

REGIONALE SAMENWERKING OP DE BALANS VAN CHAOS EN ORDE

Een pleidooi voor ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking.

REGIONALE SAMENWERKING OP DE BALANS VAN CHAOS EN ORDE

Een pleidooi voor ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking.

Titel: Regionale samenwerking op de balans van chaos en orde

Ondertitel: Een pleidooi voor ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking.

Kader: Masterscriptie Bestuurskunde, Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken, Erasmus Universiteit Rotterdam

In opdracht van: Nirov

Datum: 23 maart 2009

Begeleiding: dr. Jurian Edelenbos

Auteur: Harald N. Blonk

Studentnummer: 307704

SAMENVATTING

Bestuurlijk Nederland kent inmiddels verschillende vormen van regionale samenwerking, zoals de stadsregio's en stedelijke netwerken, als reactie op de schaalvergroting van onze dagelijkse activiteiten, ons daily-urban-system, en de netwerksamenleving. Net als deze bovenlokale vraagstukken, krijgt ook regionale samenwerking op verschillende manieren vorm. Stadsregio's (zoals het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Amsterdam en de Regio Twente) en stedelijke netwerken (zoals BrabantStad, Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en regio Groningen-Assen) zijn voorbeelden van regionale samenwerking, maar zijn wezenlijk verschillend. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling of tussen gemeenten en provincies en/of waterschappen die zowel op vrijwillige als wettelijke basis worden aangegaan. Enkel uit het bestaan van deze verschillende vormen van regionale samenwerking, blijkt reeds het gebrek aan een eenduidig bestuurlijk antwoord voor de vorm van regionale samenwerking. Het streven naar een dergelijke standaard is volgens een recent advies door de VROM-raad een illusie, of het najagen van een 'fata morgana' (VROM-raad, 2008: 60). Dé regio bestaat niet (ibid.: 8). Ook al dekken de wgr-plusregio's en stedelijke netwerken een belangrijk deel van de regionale samenhang af als 'daily-urban systems', dan nog dient te worden erkend dat tal van bovenlokale regionale opgaven zich daarbuiten afspelen. Een nieuwe fixatie op een bepaalde geografische schaal houdt onvoldoende rekening met het netwerkarakter en de meerschallig- en meervoudigheid van ruimtelijke vraagstukken (VROM-raad, 2008).

Naast de meerschalligheid en meervoudigheid van de ruimtelijke vraagstukken kent elke regio een eigen politieke, sociaal-demografische, economische en geografische context. Elke context is in die zin uniek. Ook verandert de juridische context. Vanaf 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Het leeglaten van hoofdstuk 5 van deze Wro betekent dat de wgr-plusregio's geen juridische positie hebben binnen het ruimtelijk domein. Het is momenteel nog steeds onduidelijk welke consequenties de nieuwe Wro exact zal hebben. Verhoudingen tussen gemeenten, provincies en de wgr-plusregio's zullen herijkt worden. Met het oog op deze nieuwe juridische context is het interessant om te kijken naar de betekenis en relevantie van de concepten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van de wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein. De hoofdvraag die in het onderzoek centraal staat is als volgt geformuleerd: *"Welke betekenis en relevantie kennen de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein?"*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst uiteengezet welke gevolgen netwerkvorming heeft voor de ruimtelijke processen en de bestuurlijke inrichting van Nederland. In het theoretisch fundament is de basis gelegd voor het toepassen van de theorie met betrekking tot leiderschap en bestuurlijke lichtheid. Hierbij is bovendien ingegaan op de ontwikkeling van government naar governance en de manifestatie van 'wicked problems'. De balans tussen chaos en orde stond hierbij centraal. Aan de hand van een regionale, ruimtelijke opgave zijn de acht cases van regionale samenwerking door wgr-plusregio's beschreven waarbij oog was voor deze twee aspecten. Doelstelling van deze comparatieve studie was tweeledig: enerzijds biedt het onderzoek überhaupt zicht op de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein door de acht wgr-plusregio's in Nederland, anderzijds biedt het kans om de meerwaarde en effectiviteit van regionale samenwerking te vergroten door de betekenis en relevantie van de aspecten leiderschap en lichtheid aan te tonen. In de operationalisering van het theoretisch kader is de invulling van leiderschap en bestuurlijke lichtheid op de balans tussen chaos en orde nader vormgegeven. Vanuit dit concept van chaos en orde bevindt zich op deze balans een (wisselend) optimum. Bij dit punt tussen chaos en orde is sprake van voldoende stabiliteit en dynamiek ter bevordering van de ontwikkeling en vernieuwing.

‘Effectief leiderschap’, het optimum in de balans tussen chaos en orde is voor de invulling van het leiderschap, het streven. Met een drietal tegenstellingen tussen chaos en orde is ingegaan op de betekenis en relevantie van leiderschap. Met behulp van deze drie tegenstellingen is de praktijk van regionale samenwerking geanalyseerd. De drie tegenstellingen kennen zowel een zekere overlap, als complementariteit. Interactie staat in de tegenstellingen centraal: de drie tegenstellingen bieden inzicht in de interactie tussen en met actoren, de legitimatie voor deze interactie, en de context (het systeem) waarin deze interactie zich manifesteert.

Met behulp van de eerste tegenstelling tussen het *besluiten en beslissen* en het *verbinden en verrijken* is duidelijk gebleken dat beide uitersten merkbaar zijn in de praktijk van regionale samenwerking. Uit de beschrijving en analyse van de praktijk van regionale samenwerking in de verschillende wgr-plusregio’s blijkt een dubbele boodschap. Enerzijds is er een aantal regio’s dat zich sterk richt op het verbinden en verrijken, zoals de SRE en Stadsregio Arnhem Nijmegen. Anderzijds is er een aantal regio’s waar nadrukkelijk een roep bestaat om lef, visie en/of daadkracht. Overigens wordt ook in deze regio’s gewezen op de keerzijde van deze medaille: te veel autoriteit roept enkel weerstand op en werkt zelfs frustrerend voor processen. Ook wordt in deze context gewezen op ‘authentiek leiderschap’ en een ‘natuurlijke overtuiging’. Oprechtheid en consistentie in het gedrag van een leidinggevende blijken op deze manier een belangrijke bijdrage te hebben. De tweede tegenstelling voor leiderschap betreft de legitimatie van de interactie tussen en met actoren. In de Metropoolregio Amsterdam komen overheden zoals gemeenten, stadsregio en provincies bij elkaar op basis van inhoud, bijvoorbeeld een thema mobiliteit. Enkel in bijzondere situaties wordt ook nadrukkelijk contact gezocht met belanghebbenden zoals marktpartijen en kennisinstellingen. Hierbij is de Triple Helix, een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden in de regio Eindhoven, een goed voorbeeld. Ook de Stadsregio Arnhem Nijmegen zoekt met verschillende werksessies ook nadrukkelijk naar de toegevoegde waarde door gedeelde belangen in de toekomst van de regionale ontwikkeling. Op deze manier lijkt regionale samenwerking voor vele regio’s toch vooral een interne aangelegenheid te zijn, waarbij de geëigende paden worden bewandeld om te komen tot de gewenste regionale ontwikkeling. De derde tegenstelling heeft inzicht geboden in de betekenis van de context voor het leiderschap. Het besef van de bestaande interdependenties tussen partijen, hun horizontale verhoudingen en het functioneren in netwerken wordt in de regio bevestigd. Het besef voor deze werking van netwerken blijkt echter ‘voorwaarde voor succes’. In de Stadsregio Rotterdam leeft de idee van de netwerken: partijen ruimte bieden, inzicht geven in het handelen van de regio, om zo te streven naar een gemeenschappelijk belang. Het NIMBY-gedrag van sommige gemeenten laat echter het tegenovergestelde resultaat zien. De regio ‘als spin het web’ is een mooi streven, maar zolang het web geen verbinding vormt tussen partijen en zij niet ‘blijven plakken’, heeft dit webdenken weinig resultaat. Oog voor de context blijkt op deze manier uiterst relevant voor een juiste invulling van het gedrag en het leiderschap van de organisatie en individuen.

Bestuurlijke lichtheid betreft de mate waarin samenwerking en onderliggende afspraken niet geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn. Bestuurlijke lichtheid biedt kansen voor (meer) chaos, wanorde en toeval, waardoor kansen ontstaan voor vernieuwing. Terwijl een gebrek aan bestuurlijke lichtheid de bestaande orde en structuur bestendigt. Bestendigen van deze orde en structuur leidt echter (mogelijk) tot inertie. Het streven bij de balans van bestuurlijke lichtheid is het moment dat *de regionale samenwerking dusdanig (niet) geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd is waarbij zowel voldoende stabiliteit is, als kansen ontstaan voor vernieuwing, verrijking en ontwikkeling*. In het analysekader is een nadere invulling gegeven aan het onderscheid tussen bestuurlijke lichtheid als orde en chaos. Zo is door het gebruik van drie

tegenstellingen dieper ingegaan op de praktijk van regionale samenwerking. Deze drie tegenstellingen zijn verschillend wat betreft hun insteek, maar kennen bovendien een zekere overlap. Ook bij deze tegenstellingen staat interactie centraal.

Binnen regionale samenwerking is een veelheid aan percepties inherent aan het fenomeen zelf. In een multi-actor omgeving, waarbij bovendien interdependenties bestaan tussen deze verschillende actoren, bestaat een veelheid aan belangen. Regionale samenwerking als wgr-plusregio betekent een samenwerking tussen meerdere lokale partijen, namelijk de gemeenten. Binnen deze vorm van regionale samenwerking speelt een aantal wezenlijke vragen met betrekking tot de bestuurlijke lichtheid. Zo gaat het bijvoorbeeld om de vraag of en in hoeverre er commitment is vanuit de lokale overheden uit eigen initiatief en vrije wil. Anderzijds kan het de vraag betreffen of en in hoeverre het nodig is om de regionale opgave en het regionale belang op te nemen in lokale en/of provinciale beleidsdocumenten en –visies om zo voldoende commitment te verkrijgen. Dienen bijvoorbeeld de voorgaande regionale structuurvisies opgenomen te worden in provinciaal beleid om het zodoende te voorzien van voldoende juridische basis? Of is het regionale belang vanzelfsprekend ook het lokale belang? Is prikkeling en/of stimulering voldoende of dienen partijen verplicht te worden om hun bijdrage te leveren? Deze vragen hebben geresulteerd in de drie tegenstellingen: *juridische status versus vrije commitment*, *verplichting versus prikkeling* en *territoriaal versus schakelend denken*. In de tegenstelling tussen juridische status en commitment wordt vooral de nadruk gelegd op de ‘welwillendheid’ van gemeenten zelf. In de tegenstelling tussen verplichting en prikkeling wordt de nadruk gelegd op de rol van de (wgr-plus)regio om te komen tot een bijdrage vanuit de lokale partijen. Hier ligt de nadruk op de regio zelf en de manier waarop de regio commitment kan verkrijgen onder deelnemende gemeenten. De derde tegenstelling maakt inzichtelijk op welke manier verschillende percepties en belangen een rol kunnen spelen binnen de regionale samenwerking.

Met de verschillende cases van regionale samenwerking is inzicht geboden in de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid en leiderschap. De invulling die men dient te geven aan deze aspecten vindt plaats in een context van regionale samenwerking. Het vinden van het optimum tussen chaos en orde vormt de uitdaging binnen de context van regionale samenwerking. Deze context beïnvloedt echter tegelijkertijd dit optimum op deze balans. Op deze manier is er sprake van een (mogelijk) wisselend optimum en is er bovendien geen sprake van een *goed* of *fout* in het schema. Een quick-scan heeft inzicht geboden in de positie van de regio's op de balans van chaos en orde (figuur 6.2, p. 64). Opvallend genoeg is geen specifieke positionering gebleken van de wgr-plusregio als vorm van regionale samenwerking. Dit betekent echter niet dat de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid irrelevant zijn. Uit de case-beschrijvingen en de analyse is gebleken dat de balans voor beide aspecten manifest is bij de praktijk van regionale samenwerking. Daarentegen wordt met deze constatering onderstreept dat de praktijk van regionale samenwerking plaatsvindt in een unieke context. Bovendien wordt hiermee bevestigd dat deze context van belang is voor de invulling van leiderschap en bestuurlijke lichtheid op de balans van chaos en orde.

Het blijft vooralsnog de vraag of en in hoeverre een aanpassing van deze invulling resulteert in een afname of toename van de effectiviteit van regionale samenwerking. De wisselwerking tussen bestuurlijke lichtheid, leiderschap en de context van regionale samenwerking is hieronder geschematiseerd (figuur S.1).



Figuur S.1 Wederzijds beïnvloeding van leiderschap en bestuurlijke lichtheid in de praktijk van regionale samenwerking

Aanbevelingen en uitdagingperspectieven

De analyse heeft geresulteerd in een drietal aanbevelingen. Bovendien zijn twee uitdagingperspectieven benoemd voor de rol van de wgr-plusregio in het ruimtelijk domein.

1. Ben bewust van de beperking van het 'ordenen' en accepteer de noodzaak van chaos en toeval.

Ondanks de wens naar orde, blijft de wanorde aanwezig. Accepteer de grilligheid en complexiteit van de omgeving. En accepteer de noodzaak van (enige) lichtheid. Niet alles valt te plannen en te ordenen. Elke nieuwe vorm van ordening, betekent een nieuw onderscheid. Een nieuwe actie met de intentie om orde en structuur aan te brengen, zal uiteindelijk resulteren in een nieuwe chaos. Eenieder dient te accepteren dat de complexe omgeving en samenleving per definitie niet te ordenen valt. Besef bovendien dat kleine verschillen in de context grote effecten kunnen hebben op de werking van systemen, en besef dat niet enkel de actoren zelf de werking van systemen bepalen, maar dat de interacties tussen subsystemen dit ook beïnvloeden.

2. Ben bewust van de effecten van de invulling leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein.

De multi-actor omgeving, de interdependenties tussen partijen en de manifestatie van wicked-problems maken regionale samenwerking onvermijdelijk. Dé regio bestaat echter niet (VROM-raad, 2008). Met de verschillende cases is de betekenis en relevantie aangetoond van de aspecten leiderschap en lichtheid voor regionale samenwerking. De balans van chaos en orde biedt handvatten voor de invulling van het gedrag binnen de context van regionale samenwerking. Nieuwe inzichten waarbij deze aspecten zijn geïntegreerd bieden mogelijkheden voor bewustwording van de werking van de context. Leiderschap is een interact. In interactie ontstaat betekenis. Ben daarom bewust van de positie op de balans van chaos en orde in de verschillende kwadranten en ben bewust van de mogelijkheden om langs de balans te bewegen in de zoektocht naar het optimum voor leiderschap en bestuurlijke lichtheid.

3. Geef samenwerking vorm langs het principe van 'form follows function' en betrek marktpartijen en kennisinstellingen.

Verzand niet in (bestuurlijke) discussies over verantwoordelijkheden, taakverdelingen en legitimatie, maar houd de samenwerking vooral pragmatisch. De inhoud van het vraagstuk dient voorop te staan! Vervolgens dient gekeken te worden naar de meest adequate invulling van de samenwerking. Het principe van 'form follows function' is daarom van groot belang. Bij deze invulling is het bovendien van groot belang om andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen te betrekken. Het verbinden van partijen biedt mogelijk nieuwe perspectieven, verrijking van het proces en kans op serendipiteit.

Uitdagingperspectief 1: de wgr-plusregio als bestuurlijk lichte vorm van overheid in het ruimtelijk domein die gericht is op het verbinden van systemen.

In een wereld van een intern georiënteerde overheid, is het zaak dat gezocht wordt naar verbindende elementen. Scheiding is in dit perspectief de belangrijkste verklaring voor stagnatie, inertie en vervluchting van nieuwe ideeën. Aan stedelijke regio's de schone taak om juist de verbinding(en) te verzorgen en te schakelen tussen verschillende schalen. De lichte positie binnen het kader van de Wro biedt de regio's voldoende ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking om juist deze verbindingen te organiseren.

Uitdagingperspectief 2: de wgr-plusregio als 'fijnproever' van de context van regionale samenwerking.

De regio zal zich moeten specialiseren als verbinder van actoren, het vermogen ontwikkelen om te zoeken naar belangen en waarden, en zich de competenties van het verleiden en enthousiasmeren eigen maken. Oog voor de context en besef van de consequenties van interactie zijn hierbij twee (rand)voorwaarden voor een goede invulling van leiderschap en bestuurlijke lichtheid en daarmee ook voor hun rol en bijdrage in de setting van regionale samenwerking. Op deze manier ontwikkelt de (wgr-plus)regio zich als 'fijnproever' van de context van regionale samenwerking. De regio dient vertrouwen in te boezemen, consequent te handelen en anderen te motiveren door woorden en eigen daden, pas dan zullen zij gevolgd worden (Teisman, 2005).

Regionale samenwerking op de balans van chaos en orde: een pleidooi voor ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking.

VOORWOORD

Daar zit je dan, om 07.52u achter een laptop. Het begin van een nieuwe maandag, een nieuwe week. Een week om niet te vergeten. Al schrijvende zit ik achter m'n laptop, schrijvende aan het voorwoord: de afsluitende woorden en zinnen van mijn scriptie. Al die tijd heb ik geweten dat er een einde zou komen aan het afstudeertraject en mijn 'studententijd'. En nu is het zover, het moment op het af te sluiten. Op dit soort momenten kun je niet anders dan stilstaan bij het feit dat een mijlpaal is bereikt. Op dit soort momenten kun je niet anders dan stilstaan bij de mensen die je om je heen hebt, en bij hen die om je heen zijn geweest.

Mijn pleidooi voor ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking, vormt de afsluiting van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mijn eigen pleidooi heeft mij nieuwe inzichten geboden, maar bovenal overtuigd van de betekenis van interactie en de context waarin interactie plaatsvindt. In interactie ontstaat betekenis. Ik hoop dat mijn pleidooi voor meer chaos en toeval deze bewustwording voor de betekenis van interactie ook bij anderen tweeegebrengt.

Er rest mij nu enkel mijn dank uit te spreken voor diegenen die mij hebben geholpen in dit traject. Allereerst wil ik mijn dankwoord richten tot Jurian Edelenbos, mijn scriptiebegeleider, voor zijn tijd, geduld en opmerkingen om meer scherpte aan te brengen in mijn stukken. Daarnaast wil ik Marjolein Stamsnijder en Willem Buunk (Nirov) bedanken voor hun bijdrage in het opstarten van het traject. Mede door hen ben ik geïnspireerd geraakt door het fenomeen van regionale samenwerking en 'het dansen tussen schalen'. Verder wil ik ook graag Tim Zwanikken (Royal Haskoning) bedanken voor zijn *last-minute tips & tricks* voor het vervolbrengen van mijn scriptie op de momenten dat het er echt om spande.

Ik heb gedurende het traject veel voor mezelf gehouden, wachtende op het moment dat 'het goed genoeg was'. Ik hoop dat ik u nu met deze scriptie kan wijzen op en overtuigen van de relevantie en betekenis van leiderschap én bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking.

