied dient echter te worden afgewogen tegen woon- en groenfuncties. Het gebied Sion kan bijzonder in het vervolg van de Harnaschpolder, dus na 2010, tot ontwikkeling worden gebracht. De toekomst van het gebied 't Haantje is mede afhankelijk van hetgeen de komende jaren nog in de directe omgeving (TNO-complex en DSM in Delft-Noord) plaatsvindt. Ook de mogelijkheid van een Stedenbaanstation zal bij de gedachtevorming moeten worden betrokken. (Stadsgewest Haaglanden, 7 september 2005:20-21)

Veder wordt er in de Discussienota over gesproken dat het gebied ten dele beschikbaar is voor kleinschalige locaties voor woningbouw (7 september 2005:24).

In Rijswijk was er zogezegd nog geen gemeentelijke structuurvisie, maar was de gemeente bezig met de ontwikkeling van een lokale woonvisie (als afgeleide van de regionale woonvisie). Tijdens de bestuurlijke workshop heeft de wethouder RO van Rijswijk een presentatie gegeven over de standpunten van de gemeente, ook ten aanzien van Rijswijk-Zuid. Deze presentatie gebeurde aan de hand van de Toekomstvisie van Rijswijk en de in ontwikkeling zijnde lokale woonvisie.

Tijdens de presentatie bleek al snel dat het gebied van Rijswijk-Zuid een knelpunt zou worden. Dit had te maken met de situatie dat Den Haag van intentie was het bedrijventerrein in de Binckhort te verbouwen en de bedrijven die er zitten naar andere locaties in de regio te verplaatsen. Zoals gezegd had Den Haag Rijswijk-Zuid hiervoor op het oog. De opvatting van Rijswijk hierover is dat omdat Den Haag uitgebouwd is en toch wil groeien, er dan maar buiten de stad naarstig wordt gezocht naar ruimte. In de Ogen van Rijswijk wordt deze behoefte van Den Haag nog eens ondersteund door de slechte ontsluiting van Den Haag. Door een gebrekkige infrastructuur is Den Haag lastig te bereiken. Een gemeente als Rijswijk zit er in eerste instantie, in zo'n geval niet op te wachten om dit probleem voor Den Haag op te lossen.

Voor Rijswijk kwam de situatie wel erg dichtbij toen er tijdens de bestuurlijke workshop bleek dat Rijswijk in de regio "nog wel een plekje" beschikbaar had om te bebouwen. Zodra andere gemeenten zich op een dergelijke manier met het grondgebied van een ander gaan bemoeien, is het lastig dit in de eigen gemeenteraad te verkopen. De lokale politiek uit Rijswijk is zich er op dit moment ook mee gaan bemoeien. De behoefte van

Den Haag was dat er 30 hectare van de in Rijswijk-Zuid beschikbare 230 hectare grond beschikbaar gesteld zou worden voor bedrijventerreinen. Rijswijk had als standpunt genomen dat er helemaal geen bedrijventerreinen zouden komen.

Ten aanzien van de onderhandelingen naar een compromis heeft Rijswijk, naar eigen zeggen, nooit water bij de wijn heeft willen doen. Dit omdat de gemeente van mening was dat er in de regio een grote behoefte was aan woningbouw en dat het zonde zou zijn als een van de weinige plekken gebruikt zou worden als bedrijventerrein. Dit terwijl er zelfs een groot bedrijventerrein in de regio beschikbaar is, in de vorm van de Plaspoelpolder.

Rijswijk heeft ook voorgesteld de infrastructuur in het gebied Sion - 't Haantje aan te pakken en de bestemmingsplannen te verruimen, zodat er wat meer mogelijk was dan in het verleden. Dit zou het voor belanghebbenden aantrekkelijker maken om er te gaan wonen (dus ook vanuit overige delen uit de regio). De gemeente heeft gekozen voor deze strategie, om Den Haag tegemoet te komen, omdat deze overige alternatieven, als Zoetermeer en de Zuidplaspolder te ver weg vond.

Uitgangspunt van Rijswijk was dan ook, al vanaf den beginne; revitaliseren. Naar eigen zeggen wisten de overige gemeenten hier ook van. Dit als tegenhanger van het reserveren van grondgebied ten behoeve van bedrijvigheid in een periode van schaarste ten aanzien van woningbouw. Rijswijk geeft aan niet op te willen draaien voor het probleem van gemeente Den Haag. Rijswijk heeft er niet toe besloten om de Binckhorst te ontwikkelen. Dat is de keuze van Den Haag geweest, waarbij de suggestie van Rijswijk is die keuze bij te stellen.

Uiteindelijk is in de discussie gestreefd naar een compromis gesloten waarbij er grond beschikbaar komt voor bedrijventerreinen, maar het overgrote deel van de grond beschikbaar komt voor woningbouw (laagbouw). De hoeveelheid grond beschikbaar voor bedrijventerreinen hangt nog enigszins boven de markt. Den Haag is van mening dat dit 30 hectare betreft en Rijswijk is van mening dat het gaat om 15 hectare. Het regionaal structuurplan spreekt zich hier niet specifiek over uit en het lijkt dan ook een bewuste keuze om dit in het ongewisse te laten, of om een respondent aan te halen: "Deze discussie laat men ook voortbestaan, want dat is beter dan dat het RSP niet wordt vastgesteld."

#### **De Vlietzone: Groen, wonen of bedrijven?**

Den Haag wilde de beton- en asfaltcentrale uit de Binckhorst kwijt, mede omdat deze een flinke milieuhinder geeft. Het verzoek vanuit Den Haag was om deze in de regio weg te plaatsen, omdat de regio er ook belang bij heeft een dergelijk bedrijf te hebben. Asfalt is namelijk een product dat korte tijd na productie verwerkt moet worden (i.v.m. warmte van het product). Hierdoor is een centrale locatie van het bedrijf wenselijk. Een ander vereiste is dat het bedrijf gelegen is aan het water, omdat de grondstoffen via het water worden aangevoerd. Deze vereiste maakt het zoekgebied voor een herlocatie beperkt, plus dat geen enkele gemeente echt zit te wachten op een dergelijk bedrijf (vanwege de milieuhinder).

Den Haag heeft toen voorgesteld om haar eigen grondgebied voor dit bedrijf beschikbaar te stellen, te weten de Vlietzone (een door annexatie verkregen stuk grond, voorheen in bezit van Leidschendam-Voorburg, grenzend aan die gemeente). Maar er

waren net andere mooie dingen bedacht voor de Vlietzone. Leidschendam-Voorburg wilde dat het gebied bleef zoals het was; voornamelijk groen. Den Haag had een masterplan ontwikkeld voor woningen. In de Haagse structuurvisie had de gemeente dit gebied bestemd voor 7.200 woningen.