Harald Blonk

Utrecht, 23 maart 2009

*"Ga nooit heen zonder te groeten,
ga nooit heen zonder een zoen.
Wie het noodlot zal ontmoeten,
kan het morgen niet meer doen.*

*Ga nooit heen zonder te praten,
dat doet soms een hart zo'n pijn
Wat je 's morgens hebt verlaten,
kan er 's avonds niet meer zijn."*

INHOUD

SAMENVATTING	i
VOORWOORD	vii
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	1
1.1 Regionale samenwerking als reactie op meerschalligheid en meervoudigheid	1
1.2 Doel- en vraagstelling	2
1.3 Aanpak van het onderzoek	3
1.4 Opbouw van het rapport/leeswijzer	4
HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND VAN REGIONALE SAMENWERKING	5
2.1 Manifestatie van regionale samenwerking: stedelijke regio's	6
2.2 Een veranderende juridische context	7
2.3 Regionale samenwerking is onvermijdelijk	8
HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Een veranderende omgeving: netwerken en interdependenties	9
3.2.1 Wicked problems	10
3.2.2 Governance als antwoord op complexiteit	11
3.3 Omgaan met een complexe omgeving: de rol van leiderschap	12
3.3.1 Doorslaggevend en faciliterend leiderschap	12
3.3.2 Ordezoekend- en complexiteiterkend leiderschap	14
3.3.3 Leiderschap als interact	16
3.3.4 Leiderschap op de grens van chaos en orde	16
3.3.4 Leider gelijk aan procesmanager?	17
3.4 Omgaan met een complexe omgeving: de rol van bestuurlijke drukte en -lichtheid	19
3.4.1 Bestuurlijke drukte: wat is het?	19
3.4.2 Omgaan met bestuurlijke drukte	21
3.4.3 Bestuurlijke lichtheid op de grens van chaos en orde	21
HOOFDSTUK 4 ANALYSEKADER	23
4.1 Onderzoeksobject: regionale samenwerking door wgr-plusregio's	23
4.2 Leiderschap tussen chaos en orde	24
4.2.1 Leiderschap en interactie: drie tegenstellingen	26
4.3 Bestuurlijke lichtheid tussen chaos en orde	27
4.3.1 Bestuurlijke lichtheid en interactie: drie tegenstellingen	28
4.4 Context: ruimtelijk domein	29
HOOFDSTUK 5 CASE-BESCHRIJVINGEN: DE PRAKTIJK VAN REGIONALE SAMENWERKING	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Regionale, ruimtelijke opgave in de praktijk	30
5.2.1 Bestuur Regio Utrecht	30
5.2.2 Parkstad Limburg	32

5.2.3 Regio Twente	34
5.2.4 Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	36
5.2.5 Stadsgewest Haaglanden	38
5.2.6 Stadsregio Amsterdam	40
5.2.7 Stadsregio Arnhem Nijmegen	42
5.2.8 Stadsregio Rotterdam	44
5.3 Uniciteit van de regionale opgave	46
HOOFDSTUK 6 ANALYSE: CHAOS EN ORDE IN DE PRAKTIJK	47
6.1 Leiderschap in de praktijk	47
6.1.1 Besluiten en beslissen versus verbinden en verrijken	48
6.1.2 Kracht en macht versus belangen en waarden	49
6.1.3 Kaders en structuren versus ruimte, vrijheid en netwerken	50
6.1.4 Samenvatting	51
6.2 Bestuurlijke lichtheid in de praktijk	52
6.2.1 Juridische status versus commitment	53
6.2.1 Verplichting versus prikkeling	56
6.2.3 Territoriaal denken versus schakelend denken	58
6.2.4 Samenvatting	59
6.3 Vergelijking van cases: quick-scan positionering regio's	60
6.4 'Wrap-up': de rol van de regio	64
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	67
7.1 Beantwoording onderzoeksvraag	67
7.2 Bijdrage aan theorie en praktijk	69
7.2.1 Lichtheid én leiderschap: een wederzijdse beïnvloeding	69
7.2.2 Kwadranten van leiderschap en lichtheid	70
7.3 Aanbevelingen en uitdagingperspectieven	72
LITERATUUR	74
LIJST VAN RESPONDENTEN	77
BIJLAGE GEGEVENS WGR-PLUSREGIO'S	79
BIJLAGE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN HOOFDSTUK XI PLUSREGIO'S	80

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

‘Netwerkvorming is als een orkest zonder dirigent. Dat kan als musici goed meeluisteren en elkaar goed in het oog houden, waarbij ook de ritmiek van verschillende schaalniveaus niet strikt gescheiden worden. Het helpt als er ook een beetje mag worden geïmproviseerd. Jazzy dus’ (Tordoir, 2007).

1.1 Regionale samenwerking als reactie op meerschalligheid en meervoudigheid

Uit bovenstaande citaat van Pieter Tordoir wordt de kern van netwerkvorming duidelijk. Samenwerken, anticiperen en creativiteit, maar dat ‘gestuurd’ zonder de aanwezigheid van een ‘dirigent’ of regisseur. Zelfsturing dus. Omgaan met de grilligheid van netwerkvorming vraagt dan ook om een nieuwe overheid. Een overheid die onderdeel is van het geheel. Een overheid die (met name) rekening houdt met externe omstandigheden. Een overheid die niet uitsluitend denkt aan de eigen positie, maar vooral aan het belang van de interactie tussen actoren en daarop weet in te spelen (Teisman, 2006). In deze context wordt ook gesproken van de term ‘governance’. Salet (2007) noemt het belangrijkste kenmerk van governance: het overschrijden van grenzen. Klassieke territoriale, bestuurlijke grenzen worden overschreden door ruimtelijke processen die niet eenduidig gebiedsgebonden zijn. De vraag blijft echter op welke manier bestuurlijk ‘vorm’ gegeven kan worden aan deze overschrijding van ruimtelijke processen in een moderne, complexe netwerksamenleving. Samenwerking is noodzakelijk om effectief te kunnen inspelen op deze bovenlokale ruimtelijke dynamiek (VROM-raad, 2008).

Bovenlokale opgaven en vraagstukken verschillen wat betreft schaal en vorm. Vraagstukken kunnen gemeentegrensoverschrijdend zijn, zoals nieuwe infrastructuur die door meerdere gemeenten loopt. Daarnaast kunnen vraagstukken zich afspelen op het grondgebied van een gemeente, maar samenwerking met meerdere overheden vereisen, zoals de aanleg van een regionaal bedrijventerrein. Een derde type regionaal vraagstuk betreft een ruimtelijke ingreep die grote externe effecten heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een ‘mega-mall’ (VROM-raad, 2008). Dergelijke vraagstukken spelen op verschillende schalen tegelijk, houden zich niet aan grenzen die overheden in administratieve zin stellen en hebben betrekking op meerdere thematieken. Derhalve wordt ook wel gesproken over meerschallige en meervoudige vraagstukken (ibid.).

Bestuurlijk Nederland kent inmiddels verschillende vormen van regionale samenwerking, zoals de stadsregio’s en stedelijke netwerken, als reactie op de schaalvergroting van onze dagelijkse activiteiten, ons daily-urban-system, en de netwerksamenleving. Net als de bovenlokale vraagstukken krijgt ook regionale samenwerking op verschillende manieren vorm. Stadsregio’s (zoals het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Amsterdam en de Regio Twente) en stedelijke netwerken (zoals BrabantStad, Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en regio Groningen-Assen) zijn beiden voorbeelden van regionale samenwerking, maar zijn wezenlijk verschillend. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling of tussen gemeenten en provincies en/of waterschappen die zowel op vrijwillige als wettelijke basis worden aangegaan. Hieruit blijkt dat er geen eenduidig bestuurlijk antwoord bestaat voor de vorm van regionale samenwerking. Het streven naar een dergelijke standaard is volgens een recent advies door de VROM-raad een illusie, of het najagen van een ‘fata morgana’ (ibid.: 60). Dé regio bestaat niet (VROM-raad, 2008: 8). Ook al dekken de wgr-plusregio’s en stedelijke netwerken een belangrijk deel van de regionale samenhang af als ‘daily-urban systems’, dan nog dient te worden erkend dat tal van bovenlokale regionale opgaven zich daarbuiten afspelen. Een nieuwe fixatie op een bepaalde geografische schaal houdt

onvoldoende rekening met het netwerkarakter en de meerschallig- en meervoudigheid van ruimtelijke vraagstukken (VROM-raad, 2008).

Naast de meerschalligheid en meervoudigheid van de ruimtelijke vraagstukken kent elke regio kent een eigen politieke, sociaal-demografische, economische en geografische context. Elke context is in die zin uniek. Ook verandert de juridische context. Vanaf 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Het leeglaten van hoofdstuk 5 van deze Wro betekent dat de wgr-plusregio's geen juridische positie hebben binnen het ruimtelijk domein. Het is momenteel nog steeds onduidelijk welke consequenties de nieuwe Wro zal hebben. Verhoudingen tussen gemeenten, provincies en de wgr-plusregio's zullen herijkt worden. Met het oog op deze nieuwe juridische context is het interessant om te kijken naar de betekenis en relevantie van de concepten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van de wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein.

Het denken in netwerken is ook doorgedrongen in verschillende beleidsdocumenten. Zo wordt in de Nota Ruimte ook het begrip stedelijke netwerken gebruikt (zie kader). De bekendheid met netwerkvorming en de omgang met de grilligheid van netwerkvorming neemt toe. Toch bevinden wij ons nog steeds in de fase waarin via 'trial-and-error' ervaring wordt opgedaan in de regionale samenwerking. Het is daarom wenselijk te zoeken naar manieren waarmee kennis en ervaring kan worden gedeeld om inzicht te bieden, te leren, maar ook om anderen te inspireren. Juist vanwege het ontbreken van een eenduidig (en juist) antwoord van bestuurlijk Nederland op de veranderende samenleving is er behoefte aan inzichten en handvatten.

Uit de Nota Ruimte: "Bij de keuze voor bundeling van de verstedelijking, onderscheidt het rijk een aantal met elkaar verbonden, maar toch duidelijk van elkaar te onderscheiden, grotere en kleinere steden, gescheiden door open ruimten: de nationale stedelijke netwerken. Ze zijn de belangrijkste grootstedelijke gebieden van Nederland en omvatten de belangrijkste concentraties van bevolking, economische activiteiten en werkgelegenheid, bebouwing en culturele activiteiten. De netwerken verschillen in omvang en samenstelling. De nationale stedelijke netwerken zijn niet alleen van ruimtelijk structurerende betekenis, maar ze hebben ook een organisatorische betekenis. Het biedt een aangrijpingspunt of een podium voor de in de nationale stedelijke netwerken participerende overheden om in ruimtelijk opzicht samen te werken, ontwikkelingen te initiëren en afspraken te maken, onder meer over taakverdeling en specialisatie om met name op de langere termijn kansen te benutten"(Nota Ruimte, 2006: 63).

1.2 Doel- en vraagstelling

Nut en noodzaak van regionale samenwerking om in te spelen op de bovenlokale ruimtelijke dynamiek is evident. Desondanks kan gezocht worden naar handvatten voor regionale samenwerking. Een comparatieve studie naar de praktijk van regionale samenwerking biedt hierbij een uitkomst. Met een dergelijke studie kan inzicht worden geboden in de betekenis en relevantie van bepaalde aspecten voor de effectiviteit van regionale samenwerking. Ongeacht de uniciteit van de context waarin regionale samenwerking zich manifesteert, zijn er aspecten van belang die de effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerking (kunnen) beïnvloeden. Dé regio bestaat niet, derhalve is het irrelevant hét antwoord te bieden op de ideale organisatorische en bestuurlijke vorm van regionale samenwerking. In deze studie wordt daarentegen inzicht geboden in de betekenis en relevantie van de aspecten leiderschap en bestuurlijk lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking. Hierbij wordt gericht gekeken naar de wgr-plusregio's, mede vanwege de nodige herijking van de positie van de wgr-plusregio in het ruimtelijk domein door de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). In deze studie gaat het niet om de discussie over de wgr-plusregio als instituut, maar om relevante aspecten voor regionale samenwerking. Zo staan de aspecten leiderschap en

(bestuurlijke) lichtheid centraal, in het licht van de effectiviteit en meerwaarde van de samenwerking. Met een gedegen vergelijking van regionale samenwerking is het mogelijk inzicht te bieden in de betekenis en relevantie van leiderschap en lichtheid om zodoende handvatten te bieden voor deze vorm van samenwerking voor de moderne en eigentijdse regio.

Het onderzoek dient zodoende een tweeledige doelstelling. Enerzijds biedt het onderzoek überhaupt zicht op de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein door de acht wgr-plusregio's in Nederland. Zo vormt het een vergelijking tussen de acht regio's. Vervolgens biedt het anderzijds kans om de meerwaarde en effectiviteit van regionale samenwerking te vergroten door de betekenis en relevantie van de aspecten leiderschap en lichtheid aan te tonen. De hoofdvraag die in het onderzoek centraal staat is derhalve als volgt te formuleren:

“Welke betekenis en relevantie kennen de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein?”

Om te komen tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag is een aantal onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat houdt netwerkvorming in en wat zijn de gevolgen voor de ruimtelijke processen en de bestuurlijke inrichting van Nederland?
2. Welke vormen van regionale samenwerking bestaan in Nederland?
3. Wat wordt verstaan onder leiderschap en bestuurlijke lichtheid?
4. Welke bovenlokale vraagstukken en opgaven in het ruimtelijk domein kennen de wgr-plusregio's?
5. Wat zijn belangrijke verschillen en overeenkomsten bij regionale samenwerking als het gaat om leiderschap?
6. Wat zijn belangrijke verschillen en overeenkomsten bij regionale samenwerking als het gaat om bestuurlijke lichtheid?
7. Welke lessen kunnen getrokken worden ten behoeve van het vergroten van de effectiviteit en meerwaarde van regionale samenwerking?

1.3 Aanpak van het onderzoek

De studie naar de betekenis en relevantie van leiderschap en lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking is vormgegeven door casusonderzoek. Mede vanwege de complexiteit en de verscheidenheid aan verschijningsvormen van regionale samenwerking is gekozen voor een kader: de praktijk van wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein. De positie van de wgr-plusregio's is immers juist in dit domein veranderd met de invoering van de Wet op de ruimtelijke ordening (sinds 1 juli 2008). Het onderzoek is bovendien pragmatisch van opzet geweest. Vanuit een meer concrete regionale en ruimtelijke opgave, namelijk de relatie tussen 'stad en land', is de vergelijking van de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein vormgegeven. Deze relaties manifesteren zich per definitie op bovenlokaal (of regionaal) niveau en zijn daarmee een geschikte opgave voor deze studie.

Met behulp van interviews met personen die actief zijn in de praktijk van regionale samenwerking, is de data verzameld. Op basis van deskresearch is bovendien onderzoek gedaan naar de regionale, ruimtelijke opgaven voor de wgr-plusregio's. Er is onder andere gesproken met beleidsmedewerkers van stadsregio's, gemeenten en provincies. In de opzet van de gesprekken is gewerkt met een vragenlijst op basis van enkele hoofdvragen, waarbij ruimte was voor de respondent om het 'eigen' en open verhaal te houden. De

vragenlijst werd bovendien flexibel gebruikt. Afhankelijk van het gesprek kon de nadruk verschillend worden aangebracht. Door toch gebruik te maken van dezelfde structuur tijdens de vragen is het mogelijk de gesprekken met elkaar te vergelijken. Ten behoeve van een goede verwerking, zijn er geluidsopnames gemaakt van de gesprekken. Met de gesprekken is het mogelijk geweest om te analyseren hoe de respondenten leiderschap en bestuurlijke lichtheid percipiëren. Op deze manier is voor mij een beeld ontstaan hoe de respondenten zelf betekenis en relevantie toekennen aan de aspecten leiderschap en lichtheid in hun eigen context. Ook is hier nadrukkelijk gevraagd naar de rol van de regio zoals zij die zien.

De verschillende interviews ben ik ingegaan met enige vorm van onbevangenheid. Juist door deze onbevangenheid en een open houding is het mogelijk om ook onverwachte zaken waar te nemen (serendipiteit). Echter, enige vorm van richting en perspectief is noodzakelijk. Eshuis (2006: 57) wijst op een balans tussen deze uitersten. Tussen een gebrek aan perspectief en een allesbepalende vooringenomenheid bieden 'sensitizing concepts' een oplossing. Deze attenderende begrippen zijn "geen voorschriften voor wat je moet zien, maar suggesties onder welke hoek je moet kijken" (Wester, 1987: 28). Door de aspecten bestuurlijke lichtheid en leiderschap als attenderende begrippen te hanteren, kon ik de betekenis en relevantie van deze aspecten ook vanuit de praktijk van regionale samenwerking invulling geven, zonder vooraf zelf een te vast kader en perspectief te hanteren. Probleemstelling en onderzoeksvragen zijn tussentijds aangepast aan voortschrijdend inzicht. Zodoende heeft het proces mij nieuwe inzichten kunnen bieden in de betekenis van zowel leiderschap als bestuurlijke lichtheid. Deze zijn tot uiting gekomen in nieuwe tegenstellingen die ik op basis van theorie en praktijk heb ontwikkeld (paragrafen 4.2.1 en 4.3.1) en nieuwe inzichten voor de theorie (paragraaf 7.2). Deze nieuwe inzichten heb ik vervolgens weer toegepast voor een verdere analyse van de praktijk. De inzichten in paragraaf 7.2 zijn echter (wat mij betreft) dusdanig vernieuwend ten aanzien van bestaande inzichten, dat ik deze heb opgenomen als bijdrage aan de theorie (en praktijk) in hoofdstuk zeven.

1.4 Leeswijzer

De thema's leiderschap en bestuurlijke lichtheid en de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein staan centraal in dit rapport. Alvorens de bovengenoemde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en de betekenis en relevantie van de twee aspecten voor de praktijk van regionale samenwerking te bepalen wordt in hoofdstuk twee ingegaan op het fenomeen van regionale samenwerking. In hoofdstuk drie wordt het theoretisch fundament gelegd voor het onderzoek. Hierbij komen de relevante theorieën uit de wetenschap aan bod. In hoofdstuk vier is aandacht voor de operationalisering van het theoretisch kader, en vormt daarmee het analysekader. Hierbij wordt ook ingegaan op de manier waarop deze theorieën in het onderzoek naar betekenis en relevantie van leiderschap en lichtheid voor regionale samenwerking passen. Hoofdstuk vijf biedt inzicht in de daadwerkelijke praktijk, waarbij acht cases van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein de revue passeren. Hierbij is reeds oog voor leiderschap en bestuurlijke lichtheid. Hoofdstuk zes vormt de analyse. In dit hoofdstuk wordt de praktijk van regionale samenwerking geanalyseerd om zodoende inzicht te bieden in de relevantie van de aspecten leiderschap en lichtheid. Met behulp van verschillende tegenstellingen op een balans van chaos en orde vindt de analyse plaats. Het rapport wordt met hoofdstuk zeven, de conclusie, afgesloten. Hier wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Ook worden hier enkele aanbevelingen gedaan en worden twee uitdagingperspectieven benoemd.

HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND VAN REGIONALE SAMENWERKING

‘Er zijn in de loop der tijd vele vormen van regionale samenwerking ontstaan, waarbij zowel de inhoudelijke ruimtelijke vraagstukken als de vorm en aanleiding van de samenwerking uiteenlopen. Elke ruimtelijke opgave kent daarbij zijn eigen schaal (...). Dé regio bestaat dan ook niet’ (VROM-raad, 2008: 59).

Regionale samenwerking kent verschillende verschijningsvormen. Stedelijke netwerken, stadsregio's en andere vrijwillige samenwerkingsverbanden laten zien dat regionale samenwerking op verschillende manieren vorm krijgt en behoort te krijgen. Deze uitwerking ligt in lijn met het motto van het ministerie van VROM in de Nota Ruimte: 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en in lijn met het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel van subsidiariteit heeft vooral op Europees schaalniveau betekenis gekregen. Het uitgangspunt hierbij is dat de Europese Unie zich niet bezighoudt met problemen die beter door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden opgelost (www.regering.nl). Op deze manier wordt de opgave op het beste en zo laag mogelijke schaalniveau aangepakt. De opgave bepaalt het schaalniveau van de uitvoering. Een inhoud gedreven aanpak. Het schaalniveau waarop een verschijnsel, zoals de arbeidsmarkt of woonmarkt, zich voordoet bepaalt het niveau waarop ingegrepen moet worden. Een eenduidige oplossing voor problemen die zich bijvoorbeeld op het niveau van het daily urban system manifesteren is daarmee irrelevant. Ook hieruit blijkt de noodzaak om te schakelen tussen schalen, of het 'dansen door de schalen'.

Ook in beleidsnota's wordt de term stedelijk netwerk genoemd. Zo onderscheidt het rijk in de Nota Ruimte 'een aantal met elkaar verbonden, maar toch duidelijk van elkaar te onderscheiden grotere en kleinere steden, gescheiden door open ruimten: stedelijke netwerken' (Ministeries van VROM, LNV, EZ en BZK, 2006: 63). De Nota Ruimte benoemt zes nationale stedelijke netwerken: (1.) Randstad Holland, (2.) BrabantStad, (3.) Zuid-Limburg, (4.) Twente, (5.) Arnhem-Nijmegen en (6.) Groningen- Assen. Deze stedelijke netwerken zijn de belangrijkste grootstedelijke gebieden van Nederland en omvatten de belangrijkste concentraties van bevolking, economische activiteiten en werkgelegenheid, bebouwing en culturele activiteiten. De Nota Ruimte geeft bovendien aan dat de nationale stedelijke netwerken niet alleen van ruimtelijk structurerende betekenis zijn, maar bovendien een organisatorische betekenis hebben. Zo bieden deze stedelijke netwerken een aangrijpingspunt of podium voor de in de nationale stedelijke netwerken participerende overheden om in ruimtelijk opzicht samen te werken, ontwikkelingen te initiëren en afspraken te maken. Hiermee zoekt het rijk aansluiting op de 'ontwikkeling van de netwerksamenleving en de netwerkeconomie en de als gevolg daarvan optredende schaalvergroting in ruimtelijke relaties' (ibid.: 64).

Zowel Teisman (2006) als Tordoir (2007) reageren op dit netwerkdenken van het rijk. In de publicatie 'De grenzeloze regio' geeft Tordoir aan dat Nederland op de klassieke manier in stukken wordt gehakt en waarbij de meest verstedelijkte delen de titel 'netwerkstad' krijgen. 'So far het netwerkdenken bij de het rijk' (Tordoir, 2007: 33). Teisman (2006) plaatst ook enkele kanttekeningen en vraagt zich af in hoeverre er daadwerkelijk een omslag plaatsvindt in de aanpak van het rijk. Ook hij noemt de aanpak van stedelijke netwerken 'tamelijk klassiek' (Teisman, 2006: 14). Centrumvorming en concentratie blijven de belangrijke ambitie. Het lijkt alsof het rijk meebeweegt met nieuwe termen, maar doorgaat met bestaand beleid (ibid.: 12). Concepten die gebaseerd zijn op het denken in scheiding en concentratie worden juist door de netwerkvorming ter discussie gesteld. Lambooy (2007) geeft aan dat een poging is om politiek en bestuurlijk grip te houden op de verwarrende diversiteit van internationalisering op verschillende schaalniveaus en in verschillende netwerken.

2.1 Manifestatie van regionale samenwerking: stedelijke regio's

De praktijk laat een duidelijk antwoord zien. Regionale samenwerking kent namelijk verschillende verschijningsvormen. Wgr-regio's, wgr-plusregio's en andere (vrijwillige) samenwerkingsverbanden vormen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling en andere publieke organen, zoals waterschappen en provincies. Ondanks discussies over de democratische legitimiteit van de wgr-plusregio's en daarmee de discussie over de wgr-plusregio als vierde bestuurslaag als geformaliseerd instituut in bestuurlijk Nederland, wijst de praktijk op de noodzaak van regionale samenwerking. De wgr-plusregio als concept dient als «verlengd lokaal bestuur» en opereert als samenwerkende gemeenten op het bovenlokale niveau. Vanaf 2006 zijn er acht wgr-plusregio's in Nederland. Zeven van de acht hebben in het verleden gefunctioneerd als Kaderwetgebied. Parkstad Limburg heeft vanaf 2006 de status van wgr-plusregio gekregen. Zo kennen wij in Nederland op dit moment: Bestuur Regio Utrecht, Parkstad Limburg, Regio Twente, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsregio Amsterdam en Stadsregio Rotterdam. De wgr-plusregio's, ook bekend onder de naam 'stadsregio', kennen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen een aantal kerntaken (Artikel 118 WGR). Daarnaast zijn in andere wetten ook taken en bevoegdheden opgenomen voor de plusregio's, zoals de Huisvestingswet, Wet stedelijke vernieuwing, Wet BDU verkeer en vervoer, Woningwet, Wet Milieubeheer en Planwet verkeer en vervoer. Op basis van deze wettelijke taken en bevoegdheden is de plusregio bijvoorbeeld in staat om een huisvestingsverordening, een regionaal milieubeleidsplan en/of een regionaal verkeers- en vervoersplan op te stellen. Daarnaast is de plusregio ook bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein, in een plusregio. In de samenwerkingsconvenanten van de plusregio's is meer te vinden over de kerntaken van de regio. Zo ligt in Utrecht de nadruk op zowel de woningmarkt en het verkeer en vervoersbeleid. In de bijlage is meer informatie opgenomen over de wgr-plusregio's.

Stedelijke netwerken zijn meer fluide van aard dan wgr-plusregio's. Samenwerking tussen verschillende overheden in de stedelijke netwerken is vrijwillig en wordt flexibel en pragmatisch ingevuld (Nota Ruimte, 2006: 64). Afhankelijk van het probleem, of anders gezegd, het issue wordt de samenstelling van de participerende gemeenten of andere overheden bepaald. Dit betekent echter niet dat stadsregio's niet als stedelijk netwerk kunnen opereren. Oftewel: een stadsregio is een stedelijk netwerk, maar een stedelijk netwerk is niet per definitie een stadsregio.

Deze verschillende noemers staan echter elk voor hetzelfde fenomeen: regionale samenwerking. Om mogelijke discussies en onduidelijkheid te voorkomen met betrekking tot deze 'noemers' van vormen van regionale samenwerking heeft het Nirov inmiddels een eenvoudige, maar heldere oplossing: een overkoepelende term voor de verschillende vormen van regionale samenwerking. Zo kiest het Nirov tegenwoordig voor de term 'stedelijke regio', een koppeling tussen een stedelijke netwerken en de stadsregio's. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het niet zozeer gaat om de mate van institutionalisering en/of formalisering van een regionale samenwerking, maar om het onderkennen van de noodzaak tot verschillende vormen van regionale samenwerking. De opgave bepaalt het schaalniveau waarop ingegrepen moet worden.

Met de Community of Practice en het Forum Stedelijke Regio's wordt getoond dat regionale samenwerking en afstemming plaatsvindt, maar ook dat er behoefte is om ervaring en kennis te delen. Het Forum Stedelijke Regio's (in het vervolg het Forum) is een vervolg op de Community of Practice Regionale Strategieën, een platform opgericht door het Nirov en Habiforum (www.nirov.nl). Het Forum Stedelijke Regio's wordt gevormd door veertien 'stedelijke regio's'. Dit Forum biedt een platform voor regionale

professionals en bestuurders, verbindt praktijk met wetenschap en vormt een schakel tussen overheid en marktpartijen. Dit maakt het Forum Stedelijke Regio's tot de belangrijkste ontmoetingsplek voor stadsregio's, stedelijke netwerken en andere stedelijke regio's in Nederland (www.nirov.nl2). Binnen het Forum zijn zowel wgr-plusregio's als andere, niet verplichtende en minder geïnstitutionaliseerde vormen van regionale samenwerking vertegenwoordigd.

2.2 Een veranderende juridische context

Netwerkvorming bestaat al langer dan het benoemd wordt. Zo wijst Teisman (2006) op het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Teisman noemt het als een van de eerste stedelijke netwerken *avant la lettre*. Ook het convenant tussen twee provincies en (toen) 15 gemeenten, waarin de vrijwillige samenwerking werd bezegeld, is een voorbeeld van netwerkvorming en regionale samenwerking voorgaand aan de Nota Ruimte. Zo hebben zeven van de acht wgr-plusregio's een geschiedenis als Kaderwetgebied.

Van Kaderwetgebied naar wgr-plusregio

Sinds 1994 zijn op basis van de Kaderwet bestuur in verandering zeven (groot)stedelijke gebieden ingesteld. Deze Kaderwet is een bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). De Kaderwet was tijdelijk van aard en had een looptijd tot eind 2004. De aanpak van grootstedelijke problematiek en opgaven, die niet adequaat konden worden aangepakt door knellende bestuurlijke grenzen moest worden gewaarborgd. Om in deze grootstedelijke problematiek te voorzien en de daartoe noodzakelijke voortzetting van verplichtende samenwerking van gemeenten in stedelijke gebieden te waarborgen, is een nieuw hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen, de WGR-plus (Nota Ruimte, 2006). Op 1 januari 2006 is de WGR-pluswet in werking getreden. Deze wet verving de Kaderwet bestuur in verandering en bood tevens de mogelijkheid voor de zeven regio's om hun taken en samenwerking voort te zetten (en te waarborgen) onder de naam plusregio. Inmiddels is ook Parkstad Limburg als achtste regio opgenomen onder de WGR-plus regeling.

Wet op de ruimtelijke ordening

'Decentraal wat kan, centraal wat moet' is ook voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) het motto, in aansluiting op de Nota Ruimte. Eén van de belangrijkste doelstellingen van deze nieuwe wet is het komen tot een nieuwe verdeling van bevoegdheden tussen verschillende bestuurslagen die zich bezighouden met de ruimtelijke ordening in Nederland (Nijmeijer, 2008). Deze nieuwe wet heeft aanzienlijke gevolgen voor de wgr-plusregio's. Tonnie Nijmeijer, hoogleraar Bestuursrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, heeft in het kader van de expertmeeting 'Gevolgen van de Wro voor wgr-plusregio's' een discussienotitie geschreven. Hierin biedt hij inzicht in de situatie van de wgr-plusregio's ten tijde van de WRO en de nieuwe vigerende Wro. Ondanks de wijziging van de wet voor het ruimtelijke instrumentarium blijft de verplichting tot regionale samenwerking op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) gelden. Hieronder wordt kort ingegaan op de veranderende juridische context van de wgr-plusregio's.

Met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening hebben de wgr-plusregio's in het geheel geen eigen positie binnen de juridische context van de ruimtelijke ordening. Mede in het licht van de discussie met betrekking tot het middenbestuur is tot dit besluit gekomen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat hoofdstuk 5 van de Wro een nieuwe regeling zou bevatten voor de bevoegdheden van het regionale bestuur in het kader van de ruimtelijke ordening. In eerste instantie was dit een vergaande regeling, waarbij provincies onder meer werden verplicht om sommige van hun Wro-bevoegdheden over te dragen aan de wgr-plusregio's. Nu is het

tegenovergestelde gebeurd. Wgr-plusregio's hebben geen zwaardere instrumenten gekregen, maar hebben juist hun volledige positie moeten inleveren. Ook de 'kan-regeling', waarbij gemeenten en provincies Wro-bevoegdheden vrijwillig konden toedelen aan de wgr-plusregio's kreeg geen instemming. Het gebrek aan democratische legitimiteit heeft in deze discussie een belangrijke rol gespeeld. Regionaal beleid kan zonder democratische legitimiteit niet dwingend worden opgelegd aan gemeenten, zo was de gedachtegang. Nu hoofdstuk 5 (voorlopig) niet ingevuld wordt, zijn de wgr-plusregio's vanaf 1 juli 2008 geen actor onder de nieuwe Wro in de ruimtelijke ordening.

Op grond van het overgangsrecht (hoofdstuk IX van de Invoeringswet Wro), behouden concrete beleidsbeslissingen (cbb), zoals die mogelijk zijn opgenomen in regionale structuurplannen, hun rechtsgevolg totdat de geldingsduur, die het regionale structuurplan op grond van artikel 36g WRO heeft, verlopen is. Op basis van de WRO moeten gemeenten de cbb'en verplicht overnemen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. De cbb'en betreffen locaties voor projecten of voorzieningen die van regionaal belang zijn. Enkel deze cbb'en hebben na de inwerkingtreding van de Wro enige juridische betekenis behouden. De praktijk laat echter zien dat regionale structuurplannen veelal geen cbb'en bevatten (Nijmeijer, 2008). Zo bevat het herziene Regionaal Structuurplan van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven geen cbb'en, terwijl het oude RSP van 1997 deze wel bevatte. Ook in het nieuwe Regionaal Plan van de Stadsregio Arnhem Nijmegen zijn geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen.

Een dergelijke verandering in de juridische context zoals hierboven beschreven is, kan gevolgen hebben voor de praktijk. Zo is het denkbaar dat provincies met name direct contact zoeken met gemeenten voor het opstellen van nieuw beleid. Contact met een stadsregio betekent immers een extra bestuursorgaan en daarmee extra werk. Bovendien kan dit het gevoel van bestuurlijke drukte doen toenemen (Stamsnijder, 2008).

2.3 Regionale samenwerking is onvermijdelijk

Er is in dit hoofdstuk ingegaan op de achtergrond van regionale samenwerking. Regionale samenwerking kent weliswaar verschillende verschijningsvormen, toch hebben de verschillende samenwerkingsvormen met elkaar gemeen dat er gezocht is naar één generieke wijze om vorm te geven aan regionale samenwerking (VROM-raad, 2008: 39). Met regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en wgr-plusregio's is via een bestuurskundige lijn geprobeerd regionale samenwerking bij ruimtelijke opgaven te stimuleren. Ook via de ruimtelijke lijn is dit geprobeerd door het benoemen van de stedelijke netwerken in beleidsnota's, zoals de Nota Ruimte (ibid.). Het benoemen van wgr-plusregio's en de poging tot het instellen van stadsprovincies zijn de meest vergaande oplossingen geweest in het stimuleren van regionale samenwerking bij ruimtelijke vraagstukken (ibid.). Hieruit blijkt echter de noodzaak van regionale samenwerking.

Met de Wro verandert de positie van de wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein. Het is de vraag welke gevolgen dit heeft voor de wgr-plusregio's. Toch is gesteld dat de wgr-plusregio moet worden omarmd als "het cement van het huis van Thorbecke" (Wever, 2007: 33). Dit beseffende is het de vraag op welke wijze de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid van betekenis zijn voor regionale samenwerking door wgr-plusregio's. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch fundament gelegd om deze vraag te kunnen beantwoorden.

HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER

Wat betekent de huidige context voor de ruimtelijke processen en de bestuurlijke inrichting van Nederland? De netwerksamenleving, de interdependenties tussen actoren en de vervlechting van opgaven vragen om een 'nieuwe' overheid: multi-level governance. De omgeving kenmerkt zich als complex en onzeker. Op welke wijze zijn de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid in deze context van belang?

3.1 Inleiding

Regionale samenwerking is onvermijdelijk. Samenwerking tussen gemeenten, provincies en andere publieke organisaties is nodig om in te spelen in de veranderende en complexe omgeving. Een aantal ontwikkelingen is hierbij van groot belang. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de ruimtelijke processen en zijn daardoor relevant voor regionale samenwerking. De klassieke, territoriale scheiding tussen gemeenten, provincies en Rijk blijkt niet afdoende om voldoende om in te spelen op de «netwerkvorming». De dagelijkse activiteiten van inwoners vinden niet meer enkel in een gemeente plaats, maar breiden zich uit. Grenzen veranderen en vervagen. Er ontstaan netwerken tussen steden die elkaar kunnen versterken (Tordoir, 2007). Er is op deze manier sprake van synergetische relaties tussen steden. Het «daily urban system» (DUS) heeft zich in de loop der jaren uitgebreid. Dit DUS is een urbaan systeem waarbinnen mensen en bedrijven in het dagelijks leven direct en indirect contact hebben (Lambooy, 2007). Netwerken kunnen zich bovendien op andere niveaus dan dit DUS manifesteren, het «non-daily-urban-system» (non-DUS). Stedelijke regio's manifesteren zich niet enkel in een DUS, maar dienen juist in te grijpen op verschillende niveaus. Om te komen tot synergie is het zaak om van buiten naar binnen te beredeneren, oftewel een outside-in benadering. Daarnaast moet ook een goed beeld bestaan van de regionale 'assets' (Lambooy, 2007). Van binnenuit (inside-out) moet beredeneerd worden wat deze 'assets' (kunnen) zijn. In deze context kan ook gesproken worden van «glocalisatie». Ondanks het proces van globalisering, neemt het belang toe van de eigen, unieke 'lokale' eigenschappen, ook op het regionale niveau.

Ook de overheid moet inspelen op deze veranderende netwerksamenleving. Effectief interveniëren in deze samenleving betekent, zoals Frans Soeterbroek het raak heeft geformuleerd: 'dansen door schalen'. Ook Teisman (2006) geeft deze boodschap mee, we moeten schakelen tussen schalen: de overheid als «multi-level-governance». De vier bovengenoemde ontwikkelingen: (1.) netwerkvorming, de gevolgen voor de ruimtelijke processen, (2.) de uitdijende beweging van het daily-urban-system, de wenselijkheid en noodzaak van een bestuurlijke reactie hierop (3.) governance en het proces van (4.) glocalisatie zijn de vier ontwikkelingen die het kader vormen voor het onderzoek. Drie onderwerpen spelen bij het onderzoek een centrale rol: regionale samenwerking uitgeoefend door wgr-plusregio's, leiderschap en bestuurlijke lichtheid. De rol van project- en procesmanagement, het opereren en interveniëren in netwerken en het omgaan met onzekerheid mede door wederzijdse afhankelijkheid en strategisch gedrag zijn aspecten die in de moderne netwerksamenleving het optreden van regionale samenwerking beïnvloeden.

3.2 Een veranderende omgeving: netwerken en interdependenties

'Waar netwerken ontstaan, gaat hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem' (Teisman, 2005: 83). Ook dit is de essentie van de netwerksamenleving. In netwerken verliezen actoren positie als entiteit en is samenwerking in ketens en netwerken noodzakelijk om tot een 'effectieve interventie in netwerksamenlevingen' te komen (Teisman, 2006: 7). Een netwerksamenleving impliceert het ontstaan van horizontale netwerken, zonder hiërarchische verhoudingen, maar verhoudingen die zich kenmerken door wederzijdse afhankelijkheid en een veelheid en diversiteit aan relaties tussen actoren. Op welke manier

sturing plaatsvindt, of kan plaatsvinden, in een dergelijke complexe, multi-actor setting? Dat is een vraag waar zowel overheden als marktpartijen mee te maken hebben. Niet alleen de veelheid en diversiteit aan actoren is de uitdaging van deze netwerksamenleving. Een extra uitdaging schuilt in het feit dat belangen en visies van actoren verschillen. Preferenties en beeldvorming van actoren verschillen 'Noch de rijksoverheid, noch de provincies, noch de gemeenten zijn in staat om het geheel aan maatschappelijke preferenties (...) te kennen, laat staan te verdisconteren tot hoogwaarde voorstellen' (Teisman, 2004: 15). Hiermee schets Teisman de uitdaging voor publieke organen. Uit een 'kakofonie aan stemmen' moet een samenhang gesmeed worden, een samenhang die gehoord mag worden (ibid.).

In het openbaar bestuur wordt in deze context veelal gesproken van een verschuiving van «government» naar «governance». De overheid is een speler tussen andere spelers. De klassieke, hiërarchische aanpak (government) van de overheid verandert in een aanpak waarin de overheid rekening houdt met externe omstandigheden. De overheid heeft niet alleen te maken met de politiek, maar ook met burgers, doelgroepen, belangenorganisaties, adviesorganen, experts en rechterlijke organen (Koppenjan & Klijn, 2004). Om problemen op te lossen komen deze partijen elkaar tegen. Maar deze ontmoetingen zijn zelden vrijblijvend. Actoren hebben belangen en willen deze belangen behartigen. Er is sprake van een paradoxale ontwikkeling. Enerzijds resulteert het proces van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering in een toenemende mate van fragmentatie (Castells, 1996). Anderzijds neemt de afhankelijkheid tussen de verschillende actoren toe. Als gevolg van deze paradoxale ontwikkeling bestaat de samenleving uit een web van netwerken (ibid.). Castells (1996) geeft de essentie: 'we live in a netwerk society'.

Een belangrijk uitgangspunt bij de netwerkbenadering is dat actoren van elkaar afhankelijk zijn. "Actoren kunnen hun doelen niet bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren" (Klijn & Koppenjan, 2001: 181). Op deze manier ontstaan rondom beleidsproblemen en clusters van middelen interactiepatronen tussen actoren. Daarnaast ontstaat er door de beperkte substitueerbaarheid van de middelen een zekere duurzaamheid in de interactiepatronen van actoren. Er ontwikkelen zich regels die het gedrag van actoren gaan reguleren en middelenverdelingen die de interacties binnen de netwerken beïnvloeden (ibid.). Op deze manier kunnen beleidsnetwerken worden omschreven als: 'min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen' (ibid. 181-182). Klijn en Koppenjan (2001) omschrijven beleidsprocessen als complexe spelen tussen actoren. Deze complexiteit is niet alleen vanwege het aantal actoren, maar ook gevolg van percepties van actoren. Actoren hebben elk een eigen perceptie over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het spel.