Om dit geschil op te lossen is toen voor een compromisconstructie gekozen waarbij de Vlietzone voor eenderde beschikbaar was voor woningbouw, eenderde groen en eenderde bedrijvigheid.

Met het bijkomstige probleem van de beton- en asfaltcentrale bleek voor deze verhouding niet meer op te gaan. In principe zou de centrale wel passen op het voor bedrijven bestemde grondgebied, maar de effecten van het bedrijf zou wel gevolgen hebben voor de overige tweederde. Dit deel zal niet meer volledig voor wonen en groen bestemd kunnen worden.

Op het moment dat het Regionaal Structuurplan vastgesteld diende te worden, kwam er vanuit Leidschendam-Voorburg een motie om het zoekgebied van de beton- en asfaltcentrale uit te breiden. Zodoende zou niet alleen de Vlietzone een geschikte bestemming zijn, maar viel ook Delft binnen het gebied. Het toeval wil dat Delft ook de beschikking heeft over een watergebonden bedrijventerrein (DSM) dat beschikbaar komt, omdat het huidige bedrijf weggaat. Delft was echter niet blij met deze ontwikkeling, omdat de gemeente het gebied op het oog had om stadsontwikkeling te realiseren. Ondanks het bezwaar van Delft werd het amendement aangenomen.

Voor het Regionaal Structuurplan geldt, dat er een alinea is opgenomen waarin wordt gesteld dat er een onderzoek verricht gaat worden naar de uitplaatsing van de beton- en asfaltcentrale, met een uitgebreider zoekgebied.

Voor het Stadsgewest Haaglanden is met de vaststelling van het Regionaal Structuurplan het traject echter nog niet afgerond, want in het vervolgproces zal het Stadsgewest er nog zorg voor moeten dragen dat het Regionaal Structuurplan haar doorwerking krijgt in de visies en plannen van hogere overheden, regionaal beleid en dat het een toetsingskader wordt voor gemeentelijke visies en plannen. En om de volgende stap in de beleidscyclus aan te snijden zal het Regionaal Structuurplan tot uitvoering gebracht moeten worden.

### **6.3 Conclusies ten aanzien van beleidsvorming in het Stadsgewest Haaglanden**

Deze conclusie gaat in op de casus van het beleidsvormingsproces rond het Regionaal Structuurplan van Stadsgewest Haaglanden specifiek.

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, is het noodzakelijk af te dalen naar de kernbegrippen uit figuur 11 (doelstelling van actoren, samenwerking tussen actoren, verloop beleidsvormingsproces, handelingen van actoren, belangen en interactie tussen actoren). Het intergemeentelijk samenwerkingsverband van het Stadsgewest Haaglanden kent meerdere actoren. Hierbij geeft de doelstelling van de actoren en de samenwerking tussen hen een beeld van de verscheidenheid in doelen en percepties op het probleem én de strategie waarlangs de actoren tot een oplossing van het probleem willen komen. Waarbij het probleem de ruimtelijke afstemmingsproblematiek is, vervat in de herziening van het Regionaal Structuurplan. De probleemoplossingmethode is terug

te vinden in het verloop van het beleidsvormingsproces van dit Regionaal Structuurplan en de handelingen die de actoren daarbij hebben verricht. Waarbij de belangen van en de interactie tussen actoren een beeld geeft van de wederzijdse afhankelijkheden van de actoren.

Allereerst kan geconcludeerd worden dat maatschappelijke vraagstukken fluïde zijn en moeilijk zijn te begrenzen. In het Stadsgewest Haaglanden bleek dat de lokale schaal om een probleem aan te pakken niet sufficiënt was, vandaar dat door middel van het samenwerkingsverband de ruimtelijke afstemmingsproblematiek op een hoger niveau en ten aanzien van een groter gebied aangepakt kon worden. Al snel bleek dat in de ambitie van de herziening van het Regionaal Structuurplan de aandacht zich niet moest beperken tot het territorium van de gezamenlijke gemeenten, maar dat er een herziening gezocht moest worden in context tot de Randstad of zelfs internationaal.

Een maatschappelijk vraagstuk als ruimtelijke afstemmingsproblematiek (in het geval van Haaglanden) is afhankelijk van externe factoren, als (internationale) economische, technische, maar ook culturele ontwikkelingen. Een bestuursorgaan zal er altijd tegenaan lopen dat zij slechts in staat zijn een deel van de problematiek voor hun rekening te nemen. En of dit deel lokaal, regionaal, provinciaal of landelijk niveau betreft, er zal altijd een hoger abstractieniveau te bedenken zijn, waarop het probleem zich manifesteert. Met betrekking tot de casus zijn lokaal niveau diverse en uiteenlopende belangen, doelen en strategieën te herkennen. De gemeenten in Haaglanden hebben vervolgens hun uiterste best gedaan om deze gemeentelijke belangen ten uitvoer te brengen. Door het algemeen belang op een hoger abstractie niveau te tillen (zelfs hoger dan dat van het Stadsgewest) is het gelukt een gezamenlijke doelstelling te formuleren, waarbinnen bijna ieder gemeentebelang ten uitvoer gebracht kon worden.

Om een probleemaanpak werkbaar te maken is het goed om zo dicht mogelijk bij de kern te beginnen. In het specifieke geval rond het Regionaal Structuurplan is ervoor gekozen om de deelnemende gemeente, maar ook andere belanghebbenden bij het beleidsvormingstraject te betrekken, zodat de input voor de oplossing direct afkomstig is van actoren die te maken hebben met de ruimtelijke afstemmingsproblematiek. Vanuit dit basisperspectief is op te schalen naar hoger gelegen echelons of gremia, waar een meer geaggregeerde oplossing bedacht kan worden.

Door een inventarisatie van belangen en strategieën is in het Stadsgewest (op het niveau van verlengd lokaal bestuur een mogelijkheid gecreëerd tot doelvervloechting. Vanuit het hogere perspectief (Stadsgewest) is een beter beeld te verkrijgen van overlappende belangen, doelen en strategieën. Door een formele status te geven aan dit niveau (d.m.v. de Wet gemeenschappelijke regelingen plus), verkrijgt het Stadsgewest besluitvormende bevoegdheden en kunnen er beslissingen gemaakt worden ten behoeve van het territorium van de deelnemende gemeenten. Vanuit het perspectief van dit verlengde lokale bestuur is met een grotere effectiviteit (en efficiëntie) beslissingen te maken, omdat overlap en redundantie uit beleid kan worden verwijderd. Concreet houdt dit in dat de intrinsieke waarde en synergie van samenwerkende gemeenten groter is dan dat de gemeenten afzonderlijk zouden werken, omdat in dat laatste geval uiteenlopende belangen en beperkte bevoegdheden het de gemeenten onmogelijk maakt gemeentelijke beslissingen weg te zetten tegen een groter perspectief.