3.2.1 Wicked problems

Zowel private als publieke organisaties ontmoeten elkaar in deze netwerksamenleving. In deze netwerken ontmoeten zij elkaar, maar beïnvloeden elkaar bovendien (de Bruijn e.a., 2002). Gezamenlijk hebben zij te maken met zogenaamde «wicked problems», ongestructureerde problemen die een gezamenlijk optreden en een gezamenlijke aanpak vereisen. Gezamenlijk nemen de partijen deel aan complexe processen. De Bruijn e.a. (2002) definiëren ongestructureerde problemen als problemen waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is. De Bruijn e.a. (2002: 22) noemen hier twee redenen voor. Allereerst is er geen objectieerbare informatie beschikbaar. Daarnaast is er geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moet worden. Omdat er discussie mogelijk is over data,

methoden en afbakening is er geen objectiveerbare informatie beschikbaar. In geval van afweging van verschillende normen door het toekennen van gewicht aan deze normen kan consensus over de normen uitblijven. Wicked problems kenmerken zich door (een hoge mate van) onzekerheid. Koppenjan en Klijn (2004: 6-7) noemen drie manifestaties van onzekerheid die kenmerkend zijn voor deze wicked problems, te weten: substantive uncertainty, strategic uncertainty en institutional uncertainty. De eerste vorm van onzekerheid heeft te maken met het gebrek aan of de beschikbaarheid van informatie. Het gaat hierbij niet alleen om de beschikbaarheid van informatie en kennis, maar ook om de mogelijke verschillende interpretaties van de actoren. Problemen en hun definities zijn sociaal geconstrueerd en daardoor in hoge mate subjectief (ibid.: 30). Meer informatie betekent echter niet per definitie minder onzekerheid. Integendeel, het kan zelfs leiden tot meer onzekerheid (ibid.: 6). De tweede vorm van onzekerheid van een wicked problem heeft te maken met het strategisch gedrag van de actoren. Het is moeilijk te voorspellen welke houding en gedrag actoren zullen hanteren, maar ook welke invloed de interacties van deze strategieën hebben op de situatie en het proces. Naast de substantieve en strategische onzekerheid is er ook nog de institutionele onzekerheid. Niet alleen kenmerken wicked problems zich door een groot aantal actoren, maar ook hebben deze actoren vaak een verschillende institutionele achtergrond (ibid.: 7). Actoren hebben niet alleen verschillende percepties, doelen en belangen, maar zij komen vaak uit verschillende organisaties, van verschillende niveaus en netwerken. Interactie tussen de actoren is lastig, aangezien eenieder zich laat leiden door eigen taken, meningen en (in)formele regels van hun organisatie en hun netwerk (ibid.: 7).

De Bruijn e.a. (2002: 23) noemen nog een ander belangrijk aspect van ongestructureerde problemen. Zij geven namelijk aan dat dit ongestructureerde karakter voortkomt 'uit het gegeven dat een bepaalde problematiek niet in isolement kan worden opgelost, maar vervlochten is met andere problemen' (de Bruijn e.a., 2002: 23). Deze vervlechting betekent dat een probleemoplossing meerdere vlakken raakt dan enkel het centrale probleem. Dit betekent dat de gevolgen van een probleemoplossing een grotere impact hebben dan in een inhoudelijk ontwerp kan worden vastgesteld. Er moeten dus afwegingen worden gemaakt, waarbij de gevolgen van de probleemoplossing voor andere problemen in acht worden genomen. Hierbij is het van belang te melden dat het maken van afwegingen nooit neutraal en objectief is (De Bruijn e.a., 2002).

3.2.2 Governance als antwoord op complexiteit

Een standaard klassieke, hiërarchische top-down aanpak van een overheid biedt in een moderne netwerksamenleving geen uitkomst. «Governance» is een antwoord op deze onzekere en complexe omgeving (Koppenjan & Klijn, 2004). Door de nadruk te leggen op een horizontale sturing, een beter gebruik van kennis van andere actoren en het vroegtijdig betrekken van actoren om tot een gedeelde visie te komen, biedt *governance* de kans om de kwaliteit van de besluitvorming, de legitimiteit van het beleid, het draagvlak en steun en het innovatieve vermogen te vergroten (ibid.: 108). Governance is daarom niet alleen bedoeld om de effectiviteit van het openbaar bestuur te vergroten, maar ook om integrale, innovatieve, grensoverschrijdende oplossingen te genereren die beter aansluiten bij de complexe problemen (ibid.: 110). Samenwerking tussen partijen is vereist om een probleem aan te pakken. Niemand beschikt immers zelf over alle benodigde middelen. Besluitvorming omtrent complexe problemen is echter zelf al complex. Hoe kan op goede wijze vorm worden gegeven aan het proces om te komen tot gedegen besluitvorming? Procesmanagement, het procesontwerp, de rol van de procesmanager spelen hierbij een relevante rol. In het licht van deze onzekere omgeving zal echter ingegaan worden op twee andere aspecten: leiderschap en bestuurlijke lichtheid.

3.3 Omgaan met een complexe omgeving: de rol van leiderschap

Welke rol speelt leiderschap in een horizontale netwerkomgeving? Actoren die hiërarchisch aan elkaar gelijk zijn. Immers, zij zijn van elkaar afhankelijk. Er lijkt een spanning te bestaan tussen de horizontale logica van interactiviteit en wederzijdse afhankelijkheid en de verticale logica van leiderschap (Hendriks & Tops, 2000). Beelden en metaforen worden gebruikt om een verhaal kracht bij te zetten, maar bieden bovendien mogelijkheden voor ordening en structuur. Zo noemen Hendriks en Tops (2000) vier archetypen van leiderschap: de kapitein, de dirigent, de slagman en de regisseur. Om terug te grijpen op enkele woorden van Pieter Tordoir in de inleiding: “Netwerkvorming is als een orkest zonder dirigent” (Tordoir, 2007). Opvallend hierbij is de metafoor van leiderschap als dirigent, terwijl Tordoir aangeeft dat een dirigent in een netwerksamenleving niet nodig is. Tordoir doelt hierbij op eigen verantwoordelijkheid van de actoren in het netwerk. Zij moeten meeluisteren en elkaar goed in het oog houden, waarbij bovendien ruimte is voor improvisatie. Is dit een onverenigbare zienswijze op de urgentie van leiderschap?

3.3.1 Doorslaggevend en faciliterend leiderschap

Ook leiderschap kan echter in dienst staan van de horizontale verhoudingen. Hendriks en Tops (2000) noemen hierbij een onderscheid tussen enerzijds doorslaggevend en anderzijds faciliterend leiderschap. Zij geven aan dat de opvattingen over leiderschap en politieke cultuur heen en weer slingeren, de *swing of the pendulum*. In een consensusdemocratie is traditioneel meer ruimte voor faciliterend leiderschap dan voor doorslaggevend leiderschap (ibid.). Hierbij heersen de waarden van de drie c's: consensus, compromis en consultatie. Daar staan de drie d's tegenover: daad, durf en duidelijkheid. Dit zijn de waarden voor een daadkrachtdemocratie (ibid.). In de onderstaande tabel worden beide vormen van leiderschap en de kenmerken genoemd. Hendriks en Tops (2000) zien faciliterend leiderschap als uitdaging. Ondanks de beeldvorming dat het minder wervend oogt, minder tot de verbeelding spreekt en minder eenduidig is dan doorslaggevend leiderschap, zien zij faciliterend leiderschap als uitdaging voor bestuurders. Zij maken hierbij gebruik van statusincongruentie. Verwachtingen van macht en invloed van bestuurders zijn al snel te hoog. Een wethouder of burgemeester wordt gemakkelijk overstemd door de gemeenteraad. Vanuit het oogpunt van coproductie, consensus en afhankelijkheid is deze statusincongruentie minder een probleem. Verwachtingen zijn minder hoog en beïnvloeding van politieke processen zijn afhankelijk van het vermogen tot overtuigen en tot het ontwikkelen van gezag (ibid.).

Doorslaggevend leiderschap	Faciliterend leiderschap
Waarden: daadkracht, durf en duidelijkheid	Consensus, compromis en consultatie
Handelingsmodellen: wikken en beschikken	Handelingsmodellen: schikken en plooiën
Benadering van beleid en bestuur: instrumenteel en productgericht	Benadering van beleid en bestuur: interactionistisch en coproductief
Beelden en metafoor: kapitein, dirigent, slagman	

Tabel 3.1 Leiderschap (bron: Hendriks & Tops, 2000)

Opvallend hierbij is dat zij spreken over óf doorslaggevend óf faciliterend leiderschap. Waarom geen combinatie van beide vormen? Sluit de ene vorm van leiderschap de andere uit? In de context van enerzijds doorslaggevend en anderzijds faciliterend leiderschap kan ook gesproken worden van het onderscheid tussen project- en procesmanagement. Projectmanagement kent een inhoudelijke benadering. De aanname dat problemen en oplossingen, weliswaar binnen bepaalde grenzen, redelijk stabiel zijn maakt een projectbenadering mogelijk: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf opgesteld eindproduct (de Bruijn e.a., 2002: 28). Edelenbos (2007) geeft aan dat projectmanagement

zich onder andere richt op inhoud, beheersbaarheid, daadkracht en commitment. Een projectmatige benadering leent zich derhalve goed voor doorslaggevend leiderschap. Of andersom geredeneerd: doorslaggevend leiderschap is een verschijningsvorm van projectmanagement.

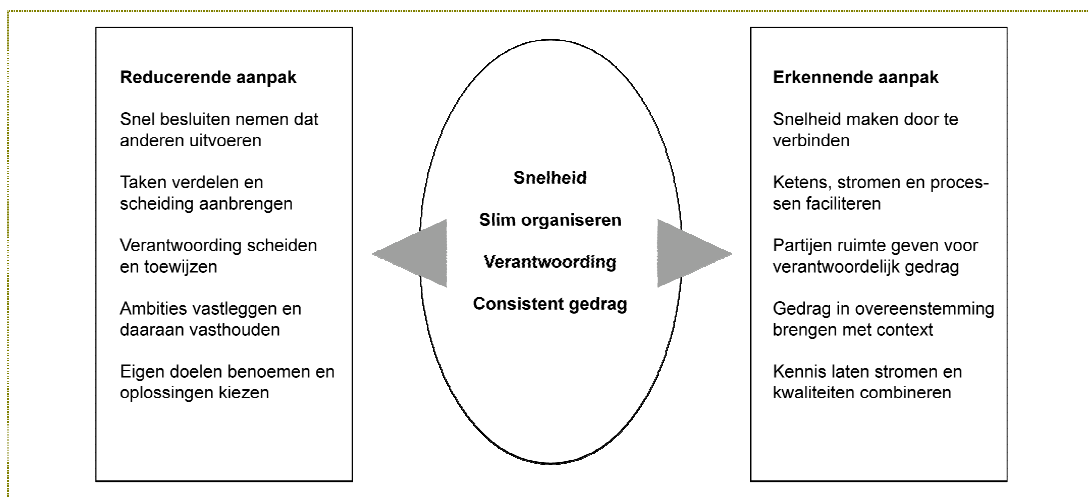
Procesmanagement richt zich daarentegen niet zozeer op de inhoud van het probleem, maar op het proces van de besluitvorming omtrent het probleem (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2002). Procesmanagement kenmerkt zich bovendien door de betrokkenheid van een veelheid aan actoren. Op deze manier is het streven naar consensus, compromissen een uitdaging en het doel. Coproductie en interactie zijn daarbij voorwaarden voor een goed resultaat. De procesbenadering biedt kans voor het vergroten van het draagvlak, het reduceren van inhoudelijke onzekerheid, het verrijken van probleemdefinities en oplossingen, het incorporeren van dynamiek, het vergroten van de transparantie van besluitvorming en het depolitiseren van besluitvorming (De Bruijn e.a., 2002). Anders gezegd: faciliterend leiderschap is een verschijningsvorm van procesmanagement. Dit klinkt erg positief, toch kent ook een benadering die zich te sterk richt op het proces enkele gevaren en/of risico's. Een belangrijk risico is de kans op een trage en stroperige besluitvorming. Een procesbenadering impliceert immers overleg en onderhandeling. Overleg en onderhandeling kost per definitie tijd. Soms vindt dit bovendien plaats tussen onwillige partijen. Het betrekken van een groot aantal partijen betekent ook meer mogelijkheden om het proces te blokkeren. Het probleemoplossend vermogen van partijen kan door een procesbenadering verminderen. Door partijen in een proces met elkaar te confronteren, kunnen conflicten ontstaan, wat vervolgens kan leiden tot het vergroten van tegenstellingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2001: 195). Een ander belangrijk risico is verarming van de besluitvorming, in plaats van verrijking. Een groot aantal partijen betekent (veelal) ook een groot aantal verschillende belangen. Om tot consensus te komen is de kans aanwezig dat het resultaat *'zich aan de onderkant van het gemiddelde bevindt: het is een grauw en grijs compromis.'* (De Bruijn e.a., 2002: 46). Daarnaast bestaat de kans op koehandel. Compensatie voor verliezers vindt *'willekeurig'* plaats. Op deze manier bestaat het besluit niet uit verbonden onderwerpen (ibid.). Ten derde wordt de rol van de manager genoemd. Verrijking in het proces is onmogelijk wanneer er sprake is van *'inhoudsloos management'*. Dit inspireert niet, noch roept het weerstand op. Op deze manier is verrijking onmogelijk (ibid.). De Bruijn e.a. (2002) noemen in de context van procesmanagement een belangrijke voorwaarde. Procesmanagement heeft namelijk alleen zin en kans van slagen als er bij de belangrijkste partijen en/of stakeholders een *'sense of urgency'* is. Zij moeten er van overtuigd zijn dat een bepaalde problematiek om een oplossing vraagt, waarbij samenwerking vereist is. De Bruijn e.a. (2002: 70) spreken in dit verband over een *'conditio sine qua non'*.

In het voorgaande werd reeds de vraag gesteld of ook de combinatie van doorslaggevend en faciliterend leiderschap mogelijk is. Of zowel een procesmatige als een projectmatige benadering. De Bruijn, ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) gaan bij het onderscheid tussen project en procesmanagement ook in op de rol van de command and control in een proces. Command en control is hierbij een stijl die zich kenmerkt door verticale verhoudingen en een heldere afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zij stellen dat het te eenvoudig is om te veronderstellen dat command and control geen enkele rol kan spelen bij procesmanagement (de Bruijn e.a., 2002: 63). Bepaalde vormen van command and control kunnen juist een prikkel zijn om toe te treden tot het proces en/of zich coöperatief op te stellen. Het kan op deze manier een aanjager zijn voor het proces (ibid.). Hieruit blijkt dat het wel degelijk mogelijk is om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van leiderschap, maar dat een combinatie van beide vormen juist noodzakelijk is. Beide benaderingen kennen hun eigen voor- en nadelen. Het vinden van een evenwicht tussen beide benaderingen is derhalve de uitdaging, om zodoende een meerwaarde te bereiken.

Het gaat derhalve om procesmanagement waarbij bovendien gebruik wordt gemaakt van een projectmatige aspecten (Edelenbos, 2007).

3.3.2 Ordezoekend- en complexiteiterkennend leiderschap

Teisman (2005) gaat ook in op het publiek management. Hij gaat hierbij ook in op de competenties van publieke managers. De competenties die zij nodig hebben om effectief te kunnen handelen in complexe systemen (Teisman, 2005). Actoren in complexe systemen moeten hun context begrijpen, kunnen communiceren en weten waar zij zelf staan. Het gaat hierbij niet zozeer om het toevoegen van items aan de bestaande lange lijsten van kwaliteitsvereisten, maar het gaat over de vraag hoe competenties van kleur verschieten in ordenend en ontwikkelend perspectief. Teisman onderscheidt hierbij ordezoekende managers en complexiteiterkennende managers. De eerste ideaaltype is op zoek naar orde om daarmee stabiliteit te brengen. Zij dienen echter het gevaar voor inertie te beteugelen. Complexiteiterkennende managers zijn op zoek naar ontwikkeling. Zij hopen hierbij 'groei te realiseren, de noodzakelijke aanpassing aan veranderende omstandigheden op te roepen en een wanorde te creëren die tot innovaties en toevallige ontdekkingen leidt' (Teisman, 2005: 141). Zij dienen echter het gevaar te beteugelen dat ambities niet enkel uitmonden in mooie woorden en abstracties en vervolgens zullen vervluchtigen. Teisman (2005) noemt vijf terugkerende competenties voor leidinggevend en managers, te weten: snelheid, slimheid, verantwoordelijkheid, consistentie en visie. Deze competenties zijn hieronder (schema 3.1) geschematiseerd uitgewerkt onder de noemers 'reducerende aanpak' (ordezoekend) en 'erkennende aanpak' (complexiteiterkennend).



Figuur 3.1 Vijf competenties van leiderschap als reducerende en erkennende aanpak (Teisman, 2005: 142)

Ondanks het onderscheid tussen de reducerende en erkennende aanpak, gaat het volgens Teisman om het zoeken naar een 'gulden middenweg'. Dit lijkt een typisch 'Nederlandse' oplossing als resultante van het poldermodel. De twee benaderingen staan op gespannen voet met elkaar, ook daarom moet men op zoek naar een manier om beide benaderingen te combineren (Teisman, 2005). Juist dan verkrijgt men meerwaarde. Dit zal hieronder worden toegelicht. Per benadering zal de link worden gelegd met de andere benadering.

Leidinggeven vereist slagvaardig handelen (snelheid), slim organiseren (slimheid), het dragen van verantwoordelijkheid (verantwoordelijkheid), consistentie in gedrag (consistentie) en kennis van zaken (visie).

Voor een ordezoekende manager is zijn eigen orde de basis. Het is daarbij van groot belang dat er beslissingen worden genomen die zowel het eigen belang dienen als anderen verlokken tot co-evoluerende (zie kader) beslissingen. De wens om orde te hebben in de eigen organisatie moet zowel de eigen ambities mogelijk maken, maar ook meerwaarde bieden in ketens en netwerken. De eigen verantwoordelijkheden moeten helder benoemd worden, en er moeten afspraken worden gemaakt over de manier waarop verantwoording wordt afgelegd, echter wel met de ambitie om te komen tot manieren om gezamenlijk verantwoording te kunnen nemen. Ambities en de koers van de organisatie dienen vastgesteld te worden, maar er moet ook ruimte blijven voor koerswijzigingen. Het op orde hebben van de eigen kennisfunctie is nodig, maar er moet bovendien verbinding worden gezocht met andere kennisproducten, zodat ook ongekende reacties verdisconteerd kunnen worden (Teisman, 2005).

De complexiteiterkennende manager, of de wanordebenuttende manager, redeneert en handelt niet vanuit zijn eigen orde, maar vanuit ketens, netwerken en processen. Verbonden innovatieve beslissingen moeten zo vorm worden gegeven dat deze ook betekenisvol worden voor de eigen achterban. Voor complexiteiterkennende managers is het verleidelijk om op te gaan in het formeren van ketens, netwerken en processen. Daarbij verliezen zij de verbinding met de individuele organisatie. Het is dan zaak om de formatiewerkzaamheden van ketens te combineren met het eigen belang van de deelnemende partijen. Verantwoording voor verbindingen blijft in het ordezoekend perspectief onderbelicht. Een complexiteiterkennende manager verklaart de kloof tussen voornemens en uitvoering door ontbrekende of zwakke verbindingen in grotere gehelen. De manier waarop gehelen bijdragen aan aparte organisatiedoelen moeten zichtbaar worden gemaakt, maar daarbij is het van belang dat actoren hun verantwoordelijkheid niet kunnen afschuiven. Kennis dient zich contextueel aan, daarnaast moet een manager kennis nemen van concurrerende perspectieven (meervoudige interpretaties van kennis). Het dynamiseren van kennis is van groot belang, maar het reflecteren via meervoudige betekenisstoekenning is daarbij noodzakelijk (Teisman, 2005).