Het praktijkonderzoek toont aan dat het beleidsvormingsproces wordt opgedeeld in ronden, waarbinnen simultane reeksen van beslissingen genomen worden. Deze beslissingen van actoren leiden - in interactie - tot voortgang in de beleidsronden. Doordat de doorlooptijd van het beleidsvormingstraject kort was en er in een periode van drie jaar snel beslissingen genomen diende te worden, valt te constateren dat de beslissingen van de individuele actoren parallel lopen en zich manifesteren tijdens de diverse reguliere overleggen, waaraan al de betrokken actoren deelnemen. Door deze

reeks aan beslissingen (tijdens de overleggen, workshops en andere bijeenkomsten) dusdanig te reguleren is er, vanuit de projectorganisatie en onder voorzitterschap van de portefeuillehouder ROdB, bijgedragen aan een uniform perspectief op de problematiek en te bereiken doelstellingen. Met als gevolg dat de wederzijds afhankelijke actoren beslissingen hebben genomen die in interactie inhoud van het beleid tot stand heeft gebracht.

Doordat er als snel gedurende het traject een eenduidig perspectief ontstond is er een gelijke behoefte tot een aanpak van de ruimtelijke afstemmingsproblematiek ontstaan. Door deze gemeenschappelijke behoefte is de samenwerking tussen de gemeenten tot een succesvol eindresultaat gekomen.

Een gemeenschappelijke behoefte heeft ervoor gezorgd ervoor dat het verlengd lokaal bestuur in deze casus is geslaagd. Hierbij moet wel een kanttekening gemaakt worden bij de betrekkelijk vrijblijvende karakter van het samenwerkingsverband op grond van de Wet Gemeenschappelijke regelingen plus. Ondanks de status van het Regionaal Structuurplan is een provinciale structuurvisie leidend op het gebied van ruimtelijke orde. Er zal afstemming met de provincie plaats moeten vinden om het Regionaal Structuurplan geïntegreerd te zien worden in de provinciale structuurvisie, vergelijkbaar met de integratie van de gemeentelijke structuurvisies in het Regionaal Structuurplan. In dit naderende proces zal voor het Stadsgewest een nadrukkelijke taak weggelegd zijn om haar belangen te behartigen en te werken aan een gemeenschappelijke behoefte binnen de provincie. Het afgeronde traject rond het Regionaal Structuurplan biedt vertrouwen voor het naderende traject.

## **7. Conclusies beleidsvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**

Met de beschrijving van deze conclusie wordt in zijn algemeenheid een uitspraak gedaan over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en hoe deze bijdragen aan de beleidsvorming rond de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. op inductieve wijze worden deze conclusies ontleend aan de casus rond Stadsgewest Haaglanden. Als algemene noot bij deze conclusies wordt benadrukt dat deze, zoals de centrale vraag aangeeft, zijn gebaseerd op één casus. De relevantie van dit onderzoek is dat de gehanteerde onderzoeksmethode een bijdrage levert aan de wijze waarop intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geëvalueerd kunnen worden op hun effect ten behoeve van de aanpak van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.

### **7.1 Belangen en behoeften**

De centrale vraag in dit onderzoek is: “Hoe heeft het intergemeentelijke samenwerkingsverband in Stadsgewest Haaglanden bijgedragen aan de beleidsvorming rond gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken?”. De bijdrage van beleidsvorming door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ten behoeve van de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken, is geënt op de doelen en belangen van de individuele gemeenten. Indien de gemeenten in staat zijn een groter doel na te streven, door hun individuele gemeentelijke belangen toe te schrijven aan het grotere belang van het samenwerkingsverband kan de samenwerking succesvol zijn. Of gemeenten ertoe in staat zijn hun gemeentelijke belangen ondergeschikt te stellen aan de belangen van het samenwerkingsverband hangt af van diverse factoren. Zodoende is beleidsvorming, dat onder invloed staat van doelen en belangen van de participerende actoren, een afhankelijke variabele gebleken van samenwerking, omdat de mate van samenwerking ten aanzien van een gedeeld probleem bepaald of er tot een oplossing gekomen kan worden. De mate van samenwerking wordt in deze ontleend aan de momenten dat actoren in overleg tot houdbare standpunten zijn gekomen waarover consensus is ontstaan. Maar ook de momenten dat actoren bereid waren doelen te vervlechten, dan wel in perspectief te zien met het belang dat op centraal niveau is geformuleerd.

Een belangrijke factor ten aanzien van de mate van samenwerking is de behoefte. Een gemeente moet allereerst de behoefte hebben om te onderkennen dat het maatschappelijk vraagstuk dat zij hebben gemeentegrensoverschrijdend is en dat er een meerwaarde is om dit in samenwerking met andere gemeenten op te lossen. In Haaglanden werd deze behoefte aanvankelijk, via de Discussienota Met allure naar 2020 op abstract niveau (en vanuit een meer centrale invalshoek) geformuleerd. Gaande het proces van de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan is de actoren de gelegenheid geboden om hun meer lokale en specifieke voorkeuren en belangen - hun individuele behoefte - voor het voetlicht te brengen. Via diverse cruciale beslissingen, die voortgang creëerden en vorm gaven aan het beleidsvormingsproces, zijn de actoren tot overeenstemming gekomen en hebben een gemeenschappelijke behoefte geformuleerd. Het maatschappelijk vraagstuk moet dusdanig van aard zijn dat de gemeente het urgentiebesef heeft dat het maatschappelijk vraagstuk een oplossing

vereist. Dit hangt samen met de behoefte en / of bereidheid het probleem überhaupt van een oplossing te voorzien.

Anderzijds speelt ten aanzien van de mate van samenwerking de achterban een belangrijke rol. De gemeente moet in staat zijn aan de achterban (of specifiek de gemeenteraad) te verkopen dat de gemeente investeert in een andere gemeente om daar vervolgens ook zelf de vruchten van te kunnen plukken. Als het niet lukt de achterban te overtuigen, zal deze haar fiat niet geven, waardoor het beleid haar noodzakelijke politieke bekrachtiging niet zal krijgen.