Co-evolutie: snelle koerswijzigingen zijn mogelijk wanneer verschillende handelingseenheden binnen de systemen adaptief handelen en deze handelingen elkaar versterken. Deze co-evolutie is afhankelijk van de betekenis die handelingen/beslissingen hebben in het systeem en is derhalve niet primair afhankelijk van de interne logica van beslissingen en beslissters. Op deze manier wordt snelheid gerealiseerd wanneer verbindingen tussen inhoud, actoren, subsystemen en processen worden gemaakt. Verbroken verbindingen vertragen op deze manier ontwikkelingen (Teisman, 2005: 145).

Ook in het perspectief van ordezoekend en complexiteiterkennend leiderschap kan de verbinding worden gelegd met proces- en projectmanagement. Procesmanagement richt zich op stakeholders, ontwikkeling, ronden, draagvlak en bewegingsvrijheid. Vertrouwen is daarbij de basis voor interactie tussen actoren (Edelenbos, 2007). Vanwege de complexiteit van de omgeving, mede vanwege de veelheid aan actoren en de 'wicked problems' die opgelost dienen te worden, is het van groot belang dat stromen en processen worden gefaciliteerd. De partijen dienen de ruimte te krijgen om zelf te beslissen of zij willen participeren in een proces en om te beoordelen of een proces voldoende fair is. Zo zijn partijen in staat het proces te verrijken. Procesmanagement erkent op deze manier de complexiteit van de omgeving.

Zoals eerder vermeld richt projectmanagement zich op shareholders, beheersbaarheid, fasering, daadkracht en commitment. Helderheid in verhoudingen, taakverdelingen, en verantwoordelijkheden zijn manieren om orde te krijgen in een complexe omgeving. Het vooraf benoemen van doelen en ambities maken het

mogelijk om achteraf te beoordelen in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Projectmanagement is in deze context een middel voor leidinggevendenden om orde en stabiliteit na te streven.

3.3.3 Leiderschap als interactie

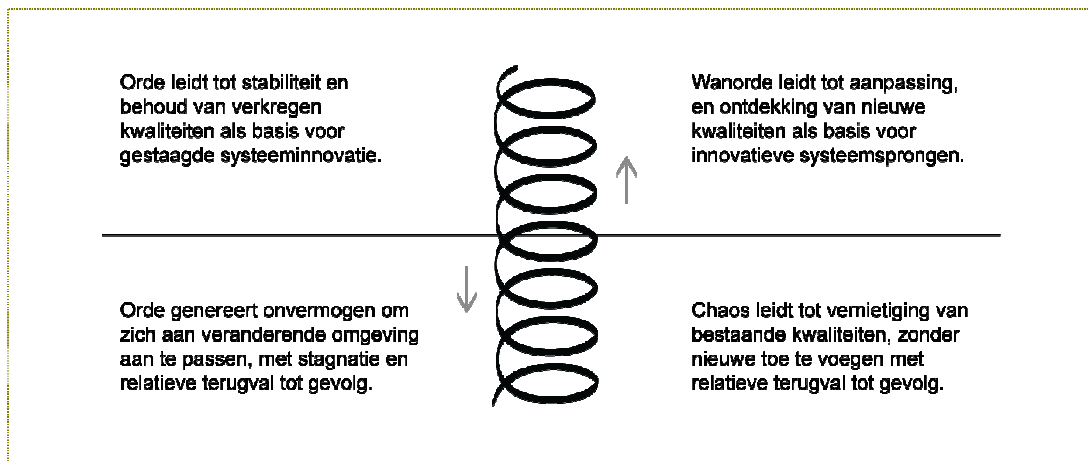
Teisman (2005: 167) gaat in zijn verhaal over leiderschap nog een stap verder en geeft aan dat leiderschap een kenmerk van interactie is. Een leidinggevende dient vertrouwen in te boezemen, consequent te handelen en anderen te motiveren door woorden en eigen daden, dan pas zullen leiders worden gevolgd (ibid.). Leiderschap is voorts niet enkel een eigenschap van een individu. Hij geeft aan dat leiderschap in toenemende mate een eigenschap is van systemen in hun geheel. Complexe systemen hebben een eigen ontwikkelingsgang, waarop mensen niet zoveel invloed hebben. Teisman spreekt in deze context over de 'irrelevantie van individuen'. Men overschat de rol van individuen, terwijl juist het complexe karakter van het systeem verklaart hoe het systeem zich ontwikkelt.

'Systemen bestaan in die benadering uit een veelheid aan subsystemen die elkaar overlappen en die elkaar op onnavolgbare wijze onderling beïnvloeden. Daarbinnen komt een veelheid aan processen van collectief handelen tot ontwikkeling, waaruit zich ketens en netwerken ontwikkelen. De subsystemen en processen zelf zijn al ingewikkeld genoeg (veel actoren, veel factoren, veel relaties), maar omdat ze elkaar ook nog eens beïnvloeden op onnavolgbare wijze, vormt het gehele systeem een samengesteld, onkenbaar en onbeheersbaar geheel' (Teisman, 2005: 169).

3.3.4 Leiderschap op de grens van chaos en orde

Teisman (2005) geeft aan dat er in complexe sociale systemen niet enkel sprake is van ordescheppende en complexiteiterkende benadering, maar dat er ook een grens tussen deze 'orde en chaos' bestaat. Juist op deze grens is het mogelijk te komen tot effectief leiderschap. Deze begrippen orde en chaos worden in een neutrale betekenis gebruikt. Orde verwijst naar zich herhalende patronen met min of meer gekende samenhang. Chaos (of wanorde) verwijst naar opkomende patronen van samenhang. Teisman geeft aan dat "zowel de terugkoppeling die een subsysteem krijgt op eerdere patronen van samenhang, de (toevallige) interferenties met andere subsystemen, als gebeurtenissen buiten het systeem kunnen bijdragen aan de opkomst van patronen". Zowel chaos en orde kunnen op deze manier bijdragen aan ontwikkeling, maar ook aan stagnatie (Teisman, 2005: 172). Beide begrippen kennen een positieve en negatieve verschijningsvorm. Zo is inertie de negatieve verschijningsvorm van orde. In geval van inertie past het systeem zich niet aan veranderende omstandigheden aan. Stabiliteit is de positieve verschijningsvorm van orde. Vervluchting is de negatieve verschijningsvorm van chaos: het systeem is zoekende naar nieuwe mogelijkheden, maar verwezenlijkt niets van dit. Ruimte voor ongekende ideeën, ontmoetingen of aanpassingen die resulteert in vernieuwing is de positieve verschijningsvorm van chaos. Op de grens van orde en chaos vinden omslagen plaats die kunnen bijdragen aan ontwikkeling en stagnatie. Volgens Teisman (2005) is juist wanorde van cruciaal belang voor een systeem. Het onvoorzien op elkaar ingrijpen van verschillende subsystemen die zichzelf sturen, biedt kansen op innovatie en verbetering. Hieruit kan vervolgens een nieuwe orde voortvloeien die van hogere kwaliteit is, de zogenoemde systeemsprongen. Wanorde is op deze manier de gunstige omstandigheid voor serendipiteit: "het vermogen om iets te vinden wat niet gezocht werd" (Teisman, 2005: 173). Ondanks dit vermogen van wanorde, bestaat ook de kans dat wanorde leidt tot vervluchting. Op deze manier helpt wanorde slechts om de kloof tussen wensen en uitvoering te vergroten. De wensen nemen krachtig toe, terwijl aan de noodzakelijk uitvoering geen aandacht wordt besteed (Teisman, 2005: 174).

Juist op de grens tussen chaos en orde is voldoende beweging om effectief te kunnen ontwikkelen, maar niet te veel beweging zodat consolidatie van handelingen niet meer mogelijk is of zoveel verstarring dat verandering niet mogelijk is (ibid.). Dit is echter het product van coproductie tussen beide typen leidinggevend. Beide typen leidinggevend dienen te aanvaarden dat effecten van handelen vooral in de interacties en interfaces tussen handelingseenheden bepaald worden.



Figuur 3.2 Effectief leiderschap op de grens van chaos en orde (Teisman, 2005: 173)

3.3.4 Leider gelijk aan procesmanager?

Een interessante vraag in de context van leiderschap is de functie van de procesmanager. Zoals eerder vermeld valt leiderschap zowel in koppeltermen van chaos en orde en doorslaggevend en faciliterend leiderschap te verklaren met het onderscheid tussen project- en procesmanagement. In de context van project- en procesmanagement vervult de procesmanager een bijzondere rol. Op deze manier vervult de procesmanager mogelijk ook een bijzondere functie op het gebied van leiderschap. Derhalve wordt ingegaan op de rol van de procesmanager.

Naast de rol van management van het proces kan een procesmanager ook andere rollen vervullen. Zo kan de procesmanager bijvoorbeeld inhoudsdeskundige zijn, beheerder van financiële middelen of behartiger van een deelbelang. Een dergelijke dubbele rol versterkt de machtspositie van de procesmanager en daarmee de invloed die hij op andere partijen kan uitoefenen. Daarnaast kan het bevorderlijk zijn voor een efficiënte procesvoering. Is er echter sprake van onvoldoende coöperatie en vertrouwen tussen partijen dan kan een dergelijke dubbele rol zich tegen de procesmanager keren. Een inhoudelijke stellingname kan worden geïnterpreteerd als een steunbetuiging aan een van de partijen. Een interventie als procesmanager kan worden opgevat als een interventie voor het 'eigen' belang en financiële problemen kunnen de procesmanager worden aangerekend. In de literatuur wordt daarom veelal gewezen op de kracht die de procesmanager ontleend aan een beperkte machtspositie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2001).

Bruijn e.a. (2002) gaan nog dieper in op de rol van de procesmanager en op de strategieën die de procesmanager kan hanteren. Zij noemen de vier kernelementen van het procesontwerp, namelijk openheid, bescherming van de core values (kernwaarden) van partijen, voortgang en transparantie, en geven aan dat deze ook van toepassing op de rol van de procesmanager. De procesmanager is immers de aangewezen persoon om deze elementen vorm te geven in het proces. Het is de taak van de procesmanager om te zorgen voor een open proces met voldoende inhoud, dat plaats vindt in een veilige omgeving, waarbij

partijen worden geprikkeld om te participeren. Binnen dit proces heeft de procesmanager de mogelijkheid om verschillende rollen en strategieën toe te passen.

Strategieën

De positie van procesmanager kan men kenschetsen als een (onpartijdige en) onafhankelijke positie. Deze verhouding met de andere partijen is echter paradoxaal. Enerzijds is de procesmanager onafhankelijk, anderzijds is hij afhankelijk van de andere partijen in het proces. Een procesmanager is kwetsbaar als de steun voor zijn gezag afkalft (de Bruin e.a., 2002: 111). Een strategie om met deze positie om te gaan is het versterken van de machtspositie van de procesmanager door meerdere, aanvullende functies toe te kennen: als inhoudsdeskundige, penningmeester of als 'balancer', waarbij de procesmanager bepaalde ondervertegenwoordigde belangen in het proces gestalte geeft (ibid.). Zoals eerder aangegeven biedt dit meerwaarde in een coöperatieve omgeving. De positie van de procesmanager ten opzichte van de andere partijen wordt versterkt door andere partijen meer afhankelijk te maken van de procesmanager.

In een non-coöperatieve omgeving kunnen deze aanvullende rollen echter averechts werken. In een dergelijke omgeving kan de procesmanager een andere strategie toepassen, waarbij zijn machtspositie beperkt is en hij zich terughoudend opstelt. De Bruin e.a. (2002: 112-114) noemen vijf strategieën om deze positie te versterken:

- *Framing: conflicten tussen partijen.* Wanneer conflicten zich voordoen is het zaak dat de manager er voor zorgt dat deze plaatsvinden tussen de partijen. De partijen dienen dan zelf zoveel mogelijk het conflict op te lossen, de manager stuurt vanaf de 'zijlijn'.
- *Opbouwen van sociaal krediet bij de partijen.* De manager moet zorgen voor het opbouwen van sociaal krediet bij de verschillende partijen. Door de verschillende actoren goed te ondersteunen daar waar zij dit nodig achten, kan de procesmanager zijn positie weer versterken.
- *Gematigde conflicten aangaan met partijen zonder exit-opties.* De procesmanager kan een gematigd conflict aangaan met partijen die niet snel geneigd zullen zijn om het proces te verlaten. Zij dienen een hogere pijngrens te hebben dan partijen die wel een exit-optie bezitten.
- *Bypasses met partijen.* Een procesmanager kan een bypass ontwikkelen met een partij van buiten het proces. Zodoende kan de procesmanager via een tweede/andere weg met verschillende partijen binnen het proces onderhandelen/communiceren. Door een dergelijke relatie aan te gaan kan de manager zorgen voor een toename van de gevoeligheid van een partij, zodat deze eerder geneigd is toe te geven of overstag te gaan.
- *Regie externe steun.* De procesmanager kan een partij zoeken buiten het proces, opdat deze partij de manager kan steunen en mogelijk de partijen binnen het proces kan overtuigen van bepaalde zaken.

De procesmanager dient goed zicht te hebben op de verschillende deelnemende partijen. Daarbij is het vooral van belang dat de procesmanager de partijen voldoende ruimte geeft om het proces zelf zijn werk te laten doen. Ook moet er ruimte zijn voor het meenemen van voldoende ideeën in het proces. Door te snel besluiten te nemen, doet de kans zich voor dat er nooit een veel beter resultaat wordt gevonden (De Bruijn e.a., 2002). Het gaat er om de juiste snaar te raken waarbij zoveel mogelijk participatie kan worden gecreëerd, wat ten goede komt aan de inhoud van het proces. Daarnaast is het aan de procesmanager om te zorgen voor een goede begeleiding van het inhoudelijke debat. Het is aan de procesmanager om in te zien wanneer welke strategie moet worden toegepast om te komen tot een vruchtbaar besluit. Hierbij

treedt het 'fingerspitzengefühl' van de manager op de voorgrond; het juist aanvoelen welke optie het beste zal kunnen zijn (Blonk, Jaspers Faijer & 't Hart, 2008).

3.4 Omgaan met een complexe omgeving: de rol van bestuurlijke drukte en -lichtheid

"De term bestuurlijke drukte roept vele associaties op. Verrommeling van het binnenlands bestuur. Oeverloos overleg. Het 'Mercedesbeeld': hetzelfde rijtje dienstauto's dat telkens voor een ander pand staat geparkeerd voor de volgende vergadering. Bestuurlijke spaghetti. Teveel bestuurders die zich bezighouden met 1 km²" (www.centrumvoorgoodgovernance.nl).

Bestuurlijke drukte uit zich op verschillende manieren. Om bestuurlijke lichtheid voldoende te kunnen begrijpen is het zinvol en noodzakelijk om ook bestuurlijke drukte te begrijpen. Bestuurlijke lichtheid en met name bestuurlijke drukte zijn termen die veelvuldig gebruikt worden, ook (of misschien wel vooral) in de context van regionale samenwerking. Regionale samenwerking kenmerkt zich door de veelheid aan publieke actoren op lokaal en/of provinciaal niveau (multi-level-governance) die naast het regionale niveau ook op 'hun eigen' niveau opereren. In het openbaar bestuur worden interdependenties en netwerken vaak als bron van bestuurlijke drukte gezien (Teisman, 2006: 9). Toch zijn de gevolgen van de netwerkvorming niet te ontkomen. Teisman (2006) geeft ook aan dat bestuurlijke drukte vaak wordt aangehaald zodra bestuurders last van elkaar ondervinden. Zij roepen dan op tot nieuw en krachtig leiderschap of tot nieuwe krachtige bestuurlijke organisaties.

3.4.1 Bestuurlijke drukte: wat is het?

Ook Soeterbroek (2004) besteedt aandacht aan bestuurlijke drukte en lichtheid. 'Licht beschrijft hij in termen van optimisme, dansen, aansluiting zoeken, meebewegen en ombuigen' (Nirov, 2007). Bestuurlijke drukte beschrijft hij als een 'veelheid aan elkaar overlappende issues, concepten, arena's en regelsystemen' (Soeterbroek, 2004). Bestuurlijke drukte is in wezen een uit de hand gelopen poging om te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Wolthuis, 2006). Bestuurlijke coördinatie kan resulteren in bestuurlijke drukte. Bestuurders signaleren een kloof tussen de gewenste resultaten en de huidige situatie. Vervolgens verhogen zij hun bestuurlijke inspanning en coördinatie, maar omdat hier niet het probleem ligt, wordt het resultaat eerder slechter dan beter. Het gevolg hiervan is wederom dat de bestuurders hun inspanning en coördinatie verder opvoeren, enzovoorts. (Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005). Het 'Mercedesbeeld' doemt dan op: dezelfde rij Mercedesen bij wisselende overleggen. De Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005) spreekt hierbij over het sluipenderwijs verworden van bestuurlijke coördinatie tot bestuurlijke drukte. Deze dynamiek wordt ook aangeduid als de Wet van de Bestuurlijke Drukke (De Leeuw, 2001). Bestuurlijke drukte is dus niet enkel het gevolg van de aanwezigheid van een veelheid aan bestuurders. De kans op bestuurlijke drukte neemt wel toe als het aantal betrokkenen toeneemt. Er spelen andere factoren die bepalender zijn voor het ontstaan van bestuurlijke drukte. Ook Wolthuis (2006) geeft net als Teisman aan dat bestuurders al snel spreken van bestuurlijke drukte wanneer zij er samen niet uitkomen of elkaar zelfs gevangen houden. Een situatie met hetzelfde aantal betrokkenen en een gelijke vergaderfrequentie waarbij wel resultaten worden geboekt, wordt echter niet als bestuurlijke drukte ervaren (Wolthuis, 2006).

Vanwaar de aandacht voor bestuurlijke drukte? In eerste instantie belemmert het een goed functioneren van de overheid. Wanneer bestuurders niet meer weten wie waarvoor aanspreekbaar en verantwoordelijk is en als besluiten worden genomen in ondoorzichtige onderhandelingsprocessen, dan is er weinig sprake van transparantie van het bestuur. Een voor burgers aanspreekbaar bestuur en heldere publieke

verantwoording kan dan ook geen sprake zijn (Wolthuis, 2006; Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005). Naast het democratische aspect doet bestuurlijke drukte ook afbreuk aan de effectiviteit van het openbaar bestuur. Er wordt veel overleg gevoerd, en te weinig resultaat geboekt (ibid.).

Van belang blijft het echter om in gedachten te houden dat bestuurlijke drukte voor een gedeelte onvermijdelijk is. Voor een deel heeft het te maken met de complexe samenleving de daarmee samenhangende complexe maatschappelijke vraagstukken (wicked problems). Anderzijds is de bestuurlijke drukte ook voor een deel 'ingebakken' in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. In geval van een dictatuur heeft men weinig last van bestuurlijke drukte. In Nederland kennen wij echter het Huis van Thorbecke en andere publieke instellingen, zoals wgr-plusregio's, stedelijke netwerken en andere op afstand geplaatste verzelfstandigde bestuursorganen, zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Ook de menselijke factor speelt een rol bij de het fenomeen bestuurlijke drukte. De persoonlijke competenties van bestuurders is bepalend voor de samenwerking (Wolthuis, 2006). Bestuurlijke drukte kent niet enkel nadelen, maar kent ook mogelijk zwaarder wegende voordelen (ibid.). Zo biedt bestuurlijke drukte ook kansen. Het creëert namelijk verschillende podia waarop een bestuurder kan acteren, het geeft de mogelijkheid deals te sluiten, te schakelen tussen verschillende niveaus, het netwerk te onderhouden et cetera (Soeterbroek, 2004). Wolthuis (2006) noemt naast deze meer 'tactische' individuele voordelen ook andere punten. Bestuurlijke drukte heeft ook een verrijkende werking. Zo draagt het bij aan de zorgvuldigheid van besluitvorming en aan het vergroten van het draagvlak voor genomen besluiten. Op deze manier is ook bij bestuurlijke drukte sprake van een 'swing of the pendulum'. Op het ene moment kan het beeld van stroperigheid hoogtij vieren, op een ander moment is bestuurlijke drukte een verschijnsel van het Nederlandse poldermodel, waarbij belangen worden geïntegreerd en er gedegen besluitvorming plaatsvindt. Ook Soeterbroek (2004: 2) noemt deze tegenstrijdigheid in reactie op bestuurlijke drukte. Enerzijds is er 'waardering voor de zoektocht naar nieuwe vormen van sturing en probleemoplossing in de als complex ervaren netwerksamenleving'. Anderzijds is er kritiek op de uitbouw van de 'beleidsfabrieken', 'polderoverleggen' en procedures (ibid.).

In het artikel 'Go with the flow' gaat Soeterbroek (2004) in op de manier waarop bestuurders omgaan met bestuurlijke drukte. Hij geeft aan dat de betrokkenen veelal intuïtief schakelen tussen de verschillende strategieën die schuil gaan onder hun basishouding: 'go with the flow'. Dit duidt volgens hem op een toenemende behendigheid in het 'spelen' met de complexiteit die kenmerkend is voor de bestuurlijke drukte. Zo noemt Soeterbroek (2004) een overlevingsstrategie (coping), beïnvloedingsstrategie (benutten van kansen) en een ontwikkelstrategie (creëren). Hieronder wordt nader ingegaan op deze drie strategieën. De Nederlandse beleidspraktijk kenmerkt zich door een sterke groei van bestuurlijke arrangementen en interacties, zoals platforms, allianties en bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Deze bestuurlijke arrangementen en interacties ontwikkelen zich echter niet in plaats van, maar bovenop oudere vormen van sturing en samenwerking (Soeterbroek, 2004). Vooral in de wereld van de ruimtelijke vraagstukken is deze trend goed waarneembaar. Deze trend wordt gevoed door een combinatie van:

- een sterke gerichtheid op vernieuwende benaderingen, zoals toekomstvisies, integrale en gebiedsgerichte aanpakken en uitdagende ruimtelijke concepten, en de bijbehorende hoge ambities;
- een breed (en levend) besef van de beperkingen van huidige arrangementen om complexe en hardnekkige problemen aan te pakken;
- professionalisering en intensivering van de ontwikkeling van beleid en kennis;

- nieuwe initiatieven voor regionale en lokale projecten door bestuurders en belangenbehartigers om aandacht en geld los te maken;
- een 'logica' bij de overheid om steeds nieuwe regels en arrangementen te ontwikkelen als alternatief voor slecht functionerende regels en arrangementen.

3.4.2 Omgaan met bestuurlijke drukte

Woorden als complexiteitsreductie, rationalisatie en vluchten zijn bekende termen bij het verklaren van het handelen van individuen in complexe omgevingen. Negeren, versimpelen, afgrenzen of jezelf ongrijpbaar maken zijn voorbeelden van manieren waarop men omgaat met de complexiteit. March (1994) spreekt hierbij ook over de 'bounded rationality' van mensen. Op verschillende manieren gaan mensen om (coping) met de complexiteit: 'editing', 'decomposition', 'heuristics' en 'framing' (March, 1994: 11-14). Problemen kunnen bewerkt en gesimplificeerd worden, opgedeeld worden tot kleinere, behapbare delen of men kan zich gedragen zoals men gewend is in bepaalde situaties. Daarnaast bepaalt het referentiekader van een persoon ook de wijze waarop zaken benadrukt of versimpeld worden (ibid). Zoals Wolthuis (2006) en Soeterbroek (2004) aangeven, biedt bestuurlijke drukte mogelijkheden. Het biedt kansen voor individueel strategisch gedrag om zo beleidsvorming te beïnvloeden. Zo kunnen actoren parallel en sequentieel in verschillende arena's opereren (Klijn & Koppenjan, 2001). Een 'deadlock' in het ene arena kan ontvlucht worden door een andere weg te zoeken om de belangen te dienen, ofwel het gebruik van bypasses. Weggeman (2003) spreekt in deze context van 'forumshopping'. Het beleidsproces als drie verschillende stromen (probleem, actoren en oplossingen) die tezamen komen, biedt mogelijkheden om in te spelen, de stromen komen op een punt samen en vormen op dat moment een 'window of opportunity' (Kingdon, 1995). Ook bestuurlijke drukte biedt op deze manier mogelijkheden voor beïnvloeding van de beleidsvorming. Een derde strategie betreft het creëren van nieuwe betekenis. Actoren hebben interactie nodig om de eigen preferenties te vormen en de koppelingsmogelijkheden te herkennen. Interactie tussen actoren, het koppelen van percepties, probleemdefinities en het probleemoplossend vermogen worden voordelen van het procesmanagement beschouwd. Nieuwe bestuurlijke arrangementen zijn op deze manier broedplaatsen voor beleidsvernieuwing. Bestuurlijke drukte is dan een middel om nieuwe betekenis te creëren (Soeterbroek, 2004).

3.4.3 Bestuurlijke lichtheid op de grens van chaos en orde

Bestuurlijke lichtheid kan als tegenhanger van bestuurlijke drukte worden gezien. Dit kan, maar bestuurlijke lichtheid kan bovendien op een andere wijze worden benaderd. Enerzijds is bestuurlijke lichtheid het spiegelbeeld van de hiervoor beschreven bestuurlijke drukte. Op deze manier betreft bestuurlijke lichtheid het streven naar het verminderen en vereenvoudigen van overleggrems, om zo de drukte te verminderen. Bestuurlijke lichtheid betreft dan het pakket aan maatregelen. In dit kader kan gesproken worden over de wenselijkheid van een streefbeeld van bestuurlijke rust. Zoals eerder beschreven is een gedeelte van bestuurlijke drukte echter onvermijdelijk. Sterker nog, in zekere zin biedt bestuurlijke drukte kansen. Anderzijds kan bestuurlijke lichtheid de tweedeling tussen formaliseren-informaliseren betreffen. Op deze manier gaat het om de mate waarin processen van samenwerking en besluitvorming formeel gemaakt worden en geïnstitutionaliseerd zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op het onderscheid tussen het territoriale bestuur (Huis van Thorbecke: rijk, provincies en gemeenten), vormen van functioneel bestuur, andere vormen van samenwerking tussen overheden die vooral vrijwillig van karakter zijn en ad-hoc samenwerkingsverbanden (publiek-publiek of publiek-privaat). Vormen van functioneel bestuur zijn bestuursorganen met een beperkt in wetten vastgelegd takenpakket, zoals de waterschappen, politie en wgr-plusregio's (Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 2005). Samenwerkingsverbanden tussen overheden die zich

kenmerken door vrijblijvendheid en vrijwilligheid (stedelijke netwerken en ad-hoc samenwerkingsverbanden) zijn voorbeelden van bestuurlijke lichte constructies waarbij nauwelijks sprake is van formalisering en institutionalisering. Op deze manier kunnen de hierboven genoemde vormen van bestuur afgezet worden ten opzichte van de mate van formalisering en institutionalisering. In een toenemende mate van lichtheid valt (geschematiseerd) de volgende verdeling te maken: rijk, provincies en gemeenten – wgr-plusregio's – stedelijke netwerken – ad-hoc samenwerkingsverbanden. Bij de tweedeling tussen formaliseren en informaliseren gaat bijvoorbeeld om 'lichte constructies' waarbij in mindere mate rekening gehouden hoeft te worden met formele procedures. Constructies waarbij men vrij is om via bypasses de belangen te dienen, in plaats van de gebruikelijke lijn of arena, zoals netwerken functioneren. Of een constructie waarbij men op afstand toch over voldoende vermogen (en mandaat) beschikt om namens een partij commitment te tonen, zonder last te krijgen van ruggespraak. Het bewust omgaan met zware projectorganisaties, lichte afstemmingsconstructies en allianties zijn manieren om de bestuurlijke lichtheid te beïnvloeden. Het kunnen schakelen tussen schalen, of anders gezegd, het dansen over schalen, is in deze context een specifieke verschijning van bestuurlijke lichtheid. Te veel bestuurlijke lichtheid zal echter resulteren in dezelfde verschijnselen als die van bestuurlijke drukte: een uit de hand gelopen poging om tot afstemming en samenwerking te komen in het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Zodra bestuurlijke arrangementen te licht zijn, is het wellicht mogelijk om te schaken op verschillende speelvelden, zonder voldoende mandaat, zonder voldoende vermogen om 'package deals' te sluiten en commitment te tonen, is de kans op een succesvol resultaat minimaal.

Net als leiderschap manoeuvreert bestuurlijke lichtheid zich op een balans tussen chaos en orde. Een te groot aantal arena's en bypasses resulteert immers al snel in een ogenschijnlijke en gevoelsmatige chaos en wanorde. Bestuurlijke lichtheid biedt op deze manier kansen voor (meer) chaos, wanorde en toeval, waardoor kansen ontstaan voor vernieuwing. Terwijl een gebrek aan bestuurlijke lichtheid de bestaande orde en structuur bestendigt. Bestendigen van deze orde en structuur leidt echter (mogelijk) tot inertie. Het blijkt dat er een balans bestaat in de mate van bestuurlijke lichtheid. Ook in het geval van bestuurlijke lichtheid bestaat een op deze manier een optimum. Het gaat derhalve om het vinden dit optimum. Op het ene moment kan het betekenen dat dit gezocht moet worden naar het creëren van nieuwe bestuurlijke arrangementen, of het vergroten van het draagvlak van de vertegenwoordiging. Het afschaffen van bestuurlijke arrangementen kan echter soms noodzakelijk zijn om de balans te herstellen. In het volgende hoofdstuk wordt dit theoretisch fundament toegepast voor het onderzoek naar de betekenis en relevantie van leiderschap en bestuurlijke lichtheid op de balans tussen chaos en orde voor regionale samenwerking.

HOOFDSTUK 4 ANALYSEKADER

In het analysekader wordt beoogd de begrippen uit de centrale vraagstelling, alsook de begrippen uit de deelvragen te specificeren en te operationaliseren. Op deze manier worden de begrippen meetbaar gemaakt voor het onderzoek en worden er bovendien duidelijke grenzen gesteld aan het onderzoek. In de theoretische onderbouwing is een aantal theorieën uiteengezet om het onderzoek te funderen. In dit hoofdstuk leest u op welke wijze deze theorieën passen in het onderzoek naar de betekenis en relevantie van leiderschap en lichtheid voor regionale samenwerking door wgr-plusregio's. Of zoals in de centrale vraagstelling naar regionale samenwerking is geformuleerd:

“Welke betekenis en relevantie kennen de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein?”

In het onderzoek zijn vier begrippen van belang, die nader gespecificeerd en gedefinieerd dienen te worden: (1.) regionale samenwerking, (2.) leiderschap, (3.) bestuurlijke lichtheid en (4.) het ruimtelijk domein. Voor dit onderzoek is gekozen om de centrale aspecten op de balans tussen chaos en orde te plaatsen, waarbij nadrukkelijk gebruik gemaakt wordt van tegenstellingen. Ook in de theorie komen dergelijke tegenstellingen veel voor, zoals doorslaggevend en faciliterend leiderschap, project- en procesmanagement en bestuurlijke drukte en lichtheid.

4.1 Onderzoeksubject: regionale samenwerking door wgr-plusregio's

Stedelijke netwerken, ad-hoc samenwerkingsverbanden en wgr-plusregio's zijn voorbeelden van regionale samenwerking waarbij gemeenten, provincies en/of waterschappen met elkaar opereren. Ook private partijen kunnen opgenomen worden in vormen van regionale samenwerking. Toch is een dergelijke vorm van publiek-private regionale samenwerking weinig gebruikelijk. Er bestaan wel samenwerkingsvormen zoals de 'Triple Helix', waarbij private en publieke partijen samenwerken met kennisinstellingen. In dit kader wordt soms ook gesproken van de '4 O's', waarbij overheid, ondernemers, onderwijs en onderzoekers samenwerken, zoals de Kennisalliantie in de provincie Zuid-Holland (www.zuid-holland.nl).

Uit het bovengenoemde blijkt dat er verschillende verschijningsvormen van regionale samenwerking zijn. Juist vanwege deze diversiteit is onderzoek naar regionale samenwerking complex. Om deze reden is gekozen om een regionale samenwerking in dit onderzoek te beperken tot de verplichtende samenwerking tussen partijen op basis van hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat hierbij om de plusregio's, oftewel de wgr-plusregio's. In Nederland zijn acht wgr-plusregio's benoemd. Zo kennen steden of regio's als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Twente, Limburg en Arnhem-Nijmegen een wgr-plusregio.

Wgr-plusregio's fungeren als verlengd lokaal bestuur. Het vormt een vertegenwoordiging van de deelnemende gemeenten. Bij het fenomeen van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein gaat het echter niet om de wgr-plusregio's zelf. Dit vormt weliswaar een eigen organisatie, maar de kracht (en meerwaarde) van regionale samenwerking is de afstemming die tot stand komt bij samenwerking tussen wgr-plusregio's, gemeenten en provincies. Vanaf 1 juli 2008 zijn het immers de gemeenten en provincies die daadwerkelijk ruimtelijk beleid vormen. Hoe vindt afstemming plaats? Hoe wordt samengewerkt? Welke rol vervult de wgr-plusregio in het proces van beleidsvorming in het ruimtelijk domein? Is de wgr-plusregio bijvoorbeeld als een 'spin in het web'? Of gedraagt de wgr-plusregio zich meer als autonome entiteit?

Regionale samenwerking is derhalve ‘de houding en rol van de wgr-plusregio in het proces van de beleidsvorming mede ten opzichte van andere actoren zoals gemeenten en provincies’.

4.2 Leiderschap tussen chaos en orde

Wat betreft leiderschap is het de vraag op welke wijze de balans tussen chaos en orde inzicht biedt in de ‘toepassing’ van leiderschap om de meerwaarde en effectiviteit van regionale samenwerking te vergroten en te optimaliseren. In het theoretisch kader is ingegaan op leiderschap. Met twee tegenpolen is toegelicht wat de uitersten zijn: ordezoekend- versus complexiteiterkennend leiderschap en doorslaggevend- versus faciliterend leiderschap. Daarbij is ook het verband gelegd met project- en procesmanagement. Daarnaast zijn ook vijf competenties van leiderschap genoemd: snelheid, slimheid, verantwoordelijkheid, consistentie en visie (Teisman, 2005). Tot slot is geconcludeerd dat leiderschap zich als het ware op een balans begeeft tussen chaos en orde. De rol die een leidinggevende zich aanmeet kan schipperen tussen deze chaos en orde. In een complexe omgeving is het voor een leidinggevende zaak op zoek te zijn naar zowel orde als wanorde. Juist dan zijn er mogelijkheden voor vernieuwing, ontwikkeling en meerwaarde. Hierbij is het derhalve relevant om in te gaan wat leiderschap als chaos en als orde is. In tabel 4.1 wordt leiderschap nader ingevuld als orde. In tabel 4.2 wordt leiderschap als chaos omschreven, gebaseerd op theorieën van project- en procesmanagement (De Bruijn e.a., 2002), doorslaggevend en faciliterend leiderschap (Hendriks en Tops, 2000), en ordezoekend en complexiteiterkennend leiderschap (Teisman, 2005).

Orde	Leiderschap betekent
Projectmanagement: inhoud, beheersbaarheid en daadkracht	Project afbakenen met duidelijke grenzen, tijdspad, doelstelling en eindproduct
Daadkracht, durf en duidelijkheid in het optreden	Besluiten nemen die de eigen belangen dienen, opdat anderen volgen, genomen beslissingen volgen en niet in twijfel trekken, het ‘met de vuist op tafel slaan’
Helderheid in en scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (verticale hiërarchie)	Duidelijkheid bieden in bevoegdheden en taken, ‘straffen’ van slechte uitvoering van taken en uitvoeren van command and control
Gedrag is functiegebonden	Bieden van heldere afspraken in de vorm van contracten

Tabel 4.1 Verschijningsvormen van leiderschap als orde (De Bruijn e.a., 2002; Hendriks & Tops, 2000; Teisman, 2005)

Chaos	Leiderschap betekent:
Procesmanagement: procesgeoriënteerd, multi-actoromgeving, coproductie en co-evolutie	Coproductie en co-evolutie mogelijk maken door in te spelen op belangen, wederzijdse afhankelijkheid en de betekenis van handelen
Consensus, compromis en consultatie	Doel (en uitdaging): streven naar consensus en compromissen
Denken in en faciliteren van netwerken, ketens en processen (horizontale verhoudingen)	Creëren van nieuwe netwerken, inspelen op elkaar overlappende netwerken (via bypasses) en inspelen op de horizontale gelijkwaardigheid van actoren
Gedrag is contextgebonden en wordt zelf ingevuld door actoren (bewegingsvrijheid van actoren)	Ruimte geven voor invulling door anderen (gedrag en verantwoordelijkheid) bijvoorbeeld gebaseerd op vertrouwen

Tabel 4.2 Verschijningsvormen van leiderschap als chaos (De Bruijn e.a., 2002; Hendriks & Tops, 2000; Teisman, 2005)

Een nadere integratie van de verschillende theorieën levert een volgend beeld aan tegenstellingen op de balans van chaos en orde voor leiderschap (tabel 4.3).

Leiderschap als orde:	Leiderschap als chaos:
WAARDEN: daadkracht, durf en duidelijkheid	WAARDEN: consensus, compromis en consultatie
SHAREHOLDERS: denken in kracht en macht van actoren (shareholders)	STAKEHOLDERS: denken in belangen en waarden van actoren (stakeholders)
STRUCTUREREND: projecten afbakenen met duidelijke grenzen, tijdpad, doelstelling en eindproduct, gekozen pad moet nadrukkelijk gevolgd worden	DYNAMISCH EN CONTEXTAFHANKELIJK: netwerken zijn dynamisch, manifesteren zich parallel en worden beïnvloed door exogene krachten, waardoor de kans ontstaat voor verrijking (serendipiteit)
BESLUITEN EN BESLISSEN: besluiten nemen die de eigen belangen dienen, opdat anderen volgen, genomen beslissingen volgen en niet in twijfel trekken, het 'met de vuist op tafel slaan'	VERBINDEN EN CONSENSUS: doel (en uitdaging): streven naar consensus en compromissen, kracht schuilt in participatie door en verbinden van actoren, met oog voor interdependenties
COMMAND & CONTROL: duidelijkheid bieden in bevoegdheden en taken, 'straffen' van slechte uitvoering van taken en uitvoeren van command and control	NETWERKEN: creëren van nieuwe netwerken, inspelen op elkaar overlappende netwerken (via bypasses) en inspelen op de horizontale gelijkwaardigheid van actoren
KADERS: bieden van heldere afspraken in de vorm van contracten of andere vormen van geformaliseerde kaders	RUIMTE: ruimte geven voor invulling door anderen (gedrag en verantwoordelijkheid) bijvoorbeeld gebaseerd op vertrouwen
VERSNELLEN: de uitdaging ligt in het 'afronden' van een project binnen gestelde kaders, zoals tijd, budget, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	VERRIJKEN: coproductie en co-evolutie mogelijk maken door in te spelen op belangen, wederzijdse afhankelijkheid en de betekenis van handelen

Tabel 4.3 Verschillende tegenstellingen van leiderschap als orde en chaos (De Bruijn e.a., 2002; Hendriks & Tops, 2000; Teisman, 2005)

Voor leiderschap als orde zijn in tabel 4.3 enkele kenmerkende verschijningsvormen genoemd zoals de waarden daadkracht, durf en duidelijkheid, waarbij de nadruk ligt op kracht en macht van shareholders, het structureren van 'processen' en het 'versnellen' van de gang van zaken. Een project dient binnen gestelde kaders (tijd, budget, doelstelling en gekozen pad) afgerond te worden. Orde is echter één uiterste van de balans. Teisman (2005) heeft in deze context gewezen op de ordezoekende manager en de complexiteiterkende manager. Om te komen tot een optimum in het leiderschap, effectief leiderschap, kunnen managers en leidinggevenden verschijningsvormen van leiderschap als chaos en orde combineren, of een middenweg hierin zoeken. Het vinden van het optimum is echter de uitdaging.