Naast de congruentie van doelen en belangen is ten aanzien van de mate van samenwerking de historie van bepalende invloed. Historische gebeurtenissen zijn van invloed op het onderlinge vertrouwen van actoren. Dit vertrouwen is noodzakelijk voor een goede samenwerking en beïnvloed het handelen van en interactie tussen actoren.

Deze factoren zijn allen van invloed op de mate waarin samenwerking van de grond komt en een intergemeentelijk samenwerkingsverband succesvol kan worden ingericht, oftewel succesfactoren die van invloed zijn op de beleidsvorming door middel van samenwerking in een omgeving waar meerdere actoren opereren.

Of beleidsvorming door middel van een intergemeentelijk samenwerkingsverband bijdraagt aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken (de centrale vraag) hangt weer af van andere factoren.

Om intergemeentelijke beleidsvorming een succesvolle oplossing van het gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstuk te laten worden, is draagvlak van de deelnemende actoren nodig. Het onderzoek toont aan dat bindend leiderschap, urgentiebesef, wederzijdse afhankelijkheid en diverse andere factoren van invloed zijn op het draagvlak van de deelnemende actoren en hun behoefte om tot een oplossing te komen. Deze diversiteit wordt door de hoeveelheid aan actoren en verscheidenheid aan factoren (belangen, strategieën, doestellingen, etc.) alsmar groter, waardoor de onzekerheid of intergemeentelijke samenwerking bijdraagt aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken toeneemt. Desondanks kan geconcludeerd worden dat wanneer een samenwerkingsverband in staat is een gemeenschappelijke behoefte te ontwikkelen om het vraagstuk aan te pakken en hierbij gemeenschappelijke belangen, strategieën en doelstellingen te formuleren, deze in staat is bij te dragen aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.

Aan de hand van de analyse moet ook geconcludeerd worden dat een maatschappelijk vraagstuk dusdanig fluide is dat er nooit met zekerheid gesteld kan worden of intergemeentelijke samenwerking zorgt voor een volledige oplossing van het vraagstuk. Een verscheidenheid aan belangen en actoren (ook op maatschappelijk niveau) zorgt ervoor dat het evenredig ingewikkeld is om met een volledige tevredenheid tot een oplossing te komen. Compromissen houden in dat er ergens water bij de wijn gedaan moet worden. Daarnaast laat een maatschappelijk vraagstuk niet eenvoudig begrenzen, waardoor ook niet met zekerheid gesteld kan worden of een intergemeentelijk samenwerkingsverband de volledige problematiek onder handen heeft. Of hier zelfs de bevoegdheid toe heeft. Een intergemeentelijk samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus heeft ten aanzien van ruimtelijke afstemmingsproblematiek nog altijd de provincie boven zich met bevoegdheden op dit terrein. Zeker met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is ten aanzien van ruimtelijke afstemmingsproblematiek fors gesneden in de bevoegdheden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Tot slot wordt geconcludeerd dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband, mits het aan eerder gestelde voorwaarden voldoet beter in staat is ambitieuze doelen te bereiken



dan een individuele gemeente. De intrinsieke waarde van een samenwerkingsverband heeft duidelijk meerwaarde.

## **7.2 Reflectie**

Gebleken is dat de aard van het netwerk, of het karakter van de actoren in het netwerk, mede bepalen of het pluricentrische perspectief een juiste invalshoek is geweest voor dit onderzoek, dan wel of het rondemodell voor deze casus het juiste analysemodel is. In geval van de gekozen casus ten aanzien Stadsgewest Haaglanden moet geconstateerd worden dat een ander analysemodel, bijvoorbeeld het fasenmodel, eveneens tot geschikte onderzoeksresultaten had kunnen leiden. In het geval van beleidsvorming ten aanzien van het Regionaal Structuurplan van Stadsgewest Haaglanden blijkt een dusdanig gestructureerde aanpak van het beleidsvormingsproces gehanteerd te zijn. Waardoor de momenten waarop actoren spreken over het te ontwikkelen Structuurplan dicht op elkaar liggen (geen extreem langdurig traject). Hierdoor blijken actoren redelijk gelijkmatig geïnformeerd en betrokken te zijn bij het proces. Maar bovenal heeft dit ertoe geleid dat de momenten waarop cruciale beslissingen gemaakt zijn, nagenoeg synchroon lopen met de beleidsvormingsfasen van het Structuurplan. Op deze manier zijn de rondes in het beleidsvormingsproces nagenoeg gelijk aan de fasen beleidsvoorbereiding,

-ontwikkeling etc.. Zodoende kan geconstateerd worden dat de cruciale beslissingen in een beleidsronde samenvallen met de oplevering van (tussen)producten ten aanzien van de ontwikkeling van het Regionaal Structuurplan.

Bijkomstig verschijnsel in de situatie in Haaglanden die het rondemodell tot een minder geschikt analyse model maakt, is het feit dat het beleidsvormingstraject redelijk onder consensus is verlopen. Door een grote mate van eensgezindheid en overeenkomstige belangen zijn er weinig stagnaties in het beleidsvormingsproces opgetreden die leiden tot het herzien van standpunten, veranderen van belangen.

Evengoed heeft de huidige analysemethode een goed beeld verschaft van de wijze waarop de beleidsvorming van het huidige Regionaal Structuurplan tot stand is gekomen en of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan de oplossing van gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken.



## Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma Den Haag.
- Belinfante, A.D. en Reede, J.L. de (2005). *Beginnselen van het Nederlands staatsrecht*. Kluwer Deventer.
- Blokland, R. (2006). *Vurige Rondten. Een onderzoek naar het verloop van de beleidsvorming binnen het beleidsterrein van brandweezorg en rampenbestrijding*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Boogers, M. en Schaap, L. (2007). *Bestuurskracht, wat moeten we ermee?* In: Bestuurskunde, jaargang 16, nummer 2, p. 5-14.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer Alphen aan den Rijn.
- Goorden, C.P.J. (2003). *Algemeen Bestuursrecht Compact*. Elsevier juridisch Den Haag.
- Graaf, H. van de en Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho Bussum.
- Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B. (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA Den Haag.
- Kohnstamm, D. en Cassee, E. (2002). *Het culturele woordenboek. Encyclopedie van de algemene ontwikkeling*. Anthos Amsterdam.
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge Taylor & Francis Group Londen en New York.
- Leemhuis-Stout, J.M. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. Den Haag.
- Marks, P. en Blokland, R. (2007). *Brandweezorg en rampenbestrijding opgebrand? Over de effectiviteit en efficiëntie*. In: Tijdschrift voor veiligheid, jaargang 6, nummer 4, p. 20-34.
- Palstra, R.B. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Vereniging Nederlandse Gemeenten Den Haag.
- Pröpper, I., Kessens, H. en Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden*. Partners+Pröpper Vugt.
- Publiekrecht 2006-2007. *Wetteksten*. Kluwer College Bundel. Kluwer Deventer.
- Ringeling, A. (2007). *Essay - Denken aan bestuurskracht*. In: Bestuurskunde, jaargang 16, nummer 2, p. 15-23.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Revisited Edition. W.W. Norton & Company New York, Londen.
- Teisman, G.R. (1992, eerste druk). *Complexe beleidsvorming. Een pluricentrisch perspectief op beleidsvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA Den Haag.
- Teisman, G.R. (1998, derde druk). *Complexe beleidsvorming. Een pluricentrisch perspectief op beleidsvorming over ruimtelijke investeringen*. Elsevier bedrijfsinformatie bv 's-Gravenhage.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding*. Coutinho Bussum.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 1999-2000). *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte*

*bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen. Memorie van toelichting. Kamerstuk 27 008 nr. 3.*

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2002-2003). *Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus)*. Kamerstuk 28 756 nr. 1.
- Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2002). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma Utrecht.
- Westerveld, G. (2005). *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Den Haag.
- Wit, B. de, Meyer, R. en Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*. Lemma Utrecht.

#### **Gehanteerde documenten empirisch onderzoek:**

Diverse notities, notulen en verslagen van het Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, het bestuurlijk overleg, commissie van advies RGVM van het Stadsgewest Haaglanden in de periode 2005 tot en met 2008.

Brieven van gemeenten Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Zie hiervoor ook: <http://extranet.haaglanden.nl/extern/content/sectoren/ro/projecten/6/docs/bundel.asp>. Geraadpleegd op 18 juli 2008

- Stadsgewest Haaglanden (2005). *Met allure naar 2020. Discussienota Regionaal Structuurplan Haaglanden*. 7 september 2005
- Stadsgewest Haaglanden (2006). *Nota van Uitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan*. 22 februari 2006
- Stadsgewest Haaglanden (2006). *Plan van aanpak herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden*. Notitie aan het Dagelijks Bestuur van het Stadsgewest Haaglanden d.d. 30 augustus 2006.

#### **Internetbronnen:**

- [www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008a. Tabblad 'Organisatie'. Geraadpleegd op 8 juli 2008.
- [www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008b. Tabblad 'Organisatie'. Subdossier 'Geschiedenis'. Geraadpleegd op 8 juli 2008
- [www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008c. Tabblad 'Organisatie'. Subdossier 'Profiel'. Geraadpleegd op 8 juli 2008
- [www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl), 2008d. Tabblad 'Ruimte'. Subdossier 'Regionaal Structuurplan Haaglanden'. Geraadpleegd op 19 mei 2008.
- [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), 2008a. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis/register-plusregio's/overzicht>. Geraadpleegd op 13 mei 2008.
- [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), 2008b. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis>. Geraadpleegd op 13 mei 2008.
- <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=17425-002/session=032038072102036/action=javascript-result/javascript=yes>. Wet gemeenschappelijke regelingen. Geraadpleegd op: 19 mei 2008.
- [http://raad.delft.nl/commissies/duurzaamheid/2005/Bijlagnota/x01\\_memo%20RSH%202020.html](http://raad.delft.nl/commissies/duurzaamheid/2005/Bijlagnota/x01_memo%20RSH%202020.html). Geraadpleegd op 10 juni 2008.

## Bijlage 1. Reconstructie voortgang ontwikkeling RSP 2020

Datum	Overleg	Activiteit <sup>1</sup>
<b>2005</b>		
7 september	Dagelijks bestuur <sup>2</sup>	Vaststelling van de Discussienota 'Met allure naar 2020' als start voor de herziening van het Regionaal Structuurplan
21 september	Algemeen bestuur	Bespreking Discussienota in de vorm van een opiniërende discussie. Verzoek om reacties op nota vanuit gemeenteraden en maatschappelijke organisaties om begin 2006 tot uitgangspunten te komen voor een herziening van het Structuurplan, om deze uitgangspunten vervolgens in februari 2006 vast te stellen.
4 oktober	Gemeenteraad Delft	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
	Gemeenteraad Leidschendam-Voorburg	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
11 oktober	Gemeenteraad Midden-Delfland	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
oktober december	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actiecomité Vrienden van Stompwijk</li> <li>- VNO NCW West</li> <li>- Kamer van koophandel Haaglanden</li> <li>- Vereniging Maaslandse Ondernemers</li> <li>- Hoogheemraadschap van Rijnland</li> <li>- Vereniging Park Hoornwijck</li> <li>- ANWB</li> <li>- BAM infra</li> <li>- Stichting Mooi Voorburg &amp; Vereniging Houdt Vlietland Groen</li> <li>- Algemene vereniging voor Natuurbescherming</li> <li>- Leidschendamse Golfvereniging Leeuwenbergh</li> <li>- Glaskracht</li> <li>- Stadsregio Rotterdam</li> <li>- Initiatiefgroep Natuurbeheer in Delft</li> <li>- HTM</li> <li>- SVH</li> <li>- Zuid-Hollands Landschap</li> <li>- D. Otto</li> <li>- M. Waanders</li> <li>- P.C.W. Norp</li> </ul>	Schriftelijke reactie van organisaties, belangenverenigingen en / of burgers op Discussienota.
25 oktober	Rondetafelgesprek maatschappelijke organisaties	Bespreking Discussienota. Aanwezig: W. Kornman (recreatieschap MD), mw. D. Mourits (Den Haag), mw. M. Jutte (Midden-Delfland), W. Eijkelenburg (Delft), mw. G. Segond (DGWonen, VROM), P. Houtenbos, A. Lammers en B. Harkes (Haaglanden), mw. T. Groenewegen (AM WONEN), A. van Blanken (Westland), R. Tekke (hvhDelfland), Mostert (vereniging Midden-Delfland), T. Pitstra en F. Raaphorst (Haags milieucentrum).
2 november	Rondetafelgesprek maatschappelijke organisaties	Bespreking Discussienota. Aanwezig: Y. Lentz (NS), H. Groenewegen (LTO), M. Bakker (MKB), E. Dijkman

<sup>1</sup> De teksten beschreven in de kolom 'activiteiten' zijn overgenomen of af te leiden uit de verslagen van betreffend overleg op die datum.

<sup>2</sup> Het Dagelijks Bestuur verzorgt de voorbereiding van voorstellen aan het Algemeen Bestuur en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en enkele specifieke taken. Het Dagelijks Bestuur komt elke veertien dagen bijeen. De vergaderingen van het Dagelijks Bestuur zijn niet openbaar. ([www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl))

		(Raad voor het landelijk gebied), G. Esser (SVH), A. v.d. Vlist (Vestia), B. v.d. Bree (Bouwfonds MAB), B. Hingst (Recreatieschap), R. v.d. Werf (Gemeente Delft), E. v.d. Graaf (Hulpverleningsregio Haaglanden), A. v.d. Ven (Gemeente Westland), B. Harkes (stadsgewest Haaglanden), Piet Houtenbos (stadsgewest Haaglanden), Geert Scholtens (stadsgewest Haaglanden) en A. Schipperheijn (stadsgewest Haaglanden).
<b>3 november</b>	Gemeente Midden-Delfland	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>7 november</b>	Gemeenteraad Wassenaar	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
<b>10 november</b>	Gemeenteraad Zoetermeer	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
<b>10 november</b>	Rondetafelgesprek maatschappelijke organisaties	Bespreking Discussienota. Aanwezigen: T.Timmers (Kamer van Koophandel); Kees Bot (Connexion); J. Quist (min. van VROM); L. Claessen (ondernemersorganisatie Glaskracht); H. Bongers (min. van EZ); C. Begemann (SVH); B. Radema (PZH, RO); M. Keyzer (gemeente Zoetermeer); A. Brinkman (Hoogheemraadschap van Delfland); P. van Eijk (PZH, milieu); W.J.bekink (Bloemenvelling Flora Holland); P. Kroon (gemeente Rijswijk); S.L. van Golberdinge (gemeente Wassenaar); K. Aalbers (gemeente Delft); G. Brocken (gemeente Rijswijk); Piet Houtenbos; Andries Bartels; Tessa van Duijn, E.Vredereg (PZH, EZ); N. van Dijk (VNO NCW West); P.v.d.Ham (RWS);
<b>15 november</b>	Gemeenteraad Westland	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
<b>22 november</b>	Gemeenteraad Rijswijk	Bespreking Discussienota in gemeenteraad.
<b>22 november</b>	Gemeente Westland	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>29 november</b>	Gemeente Wassenaar	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>30 november</b>	Gemeente Pijnacker-Nootdorp	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>6 december</b>	Gemeente Zoetermeer	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>6 december</b>	Gemeente Den Haag	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>7 december</b>	Gemeente Delft	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>22 december</b>	Gemeente Leidschendam-Voorburg	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>23 december</b>	Gemeente Rijswijk	Schriftelijke reactie van de gemeente op de Discussienota
<b>2006</b>		
<b>25 januari</b>	Portefeuillehouderoverleg	Portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening, Economische Zaken, Wonen en Milieu hebben overleg over het voorstel Nota van Uitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.
<b>8 februari</b>	Dagelijks bestuur	Het DB doet een voorstel aan het AB t.a.v. de Nota van Uitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.
<b>15 februari</b>	Commissie van advies	Adviescommissie RGVM adviseert positief over het voorstel van de Nota van Uitgangspunten voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.
<b>22 februari</b>	Algemeen bestuur	Vaststelling <b>Nota van Uitgangspunten</b> voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.
<b>30 mei</b>		<i>Workshop</i>
<b>13 juni</b>	Portefeuillehouder RO	Plan van aanpak voor de herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden wordt geaccordeerd door portefeuillehouder RO.
<b>20 juni</b>	Portefeuillehouder RO	Portefeuillehouder RO van Stadsgewest Haaglanden (mr.dr.s. G.A.A. Verkerk) biedt het plan van aanpak herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden aan het DB aan.
<b>20 juni</b>		<i>Workshop</i>
<b>28 juni</b>	Bestuurlijk overleg	Plan van aanpak voor de herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden wordt besproken in bestuurlijk overleg. [geen verslag]
<b>5 juli</b>	Dagelijks bestuur	Plan van aanpak voor de herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden wordt behandeld door het DB. [geen verslag]
<b>15 augustus</b>	Portefeuillehouder RO	Portefeuillehouder RGVM agendeert het plan van aanpak voor de herziening van het Regionaal Structuurplan Haaglanden tijdens het DB-overleg van 30 augustus.
<b>16 augustus</b>		<i>Workshop</i>
<b>30 augustus</b>	Dagelijks bestuur	<b>Plan van aanpak</b> voor de herziening Regionaal Structuurplan Haaglanden wordt vastgesteld. [geen verslag]
<b>6 september</b>	Bestuurlijk overleg	Bestuurlijke <i>workshop</i> ten aanzien van RSP. Aanwezig, wethouders RO (alle gemeenten), regiobestuurders RO/Water, Verkeer en Vervoer, Milieu en Financiën, Hoofd sector RO, projectleider herziening RSP, projectsecretaris herziening RSP, adviesbureau. Wethouders en regiobestuurders worden in de gelegenheid gesteld lokale hoofdpunten voor het nieuwe RSP toe te lichten. Er wordt gevraagd om een trendanalyse op te stellen informatie te verschaffen over trends in de ruimtevraag in Haaglanden op de langere termijn en de onzekerheden hierin.
<b>20 september</b>	Commissie van advies	Adviescommissie RVGM bespreekt het door het DB op 30 augustus vastgestelde plan van aanpak. Aan de hand van o.a. de Nota van uitgangspunten (AB, 20