In tabel 4.3 zijn ook enkele typerende verschijningsvormen en/of karakteristieken van leiderschap als chaos genoemd, waaronder de waarden consensus, compromis en consultatie (de drie c's). Een tweetal mogelijke interessante aanvullingen op deze c's zijn coproductie en co-evolutie. Voorts is gewezen op de nadruk op de stakeholders, de belanghebbenden, in plaats van de shareholders (aandeelhouders). Bij deze aandacht voor belanghebbenden zijn belangen en waarden van groot belang. Daarnaast is gewezen op de invloed van de context en de dynamiek van processen. De kracht van het leiderschap als chaos schuilt in de werking van netwerken en de kans op het verrijken van het proces door de betrokkenheid van, participatie door en het verbinden van actoren. Verantwoordelijkheden moeten niet zozeer gewikt en gewogen worden, maar

moeten door actoren zelf worden ingevuld. Door ruimte te geven, wordt deze ruimte opgevuld door het gedrag van actoren dat zich contextgebonden manifesteert. Het gevaar van de chaos schuilt echter in de kans op vervluchting, zonder kansen voor ontwikkeling, vernieuwing en/of verbetering. Ook hieruit blijkt de uitdaging voor de invulling van het leiderschap door chaos en orde te combineren, om zo te komen tot het optimum: effectief leiderschap.

4.2.1 Leiderschap en interactie: drie tegenstellingen

Op deze manier ontstaan in tabel 4.3 interessante tegenstellingen in de balans van leiderschap tussen chaos en orde. Bijvoorbeeld: shareholders – stakeholders, besluiten en beslissen – verbinden en consensus, command & control – netwerken, kaders – ruimte en het verschil tussen versnellen en verrijken. Deze tegenstellingen bieden handvatten voor het analyseren van de praktijk van regionale samenwerking. Van groot belang voor het thema leiderschap is de *interactie*. Teisman (2005) noemt leiderschap zelfs een kenmerk van interactie. Zo geeft hij aan dat een leidinggevende vertrouwen dient in te boezemen, consequent te handelen en anderen te motiveren door woorden en eigen daden, dan pas zullen zij gevolgd worden (Teisman, 2005). Ook voor regionale samenwerking is op deze manier interactie van groot belang voor de invulling van leiderschap. Hoe gaan partijen met elkaar om? Waarom interacteren juist deze partijen? En in hoeverre is het besef van de context waarbinnen de interactie plaatsvindt van belang voor de invulling van de rol van het leiderschap? Op deze manier ontstaan, aan de hand van de verschijningsvormen en kenmerken van leiderschap als chaos en orde, vervolgens drie tegenstellingen. Gedrieën vormen deze tegenstellingen¹ een beeld van de balans van chaos en orde voor het leiderschap waarbij *interactie* centraal staat:

1. Interactie met en tussen actoren: besluiten en beslissen versus verbinden en verrijken;
2. Legitimatie van interactie: kracht en macht versus belangen en waarden; en
3. Context van interactie: kaders en structuren versus ruimte en vrijheid.

Met behulp van deze drie tegenstellingen kan de daadwerkelijke praktijk van regionale samenwerking geanalyseerd worden. Deze drie tegenstellingen zowel een zekere overlap, als complementariteit. In de eerste tegenstelling gaat het enerzijds om het willen verbinden van actoren, hen te betrekken en te laten participeren om zo de uitkomsten van het proces te verrijken. Hierbij zijn de interdependenties tussen deze actoren en daarmee de gelijkwaardigheid van deze actoren van groot belang. Anderzijds gaat het om de noodzaak van besluiten en beslissen, waarbij duidelijkheid, durf en daadkracht centraal staan. Besluiten worden genomen om de eigen belangen te dienen, en dienen, zonder twijfel, te worden gevolgd. Daarnaast ligt de nadruk op het willen afronden van het project. De tweede tegenstelling betreft met name de positie van actoren en de reden van coalities tussen hen. Zo kan enerzijds gezocht worden naar partners met kracht en macht, zoals aandeelhouders. Anderzijds kan gezocht worden naar partijen op basis van belangen en waarden om op zoek te gaan naar compromissen en consensus. De derde tegenstelling betreft meer de context waarin de regionale samenwerking zich bevindt. Enerzijds kan bijvoorbeeld ingespeeld worden op verschillende netwerken, het creëren van nieuwe netwerken. Anderzijds kan de nadruk liggen op de behoefte aan en noodzaak van kaders en formele structuren als stramien voor de samenwerking, waarbij taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden gemaakt. “Verdeel en heers”, lijkt hierbij het gepaste paradigma.

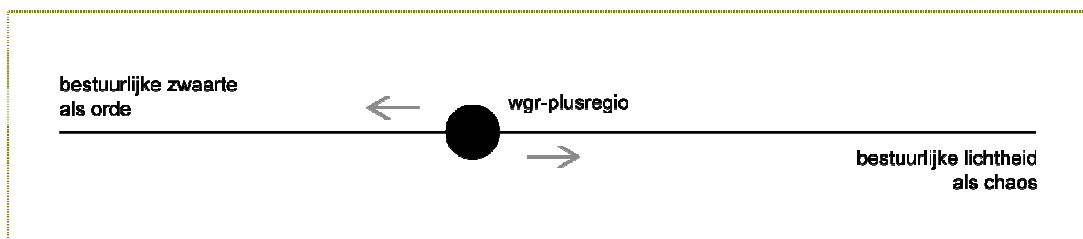
¹ De genoemde begrippen bij de drie tegenstellingen zijn meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De genoemde begrippen zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

Voorts is het de vraag of en hoe wgr-plusregio's invulling geven aan leiderschap als chaos enerzijds en/of leiderschap als orde anderzijds. Zoals bij verschillende onderwerpen blijkt, is er sprake van een balans tussen twee uitersten, waarbij het vinden van een (wisselend) optimum de uitdaging is. In het onderzoek naar de betekenis en relevantie van leiderschap voor regionale samenwerking zal derhalve worden bekeken in hoeverre invulling wordt gegeven aan leiderschap als orde en chaos. De balans tussen chaos en orde biedt een optimum, namelijk effectief leiderschap. Effectief leiderschap betekent dan: *het vinden van het juiste niveau (het optimum) tussen chaos en orde waarbij sprake is van zowel voldoende stabiliteit als dynamiek ter bevordering van de ontwikkeling en vernieuwing.*

4.3 Bestuurlijke lichtheid tussen chaos en orde

In het theoretisch kader is ingegaan op zowel bestuurlijke drukte als bestuurlijke lichtheid. Enerzijds als het spiegelbeeld, anderzijds beiden met dezelfde voordelen. Net als bij leiderschap is ook bij bestuurlijke lichtheid sprake van een balans tussen chaos en orde. Bestuurlijke lichtheid biedt kansen, maar kent bij een te hoge mate van lichtheid ook beperkingen en/of gevaren. Bestuurlijk lichte arrangementen bieden mogelijkheden voor het dansen over schalen, het vermogen om 'package deals' te sluiten en het tonen van committent, zonder 'problemen' te krijgen met de achterban. Voldoende bestuurlijke lichtheid betekent voldoende chaos en wanorde, zodat er kansen ontstaan voor vernieuwing, verrijking en ontwikkeling, maar kent daarentegen voldoende stabiliteit als basis. Een te grote mate van bestuurlijke lichtheid zal ervaren worden als bestuurlijke drukte. Een gebrek aan bestuurlijke lichtheid, ofwel de situatie van bestuurlijke zwaarte, zal resulteren in stagnatie en inertie. Daarbij blijft de vraag wat bestuurlijk licht is. Om te weten wat deze lichtheid inhoudt, is het ook interessant om te kijken naar hetgeen dat bestuurlijk druk is.

Bestuurlijke drukte is een verwording van bestuurlijke coördinatie. Bestuurlijke lichtheid is, als spiegelbeeld van bestuurlijke drukte, dan het geheel aan acties en maatregelen om de drukte terug te brengen tot coördinatie. Bestuurlijke lichtheid is anderzijds een 'lichte' manier waarop vormgegeven wordt aan het openbaar bestuur. Het gaat hier bijvoorbeeld om lichte constructies bij samenwerking tussen gemeenten, provincies of andere (non)-gouvernementele organisaties, waarbij de samenwerking zich kenmerkt door de afwezigheid van een formele werkstructuur. Een constructie die zich kenmerkt door een hoge mate van formaliteit en in hoge mate geïnstitutionaliseerd zijn, is bestuurlijk 'zwaar'. De traditionele bewoners van het Huis van Thorbecke (rijk, provincie en gemeenten) zijn op deze manier bestuurlijk zware organen. Stedelijke netwerken en andere vrijwillige samenwerkingsverbanden zijn voorbeelden van bestuurlijke lichte werkverbanden. In het onderzoek betreft bestuurlijke lichtheid *'de mate waarin samenwerking en onderliggende afspraken niet geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn'*. Het is derhalve de vraag op welke manier een wgr-plusregio invulling geeft aan de balans tussen chaos en orde voor de bestuurlijke lichtheid, een balans tussen bestuurlijke zwaarte enerzijds en bestuurlijke lichtheid anderzijds. Bestuurlijke zwaarte is hierbij gelijk 'orde', waarbij verhoudingen, taken en bevoegdheden helder omschreven zijn. Bestuurlijke lichtheid als andere uiterste is gelijk aan 'chaos', waarbij uiteindelijke sprake is van (de nadelen van) bestuurlijke drukte: een overmatig inefficiënte overheid die bovendien weinig transparant is. Inspelen op andere netwerken (via bypasses), samenwerken op basis van vrijwilligheid met het besef dat meerdere belangen gediend kunnen worden, zijn voorbeelden waaruit blijkt dat de lichtheid wordt nagestreefd. De afwezigheid van contracten bij samenwerking tussen partijen is bovendien een voorbeeld van lichtheid. Hierbij speelt vertrouwen en commitment een primaire rol in de verhoudingen tussen partijen. Het streven naar duidelijkheid, taakverdelingen, bevoegdheden zijn uitingen van het streven naar bestuurlijke zwaarte (en orde).



Figuur 4.1 Wgr-plusregio op de balans van bestuurlijke lichtheid

4.3.1 Bestuurlijke lichtheid en interactie: drie tegenstellingen

Interactie is van groot belang voor regionale samenwerking. Immers, samenwerking is per definitie een handeling van ten minste twee interacterende individuen. Bij het aspect leiderschap is in eerste instantie gewezen op het belang van interactie. Ook voor bestuurlijke lichtheid is, met het oog op deze importantie van interactie bij samenwerking, en in lijn met de zoektocht naar en toepassing van tegenstellingen, een drietal tegenstellingen van belang, waarbij interactie centraal staat.

De balans van bestuurlijke lichtheid tussen chaos en orde is manifest in verschillende stedelijke regio's. Op de balans van bestuurlijke lichtheid zijn verschillende vragen van belang. Zo gaat het bijvoorbeeld om de vraag of en in hoeverre er commitment is vanuit de lokale overheden uit eigen initiatief en vrije wil. Anderzijds kan het de vraag betreffen of en in hoeverre het nodig is om de regionale opgave en het regionale belang op te nemen in lokale en/of provinciale beleidsdocumenten en –visies om zo voldoende 'gedwongen' commitment te verkrijgen vanuit (met name) de lokale politiek. Dienen bijvoorbeeld de voorgaande regionale structuurvisies opgenomen te worden in provinciaal beleid om het zodoende te voorzien van voldoende juridische basis? Of is het regionale belang vanzelfsprekend ook het lokale belang? Is prikkeling en/of stimulering voldoende of dienen partijen verplicht worden om hun bijdrage te leveren? Zoals gezegd is interactie van groot belang. Interactie tussen actoren vindt plaats door het gedrag van actoren. Enerzijds gaat het hierbij om het gedrag van de actoren in het netwerk, anderzijds om het beïnvloeden van dit gedrag door de invulling van het eigen gedrag. Hierbij is echter het 'systeem' waarin de interactie plaatsvindt ook van belang.

Op deze manier ontstaan drie verschillende tegenstellingen² waarbij interactie een centrale rol speelt:

1. Gedrag van omgeving: dwang en commitment
2. Gedrag van regio: verplichting en prikkeling
3. Systeem van interactie: territoriaal denken en schakelend denken

De drie verschillende tegenstellingen, tussen dwang en commitment, verplichting en prikkeling en territoriaal- versus schakelend denken, zijn op deze manier verweven en vormen gedrieën de balans van bestuurlijke lichtheid. De tegenstellingen kennen een zekere afhankelijkheid en wisselwerking, maar bieden ieder voor zich een eigen perspectief op de praktijk van regionale samenwerking en op de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid.

² De genoemde begrippen bij de drie tegenstellingen zijn meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De genoemde begrippen zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

De eerste twee tegenstellingen liggen duidelijk in elkaars verlengde. Commitment jegens het regionale belang kan op verschillende manieren ontstaan en gestimuleerd worden. Zo zal blijken bij het aspect leiderschap dat het besef van en benadrukken van de gelijkwaardigheid tussen partijen en het versterken van de horizontale verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid een bijdrage levert aan de welwillendheid van partijen. Daarnaast kan prikkeling van gemeenten en/of andere overheden kan resulteren in een toename van het commitment naar de regionale opgave en het regionale belang. In de tegenstelling tussen *dwang en commitment* wordt de nadruk gelegd op het gedrag en de 'welwillendheid' van gemeenten zelf. In de tegenstelling tussen *verplichting en prikkeling* wordt de nadruk gelegd op het gedrag van de regio om te komen tot een bijdrage vanuit de lokale partijen. Hier ligt de nadruk op de regio zelf en de manier waarop de regio commitment kan verkrijgen onder deelnemende gemeenten. De derde tegenstelling voor bestuurlijke lichtheid heeft een duidelijke koppeling met de derde tegenstelling voor het aspect leiderschap. Hierbij gaat het om het systeem waarin regionale samenwerking plaatsvindt. De voormalige Kaderwetgebieden waren ingesteld om de aanpak van grootstedelijke problematiek en opgaven, die niet adequaat konden worden aangepakt door knellende bestuurlijke grenzen, te waarborgen. Hierbij is het (mogelijke) verschil in het lokale perspectief en regionaal perspectief van groot belang: lokale partijen zijn niet voldoende in staat op een ander, meer abstract, niveau te opereren. Bestuurlijke lichtheid betekent in deze context het kunnen schakelen tussen schalen (en bijbehorende perspectieven) en het bewust zijn van de werking van de 'lasagne', zoals een respondent deze metafoor gebruikte voor de verschillende bestuurslagen en de overlap er tussen. Een gebrek aan deze capaciteit tot het schakelen tussen schalen en het bewustzijn van deze werking heeft invloed op de (effectiviteit) van regionale samenwerking. In deze context spreek ik daarom over de tegenstelling tussen het territoriaal denken versus het schakelend denken.

4.4 Context: ruimtelijk domein

De studie is gericht op de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein. Juist in dit domein is de positie van de wgr-plusregio sinds het inwerking treden van de Wro gewijzigd. Om een vergelijking tussen de wgr-plusregio's mogelijk te maken is gekozen voor een meer concrete, regionale en ruimtelijke opgave. Zoals ook in de theoretische onderbouwing is gebleken, vindt regionale samenwerking plaats in een complexe netwerksamenleving. Het denken in termen van knopen en netwerken is minder duidelijke herkenbaar op het thema 'relatie tussen stad en land'. In deze context kan gesproken worden van de opgave van de vermenging tussen stad en land, stad-landverbindingen en/of stad-landrelaties. Hierbij wordt namelijk vooralsnog gezocht naar concepten om stad en land te scheiden (bufferbeleid). Op deze manier wordt echter niet het verband gezocht met de ontwikkelende kracht in een regio. Veelal wordt gedacht over de stad en het ommeland of platteland, terwijl de interdependentie(s) tussen beide overduidelijk aanwezig is. Zonder stad bestaat het ommeland niet, en omgekeerd. Het is derhalve de vraag op welke manier de koppeling gemaakt kan worden om (onderscheidende) kwaliteiten te versterken en meerwaarde (synergie) te bereiken. Aan de hand van dit thema wordt ingegaan op de praktijk van regionale samenwerking, waarbij oog is voor de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid. De regionale ruimtelijke opgave voor de relaties tussen stad en land schuilt in '*de manier waarop de wgr-plusregio bijdraagt aan de samenhang en kwaliteit van zowel stad en land door de koppeling te maken en onderscheidende kwaliteiten te versterken*'.

HOOFDSTUK 5 CASE-BESCHRIJVINGEN: DE PRAKTIJK VAN REGIONALE SAMENWERKING

Op welke wijze speelt de regionale ruimtelijke opgave voor de praktijk van regionale samenwerking? Op welke wijze wordt aan de hand van deze opgave invulling gegeven aan de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid? Is de balans tussen chaos en orde merkbaar in de praktijk?

5.1 Inleiding

De regionale opgave in de relatie(s) tussen stad en land, is volgens verschillende respondenten, (erg) breed interpreteerbaar is. Zoals in de inleiding duidelijk is gemaakt, is de intentie van het onderzoek om een pragmatisch ingestelde, comparatieve studie te doen naar de acht verschillende wgr-plusregio's en de betekenis en relevantie van leiderschap en bestuurlijke lichtheid aan te tonen. Juist vanwege de unieke context van een regio, is de opgave divers. Regionale samenwerking vindt via 'trial-and-error' plaats. In principe niet meer dan logisch, er bestaat immers geen eenduidige oplossing voor de regionale opgave. Elke opgave kan een andere aanpak betekenen. Elke andere aanpak kan bovendien een andere set van actoren betekenen. Bestuurlijke en politieke verhoudingen tussen gemeenten, provincies en de stadsregio zijn per regio wezenlijk anders. Voor de wgr-plusregio's als verlengd lokaal bestuur, variërend qua vertegenwoordiging tussen zeven of eenentwintig gemeenten, en gepositioneerd tussen gemeenten en provincies, is het altijd zoeken naar de eigen positie. Maar met de nieuwe juridische context door de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (vanaf 1 juli 2008) moeten verhoudingen herijkt worden. Een dubbele uitdaging, zo lijkt het.

5.2 Regionale, ruimtelijke opgave in de praktijk

Hieronder zal de context van de regionale opgave van de stadsregio's worden toegelicht. Deze toelichting gebeurt aan de hand van een tweeledig stramien. Enerzijds wordt de (bestuurlijke) context toegelicht waarbij ook ingegaan wordt op relevante documenten of andere specifieke aspecten, anderzijds wordt de regionale opgave toegelicht. In sommige gevallen kan dit concreet gaan over een project en de fysieke vermenging van stad en land, in andere gevallen wordt het niveau veranderd en wordt ingegaan op een meer abstracte regionale opgave in het ruimtelijk domein. Het thema, de relaties tussen stad en land, biedt een vergelijkingskader, het is echter geen doel op zich. Object van studie is immers de invulling die gegeven wordt aan regionale samenwerking door te kijken naar de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid door de wgr-plusregio's. De basis blijft helder: regionale samenwerking in het ruimtelijk domein vindt plaats in een unieke context.

5.2.1 Bestuur Regio Utrecht

Het Bestuur Regio Utrecht, of kortweg BRU, is een vertegenwoordiging van negen Utrechtse gemeenten. Het BRU werkt samen aan de kerntaken volgens de wgr-plusregeling. Dit betekent dat er wordt samengewerkt op de thema's ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, verkeer en vervoer, milieu. In de organisatie wordt onderscheid gemaakt tussen de sectoren regionale ontwikkeling en verkeer & vervoer. "In principe bestaat de mogelijkheid om ook op andere beleidsterreinen samen te werken. Bestuur Regio Utrecht concentreert zich echter op de wettelijke taken die gezien worden als de kerntaken voor BRU" (www.regioutrecht.nl). In de notitie 'De kern van de zaak', die op 15 februari 2006 is aangenomen door het algemeen bestuur, is de(ze) visie op de kerntaken, werkwijze en rol van het BRU neergelegd. Het algemeen bestuur telt 34 leden. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente (www.regioutrecht.nl2). In het dagelijks bestuur zijn de negen gemeenten vertegenwoordigd

door een lid. De gemeente Utrecht is echter vertegenwoordigd met 2 leden. Daarnaast is de burgemeester van de gemeente Utrecht voorzitter van het dagelijks bestuur (www.regioutrecht.nl3).