		februari 2006) wordt in de komende maanden gewerkt aan de herziening. Ter vergadering is een toelichting verzorgd over de werkwijze en de actuele stand van zaken rond de herziening. Doelstelling is om het RSP meer als een ontwikkelingsplan op te stellen. Zowel formeel als informeel tussendoor [zullen] de raden in het proces van het RSP worden betrokken.
27 september	Dagelijks bestuur	Brief aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Presentatie plan van aanpak herziening RSP en informatie over voorbereiding en samenwerking Stadsgewest en provincie i.v.m. nieuwe WRO.
18 oktober	Bestuurlijk overleg	Bestuurlijk overleg portefeuillehouders RO en Groen (allen aanwezig). De <b>Discussienota ambities RSP</b> wordt besproken.
1 november	Portefeuillehouder RO	Portefeuillehouder RO stelt voortgangsrapportage op richting het AB (stand van zaken herziening RSP). In de voortgangsrapportage wordt o.a. het volgende vermeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanleiding herziening RSP,</li> <li>- Uitgangspunten herziening,</li> <li>- Scenario's Haaglanden 2030,</li> <li>- Ambities RSP,</li> <li>- Planning verdere proces RSP.</li> </ul> De voortgangsrapportage wordt ter kennisgeving voorgelegd aan het DB en het AB.
15 november	Commissie van advies	De voortgangsrapportage van de portefeuillehouder wordt aan de orde gesteld. Besproken wordt dat: "De conceptversie van het nieuwe plan zal omstreeks april 2007 gereed moeten zijn voor bespreking in het AB. Voor die tijd zal het plan ook in de gemeentelijke commissies worden geagendeerd. Na vaststelling in het AB zal het formele planproces van start gaan."
13 december	Algemeen bestuur	Het <b>voorstel</b> wordt zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen.
15 en 20 december	Bestuurlijk overleg	Een tweede bestuurlijke <i>workshop</i> (verspreid over twee dagen). Aanwezig, wethouders RO (alle gemeenten), regiobestuurders RO/Water, Milieu en Financiën, projectleider herziening RSP, projectsecretaris herziening RSP, adviesbureau. Afwezig 15 en 20 dec: regiobestuurder Verkeer en Vervoer en hoofd sector RO. Afwezig 20 dec.: wethouder RO gemeente: Delft, Den Haag en Rijswijk. En regiobestuurder Financiën. De Trendanalyse 2040 en bijbehorende beleidsmatige vertaling zijn gepresenteerd. In Trendanalyse is het volgende aangegeven: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ontwikkeling bevolking en samenstelling (inclusief (im)migratie)</b></li> <li>- <b>Ontwikkeling arbeidsparticipatie en werkgelegenheid</b></li> <li>- <b>Ruimtelijke samenhang in de Randstad</b></li> <li>- <b>Beschrijving ontwikkelingen per beleidsonderwerp</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wonen</li> <li>o Werken</li> <li>o Mobiliteit</li> <li>o Landbouw en glastuinbouw</li> <li>o Energie</li> <li>o Milieu</li> <li>o Natuur, natuurkwaliteit en recreatie</li> <li>o Overstromingsgevaar en wateroverlast</li> </ul> </li> <li>- <b>Integratie/Samenvatting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Grote steden</li> <li>o Landelijk gebied</li> </ul> </li> </ul> Wat gebeurt er in Haaglanden zonder nieuw beleid?
2007		
31 januari	Commissie van advies	Er wordt een klankbordgroep ingesteld bestaande uit studenten van de Haagse Hogeschool. De klankbordgroep formuleert een visie t.a.v. het RSP en zal deze aanbieden aan het bestuurlijk overleg RO. "In vier gemeenteraden is inmiddels een presentatie gegeven over de opgaven en uitdagingen voor het nieuwe RSP. In de gemeenteraden wordt actief meegedacht over de toekomstige inrichting van de regio. De behandeling in de raden is erg nuttig voor de invulling van het voorontwerp RSP. De komende maand zullen de overige gemeenten worden bezocht. Het voorontwerp moet in mei gereed zijn en zal vervolgens in juni aan het AB worden verzonden." (Concept verslag van de adviescommissie RGVM d.d. 31 januari 2007)
7 maart	Bestuurlijk overleg	In het bestuurlijk overleg worden de kaarten van het grondgebied, met daarop de beoogde ontwikkelingen i.h.k.v. het RSP gepresenteerd.  Voor het formele bestuurlijk vooroverleg conform art. 10 BRO kunnen de bestuurlijke partners tot 1 oktober 2007 reageren op het voorontwerp-RSP;

		Met behulp van de reacties uit het formele bestuurlijke vooroverleg wordt het ontwerp-RSP opgesteld. Op basis van dit ontwerp vindt de officiële inspraakfase plaats, waarin kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen reageren op het RSP. Najaar 2007 wordt in het kader van het ontwerp-RSP een RSP-gespreksronde langs de gemeenteraden georganiseerd.
<b>23 april</b>	Bestuurlijk overleg	Bestuurlijke bespreking voorontwerp-RSP.
<b>9 mei</b>	Dagelijks bestuur	Eerste bespreking voorontwerp-RSP in DB. Voorgesteld besluit: Het DB geeft het voorlopig ontwerp van het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 vrij voor: - Bestuurlijke raadpleging conform artikel 21a van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, ook wel bekend als artikel 10. De uiterlijke reactietermijn is gesteld op 1 oktober 2007. Het ontwerp van het milieuraapport (Plan-MER/strategische milieubeoordeling) wordt meegezonden naar de bestuurscolleges en het Algemeen Bestuur; - Sonderende bespreking in het Algemeen Bestuur Haaglanden op 27 juni 2007  De notitie heeft tot doel nader te informeren over de opzet en het karakter van het RSP en de doorwerking van het RSP naar een sturend instrumentarium. Dit in relatie tot de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Daarnaast gaat de notitie in op de plaats van het voorlopig ontwerp in het RSP-proces, de vervolgstappen en de planning daarvan. Tot slot bevat de notitie een toelichting op de relatie met de milieubeoordeling en op de relatie tussen het RSP en de actualisatie van de Regionale Nota Mobiliteit.
<b>16 mei</b>	Bestuurlijke conferentie	Bespreking RSP met Colleges van B&W.
<b>23 mei</b>	Dagelijks bestuur	Tweede bespreking voorontwerp-RSP in DB en verzending naar bestuurlijke partners en AB. Het voorontwerp wordt vanuit het BRO voorgelegd aan de colleges van B&W Haaglandengemeenten, GS PZH, besturen waterschappen, dagelijkse besturen aangrenzende stedelijke regio's, ministeries en vanuit de inspraakverordening Haaglanden ook aan maatschappelijke groeperingen.  Het DB van 9 mei heeft het concept voorlopig ontwerp RSP Haaglanden 2020 in eerste lezing besproken. De conclusies van het DB van 9 mei en het geleverde commentaar is verwerkt.  De teksten over de Vlietzone zijn niet gewijzigd ten opzichte van het concept dat op 9 mei is besproken. Uiterlijk 16 mei zullen de gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk een aangepast voorstel indienen ter bespreking op 23 mei.  Aanvullend op het plan bereidt het Stadsgewest voor een volgende vergadering een <i>position paper</i> /brochure voor waarin de bestuurlijke visie op de ruimtelijke ambities en prioriteiten van Haaglanden beknopt en wervend wordt samengevat. Deze brochure kan worden gebruikt als 'marketingmiddel' voor het uitdragen van de Haaglandenambities naar relevante publieke en private partijen.
<b>5 juni</b>	Dagelijks Bestuur	Aanbieding voorlopig ontwerp-RSP aan AB. [geen verslag]
<b>27 juni</b>	Algemeen Bestuur	Oriënterende bespreking voorlopig ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.  Op verzoek van de commissie RGVM (d.d. 13 juni jl.) wordt een korte presentatie op kernpunten gegeven waarna er gelegenheid is voor vragen en een eerste reactie. - Deel A, Visie - Deel B, Uitwerking visie - Deel C, Uitvoeringsprogramma - Atlas (vanwege bestandsgrootte in 2 delen): deel 1, deel 2 - Plan MER - AB-toelichting voorlopig ontwerp RSP
<b>5 september</b>	Commissie van advies	Bespreking stand van zaken voorlopig ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020  Toelichting op de stand van zaken rond het voorlopig ontwerp RSP. Het voorlopig ontwerp ligt tot eind september bij o.a. de gemeente ter reactie. De uitwerking van o.a. de groenambitie en de relatie met het urgentie programma Randstad is in de zomerperiode nader vorm gegeven.  Het RSP wordt onder de huidige wet opgesteld en zal dus aan provinciale staten



		worden aangeboden voor goedkeuring. De provincie streeft naar een vaststelling van de provinciale structuurvisie eind 2008. De visie zal alle provinciale streekplannen gaan vervangen en is daarmee de invulling van de nieuwe wet ruimtelijke ordening waarin de streekplannen vervallen.
<b>7 november</b>	Commissie van advies	Bespreking voortgang Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020. "Op basis van de gevraagde reacties op het voorlopig ontwerp RSP is het ontwerp RSP opgesteld. Het ontwerp RSP is op 7 november besproken in het bestuurlijk overleg RO. Het BO RO heeft positief geadviseerd op het RSP, dat daarmee op 14 november in het DB Haaglanden behandeld kan worden. Als het DB het RSP vaststelt volgt de inspraakprocedure. Op basis van de reacties uit de inspraak- en zienswijzenfase wordt een definitief ontwerp RSP opgesteld dat medio maart 2008 in het DB Haaglanden wordt besproken, voorgelegd wordt aan de commissie RGVM begin april en medio april in het AB Haaglanden wordt vastgesteld. Daarna volgt het goedkeuringsproces door PS. Na het AB start de uitvoeringsfase van het AB, waarin de diverse regiobestuurders de eerst verantwoordelijken zullen zijn voor de uitwerking, resultaten en het terugrapporteren van de resultaten."
<b>14 november</b>	Dagelijks bestuur	Vaststelling ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.  In het kader van het bestuurlijk vooroverleg conform artikel 21 A BRO heeft het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden op 5 juni 2007 het voorlopig ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 vastgesteld en met de vraag om een reactie toegestuurd aan haar bestuurlijke partners en een aantal maatschappelijke en intermediaire organisaties.  De ontvangen reacties zijn verwerkt in de bijgaande Nota van Beantwoording VO RSP en hebben geleid tot aanpassing van het VO RSP. De tekst van het huidige ontwerp RSP is gelijktijdig ook inhoudelijk geactualiseerd bijv. i.r.t. het Urgentieprogramma Randstad.  Ter inzage legging van het ontwerp RSP van 22 november tot 17 januari 2008.
<b>2008</b>		
<b>5 maart</b>	Dagelijks bestuur	Ter vaststelling de Nota van Beantwoording/Wijziging voor het regionaal Structuurplan Haaglanden 2020. [geen verslag]
<b>2 april</b>	Commissie van advies	Hoorzitting van het AB-voorstel Regionaal Structuurplan 2020.  De onderstaande indieners van een zienswijze hebben zich aangemeld voor een mondelinge toelichting op de zienswijze.  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewonerslint Westvlietweg 119 – 151;</li> <li>- Vereniging Houdt Vlietrand Groen;</li> <li>- Amateurtuindersvereniging "Tedingherhof";</li> <li>- Vereniging Eigenaren Schoolstraat 45/53 ("In de Wereldt is veel Gevaer");</li> <li>- Bewonerskring Park Leeuwenbergh;</li> <li>- AVN (Den Haag);</li> <li>- Vereniging Park Hoornwijk;</li> <li>- M.W.J. Frima;</li> <li>- Drs. Ir. W. Borgdorff NME/mr. J.C. Borgdorff NME;</li> <li>- Platform Duurzaam Leidschendam-Voorburg;</li> <li>- Mr. N.L. Schenkman;</li> <li>- Prof. Dr. G.W. Barendsen;</li> <li>- Stichting Bewonersbelang Kijkduin;</li> <li>- Wijkvereniging Oud-Voorburg (2x);</li> <li>- Stichting Wijkberaad Leidschenveen.</li> </ul>
<b>4 april</b>	Dagelijks bestuur	Aanbieding Nota van wijziging RSP na bespreking in commissie RGVM 2 april 2008 aan AB. [geen verslag]
<b>16 april</b>	Algemeen bestuur	Behandeling Nota van wijziging RSP na bespreking in commissie RGVM 2 april 2008. Voorstel tot vaststelling RSP met inachtneming van voorgestelde wijzigingen.  Vaststelling Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020.



## **Bijlage 2. Lijst met geïnterviewde personen**

In alfabetische volgorde:

- Drs. A. Harkes, ambtelijk directeur van Stadsgewest Haaglanden, tevens secretaris van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van het Stadsgewest Haaglanden. Geïnterviewd d.d. 30 juni 2008.
- Dhr. mr. M.A. Houtzager, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Leidschendam-Voorburg, tevens lid Algemeen Bestuur en (plv. lid) Dagelijks Bestuur Stadsgewest Haaglanden. Geïnterviewd d.d. 11 juli 2008.
- Ir. H.C. Jacobs, directeur beleid Dienst Stedelijke Ontwikkeling Den Haag, Hoofd Ruimtelijke Ordening en Monumentenzorg en plaatsvervanger wethouder Norder in het Stadsgewest Haaglanden. Geïnterviewd d.d. 23 juni 2008.
- Drs. L. Lacroix, projectleider Regionaal Structuurplan Stadsgewest Haaglanden, tevens secretaris commissie ruimtelijke ordening, grondbeleid, volkshuisvesting en milieu. Geïnterviewd d.d. 9 mei 2008.
- Dhr. W. van Putten, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Rijswijk. Geïnterviewd d.d. 28 mei 2008.
- Mr. drs. G.A.A. Verkerk, burgemeester gemeente Delft, tevens voorzitter commissie RGVM. Geïnterviewd d.d. 23 mei 2008.
- Drs. J.A. Wolthuis, projectleider Vermindering bestuurlijke drukte, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geïnterviewd d.d. 27 mei 2008.