Het Regionaal Structuurplan Utrecht 2005-2015 (RSP) geeft invulling aan de visie en ambities van de regio Utrecht op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Naast het etaleren van de ambitie biedt het RSP een kader voor regionale afstemming, het vormt een integraal afwegingskader voor ruimtelijke keuzes (Bestuur Regio Utrecht, 2005).

Regionale, ruimtelijke opgave

In het Regionaal Structuurplan Utrecht wordt kort ingegaan op de vermenging van stad en land. In het RSP wordt in deze context ingegaan op de ‘verweving van functies’. In deze verwevingsgebieden is ruimte voor toevoeging van woon- en werkfuncties, bijvoorbeeld in de vorm van landgoederen. De nieuwe rode elementen moeten echter wel een versterkend effect hebben op de bestaande landschappelijke structuur (Bestuur Regio Utrecht, 2005: 29). De term stadsranden komt in de context van de vermenging van stad en land niet voor in het RSP. In het RSP wordt de opgave voor de groenontwikkeling beschreven. Dit betekent onder andere de ‘verdere ontwikkeling van de groenblauwe structuur, waarin de samenhang tussen de landschappelijke kwaliteiten herkenbaar is, de verbondenheid met het stedelijk gebied is vergroot en er voldoende en goed toegankelijke groengebieden in de nabijheid van de bebouwde omgeving aanwezig zijn’ (Bestuur Regio Utrecht, 2005: 21).

Dergelijke opgaven vragen om een integrale aanpak op regionale schaal. Een visie is niet voldoende, het enkel opstellen van een structuurplan evenmin. Van groot belang is immers de daadwerkelijke uitvoering. Onder regie van het BRU hebben de negen gemeenten gezamenlijke uitvoeringsafspraken geformuleerd. Dit uitvoeringscontract is vervolgens door de burgemeesters van de negen gemeenten en de voorzitter van Bestuur Regio Utrecht ondertekend (www.regioutrecht.nl4). Ondanks deze afspraken gaat de uitvoering niet snel genoeg. “Het had een tandje sneller gekund”. Om de gemeenten voldoende te prikkelen kan de regio verlokken of een appèl doen op regionale solidariteit. “Visie en lef zijn nodig!” Een respondent is weinig hoopvol en stelt dat een lokale bestuurder of raadslid niet gevraagd kan worden om het eigen lokale niveau te ontstijgen en een beslissing te nemen tegen de eigen raad in. “Zo zit het systeem niet in elkaar”, aldus een respondent. De lokale legitimatie prevaleert boven het regionale belang in dergelijke situaties. Het besef van het verband tussen het regionale belang en het lokale belang is te weinig aanwezig. Het regionale belang is ook het lokale belang. In deze context maakt een respondent een opmerking over de dubbele petten rol van sommige bestuurders. “De boodschap blijft hetzelfde, opvattingen verschillen niet per zaal.” De kracht schuilt op deze manier in één authentiek verhaal.

Er wordt gewezen op het ontbreken van een prikkel voor gemeenten om commitment te tonen. De uitvoering laat, wat de regio betreft, in ieder geval te wensen over. Veelal is het ontbreken van financiële middelen een oorzaak. Een respondent geeft echter aan dat geld niet het probleem is. Geld is beschikbaar voor projecten, maar de gemeenten worden niet afgerekend op het niet gebruiken van deze gelden. Het BRU stuurt momenteel flyers waaruit blijkt dat gemeenten geld mislopen in de hoop dat gemeenten hierdoor geprikkeld worden. Over de gelden vanuit het rijk, op basis van het besluit locatiegebonden subsidies (BLS) en de brede doeluitkering (BDU), ontvangt het BRU rente. Deze rente wordt momenteel onder andere gebruikt voor het plaatsen van mensen met relevante kennis en expertise bij de gemeenten vanuit een advies- en ingenieursbureau. Op deze manier wordt de regievoering van gemeenten overgenomen. Met name kleinere gemeenten zijn hier blij mee. De aanpak van het BRU is niet zozeer inhoudelijk van aard, maar is vooral gericht op het proces.

De kracht van de Regio is groot op het gebied van het openbaar vervoer. Op andere aspecten is de Regio afhankelijk van de gemeenten. Een hiërarchische verhouding roept enkel weerstand op bij de gemeenten. “In een top-down benadering gaan de hakken al snel het zand in”, aldus een respondent. De rol van het BRU zit in de uitdaging om bestuurders bij elkaar te brengen om kennis te delen en begrip te kweken voor de gezamenlijke problematiek. “Regionale samenwerking is geven en nemen”, zo geeft een respondent aan. Vanuit de lokale politiek moet dit derhalve geaccepteerd worden om als regio tot ontwikkeling te komen. Een respondent wijst op het verschil in perspectief tussen het lokale en regionale niveau. “Op lokaal niveau spelen gewoonweg andere zaken”. Over het regionale belang geeft een respondent aan dat het vanuit de lokale politiek moeilijk te bevatten is: “Het is te abstract”. Met nieuwe raadsleden en bestuurders moet de regionale boodschap opnieuw uitgedragen worden, zodat het regionale belang ook op het lokale niveau voldoende aandacht en uitwerking krijgt. In deze context vergelijkt een respondent het werk van de regio met het uitdragen van een (geloofs)overtuiging. “Het werk vanuit de regio lijkt op zendingswerk”. Enerzijds lijkt er op deze manier sprake van de regio als beïnvloeder en overtuiger van andere partijen om zo ‘het evangelie van de regionale samenwerking te prediken’. Anderzijds blijkt dat het ook in deze rol noodzakelijk is om oprecht te zijn, en een authentiek verhaal te hebben in verschillende gremia. Dit zijn onder andere de uitdagingen voor bestuurders binnen samenwerkingsverbanden, en derhalve van groot belang voor de invulling die wordt gegeven aan leiderschap.

Regio's moeten creatief worden voor de manier waarop zij zaken geregeld krijgen. “Creatief in de nette zin weliswaar”, aldus een respondent. Het zoeken naar creatieve manieren getuigt van een zoektocht naar informele, lichte oplossingen, waar bovendien nadrukkelijk oog is voor de bestaande bestuurlijke, formele verhoudingen. De manier waarop het systeem in Nederland is ingericht, heeft zo consequenties en/of beperkingen voor de samenwerking. Hieruit blijkt de zoektocht naar nieuwe en creatieve oplossingen (chaos) in de context van regionale samenwerking met bekende structuren en bestuurlijke verhoudingen (orde). Een balans tussen chaos en orde waar ook het Bestuur Regio Utrecht zich op bevindt.

5.2.2 Parkstad Limburg

In de zuidelijkste wgr-plusregio Parkstad Limburg werken zeven gemeenten met elkaar samen. Parkstad Limburg is de jongste wgr-plusregio (sinds 2006) en kent een bijzondere positie vergeleken met de andere plusregio's. Het is de enige regio buiten de kaderwetgebieden in Nederland die de wgr-plus status heeft verworven. Daarnaast is de positie van de Limburgse regio als bijzonder te kenmerken vanwege de ‘uitgeklede’ regeling (VROM-raad, 2008). In tegenstelling tot de andere stadsregio's is de regio geen verkeersautoriteit, en ontvangt derhalve ook geen BDU-gelden (brede doeluitkering) vanuit het rijk (www.minbzk.nl). De aanleiding voor de wgr-plus status heeft vooral betrekking tot de regionale problematiek. Met het advies *Op hete kolen, de beloftes voor 2030* (Kerngroep Structuurvisie, 2005) werd onder andere gepleit voor een sterk sturend vermogen bij het regionaal bestuur. “De sociale problematiek is nijpend, de werkloosheid is hoog, de hoger opgeleide jongeren trekken weg, het regionale inkomen is laag en startende ondernemingen groeien te langzaam” (Kerngroep Structuurgroep, 2005: 2). Een ander specifiek kenmerk van de Limburgse regio is de bevolkingskrimp. Zowel de regio als de provincie besteden hier aandacht aan: de regio met het document *Krimp als Kans* en de provincie met het document *Krimp en Verstedelijking*. Deze sociaal-economische ontwikkeling is van groot belang voor de ruimtelijke ontwikkelingen.

Regionale, ruimtelijke opgave

Binnen de regio is de sociaal-demografische context anders dan in de rest van het land. De druk op de groene ruimte vanuit een rode behoefte is minimaal, vanwege de afnemende bevolking. De stad-land verhoudingen uiten zich vooral in de woningbouwopgave. Terwijl er in de Randstad niet genoeg woningen gebouwd kunnen worden, is dit juist het probleem in de Parkstad regio. De krimp van de bevolking maakt het noodzakelijk dat de groei wordt verdeeld. In het verleden zijn afspraken gemaakt met woningbouwcorporaties. Het blijkt dat deze afspraken over projecten en plannen een omvang kennen die bijna tien keer zo groot is als de daadwerkelijke behoefte. “Er zijn plannen voor 12.000 woningen, terwijl er slechts behoefte is aan 1.300 woningen”, zo meldt een respondent. Deze verdeling van de woningbouwopgave is een lastig proces geweest, zoals blijkt uit de vele verschuivingen in de verdeling. Dit blijkt bovendien uit de participatie van gemeenten bij deze opgave. “Als statement op deze situatie zijn verschillende bestuurders zelfs niet komen opdagen”, aldus een respondent. Een regionaal intrekkingbesluit zal ook een rol spelen in de woningbouwproductie. Bouwvergunningen worden ingetrokken wanneer de eerste steen niet binnen drie maanden is gelegd. De twijfel wordt uitgesproken of gemeenten zich ook daadwerkelijk zullen houden aan dit principe. De lichtheid van dergelijke afspraken blijkt geen garantie te bieden voor de naleving van gemaakte afspraken. Vanuit het lokale en landelijke perspectief speelt de noodzaak van de verdeling nauwelijks. De afzet laat zien dat er vraag is naar de nieuwe woningen in het landelijk gebied. Op het regionale schaalniveau blijkt een andere situatie. Het is hierbij van belang dat stad en land als functionele eenheid worden gezien. Dit wordt echter te weinig ingezien door bestuurders en bewoners. Functioneel gezien zijn stad en land met elkaar verweven. Een respondent geeft aan dat het een “bestuurlijk anachronisme” is, in het verleden waren tegenstellingen groter. Midden- en hogere inkomens worden door het woningaanbod van de landelijke gemeenten uit de stad getrokken. Verhoudingen tussen stad en land moeten interessant blijven. Dit betekent ook dat de sociaal-demografische samenstelling van een stad goed moet blijven. Ook een stad heeft de midden- en hogere inkomens nodig. De woningbouwsnelheid verschilt bovendien. In de stedelijke omgeving moeten eerst woningen gesloopt worden om de geschikte nieuwbouw te realiseren. Überhaupt moet er voor elke nieuwe woning, een oude gesloopt worden, vanwege de dalende bevolking. “Nieuwbouw kan wel, maar alleen als je sloopt... Elke nieuwe woning betekent een woning slopen, anders bouw je voor de leegstand”, zoals een respondent aangeeft. Ook in de Limburgse context blijkt het besef van het lokale belang te prevaleren boven het regionale belang. Dit besef neemt echter wel toe, maar niet zonder moeite zoals blijkt uit een opmerking van een respondent. “Dat heeft me ook verdomd veel moeite gekost”. Afspraken moet bindend zijn en nagekomen worden. Toch wordt hardop de vraag gesteld of bevoegdheden hierbij een oplossing zijn. “Wettelijke bevoegdheden breken weinig barrières. De kracht zit in het gezamenlijke besef, dat verenigt”, zo meldt een respondent. Daarnaast wordt ook nog gewezen op het gebrek aan effectief leiderschap. Het gaat hierbij niet om het doortastende leiderschap, maar eerder om overtuiging. “Dwingend leiderschap van een dominante bestuurder moet je ook niet hebben, dat werkt alleen maar frustrerend”, zo geeft een respondent aan. Een andere respondent formuleert het op een andere wijze: “Met harde hand knopen doorhakken en aanjagen, dat is nodig.” Bijzonder in dit verhaal is het gegeven dat het hierbij moet gaan om overtuigingskracht en niet om bevoegdheden. “Dan moet het komen uit een soort overtuigingskracht, niet qua bevoegdheden, maar een natuurlijke autoriteit die een van de bestuurders kan etaleren”, aldus een respondent. Vanuit verschillende partijen komt het signaal dat er behoefte is aan iemand die het voortouw neemt, initiatieven neemt en doorpakt. Als iedereen de ander blijft aankijken, dan gebeurt er echter niets.

Ook het gevoel van bestuurlijke drukte lijkt te leven in de Limburgse regio. Naast de vertrouwde bewoners van het huis van Thorbecke spelen ook het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en Parkstad Limburg een rol. Het

blijkt niet altijd duidelijk te zien welke partij waar verantwoordelijk voor is wat ook gevolgen heeft voor de effectiviteit van de samenwerking. “Dit is niet altijd even bevorderlijk voor de samenwerking”, zo geeft een respondent aan. Naast de tegenstelling in stad en land, speelt bovendien een competitie tussen de vier stedelijke kernen van Parkstad Limburg: Landgraaf, Kerkrade, Heerlen en Brunssum. Een regio met een centrumkern kent deze problematiek in minder mate. “Kijk bijvoorbeeld naar de Maastricht en omgeving”, zo vergelijkt een respondent. Een interessante constatering is het feit dat Parkstad Limburg een gebrek aan personele capaciteit heeft. De verwachting is dat gemeenten dit gebrek opvullen. Gemeenten zien echter geen noodzaak om hieraan bij te dragen. Het beeld leeft van een Parkstad Limburg dat volop bezig is met analyseren, maar niet tot uitvoering komt. Het is een gemakkelijke conclusie dat dit komt vanwege een gebrek aan bevoegdheden. De wgr-plus status moet meerwaarde kunnen bieden door de processen te versnellen. De wgr-plus status betekent “een bundeling van krachten”, aldus een respondent. Het vertrouwen in de lichtheid lijkt daardoor in de Limburgse regio een kleine rol te spelen. Juist de wgr-plus status is volgens het rapport *Op het kolen* noodzakelijk geweest voor een meer centrale sturing. Ook in het raadsvoorstel voor het instemmen voor de wgr-plus status blijkt de wens tot bekrachtiging van bevoegdheden door de verplichtende samenwerking. “Door de bevoegdheden die de regio krijgt in het kader van de wgr-plus status wordt een eenduidige strategische sturing mogelijk gemaakt en wordt de slagkracht van het regionale bestuur vergroot. Bovendien geeft deze de mogelijkheid om een aantal samenhangende regionale kernactiviteiten op het gebied van bedrijfsterreinen, ruimte, wonen en mobiliteit versneld uit te voeren. De status impliceert extra bevoegdheden en erkenning van het regiobestuur. Daarmee is Parkstad Limburg een serieuze gesprekspartner voor derden. Denk aan hogere overheden (provincie, rijk en europa), woningbouwverenigingen en bedrijven” (Parkstad Limburg, 2005: 2). Met het instemmen van de wgr-plus status wordt echter ook ingestemd met het vraagstuk van verschillende regionale opgaven van bedrijventerreinen, wonen, ruimte en mobiliteit. De balans van lichtheid tussen chaos en orde blijkt te leven in de Limburgse regio, waarbij met name de nadruk ligt op de zwaarte (orde). Zo wordt de oplossing gezocht in bevoegdheden. De wgr-plus status, vanwege de bevoegdheden, moet processen kunnen versnellen en bovendien de regio tot serieuze gesprekspartner verworden. Ook voor leiderschap geldt deze balans. Enerzijds wordt heil gezien in de bevoegdheden, anderzijds wordt opgemerkt dat het met harde hand knopen doorhakken, of het ‘dwingend’ leiderschap van een bestuurder absoluut niet het gewenste effect zal hebben. Op basis van overtuiging en de positie als natuurlijke autoriteit, ben je in staat het voortouw te nemen, initiatieven te nemen en door te pakken.

Een gepaste metafoor heeft betrekking tot voetbalclubs in de regio: waarom drie clubs als Roda JC, Fortuna Sittard en MVV als je ook een hele goede club kunt hebben als regio? De inhoud moet de vorm van de samenwerking bepalen en niet andersom. Wettelijke bevoegdheden zijn hier niet voor nodig. “Een wgr-plus status is niet nodig als wettelijk construct. Wel moet je hetzelfde kunnen bereiken, maar daar heb je geen bevoegdheden voor nodig”, zoals een respondent aangeeft. Leiderschap en bestuurlijke lichtheid blijken uiterst relevant in de regionale samenwerking in Limburg.

5.2.3 Regio Twente

Regio Twente is een samenwerkingsverband van veertien Twentse gemeenten. De Regio is actief op verschillende gebieden: verkeer en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, economische zaken, veiligheid, volksgezondheid, recreatie en toerisme. De Regio Twente kent een regiораad (28 leden plus voorzitter) en een dagelijks bestuur (8 leden). Daarnaast kent de Regio twee territoriale bestuurscommissies: een bestuurscommissie Netwerkstad (de stedelijke gemeenten) en een bestuurscommissie landelijke gemeenten (www.regiotwente.nl). Speciale aandacht gaat uit naar de Agenda

van Twente, een ontwikkelingsprogramma van circa tien jaar dat Regio Twente samen met de gemeenten en de provincie wilt uitvoeren. Doel van de Agenda is het versterken van sociaal-economische positie van de regio. De Agenda van Twente is 27 juni 2007 unaniem aangenomen door de regioraad (Blonk, Jaspers Faijer, 't Hart, 2008).

Regionale, ruimtelijke opgave

Ook de Regio Twente opereert in het ruimtelijk domein. De opgave van relaties tussen stad en land kreeg concreet vorm in de Stadsrandenstudie. Het project is mede mogelijk gemaakt door de Europese Unie en de Provincie Overijssel in het kader van het project URBAL. Met de studie *Twentse stadsranden, 12x beter!* wordt in beeld gebracht welke ruimtelijke ontwikkelingen er in de stadsranden van Twente spelen en waar de uitdagingen liggen voor meer samenhang en kwaliteit (www.regiotwente.nl2). Deze studie kreeg een vervolg in een Stimuleringsregeling Twentse Stadsranden, waar de Twentse gemeenten een beroep konden doen voor complexe, gemeentegrensoverschrijdende projecten. In 2007 waren drie projecten gehonoreerd met een subsidie: Almelo-Vriezenveen, Hengelo-Borne-Dinkelland en Oldenzaal-Losser. De stimulans in de regeling betrof de bijdrage aan de plankosten in de vorm van inhuur van expertise, met het idee dat hierdoor de kwaliteit van het plan toeneemt, bij gelijkblijvende kosten voor de gemeenten. De drie projecten die met een subsidie zijn gehonoreerd, zijn volgens een respondent met moeite gekozen. Ook het proces daarna verliep niet voorspoedig, en werd een respondent omschreven als “moeizaam”. Voor dit moeizame verloop is een combinatie van twee verklaringen relevant. Ten eerste was er puur een gebrek aan personele bezetting. Aan het begin was (slechts) een persoon vanuit de Regio Twente betrokken bij de begeleiding van het proces die tegelijker ook verantwoordelijk was voor andere projecten. Daarnaast ging het bij de projecten niet enkel om de concrete invulling van de stadsranden, maar was überhaupt het komen tot afstemming de doelstelling. Inmiddels is er vanuit Regio Twente geen direct zicht op de projecten. Er is momenteel niemand direct verbonden aan de projecten, ook niet met een coördinerende functie. Dit heeft alles te maken met het gegeven dat er momenteel geen personeel is op het gebied van ruimte. Zo kan gesteld worden dat de Regio Twente momenteel geen bijdrage levert voor de coördinatie en begeleiding, terwijl de Regio volgens een respondent in deze situaties wel degelijk een rol kan hebben, “maar het inschakelen van een onafhankelijke derde persoon was dan ook een optie geweest”, zo meldt een respondent. In deze context blijkt de bijdrage (en noodzaak) van een procesmanager, en de mogelijkheden voor een wgr-plusregio als procesmanager.

Een ander voorbeeld betreft de woningopgave. Afspraken tussen gemeenten over de verdeling van de woningbouwopgave kunnen snel gemaakt worden. De naleving van de afspraken is echter een stuk lastiger. Zo meldt een respondent dat landelijke gemeenten meer bouwen dan zij zouden moeten bouwen. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet in lijn met het bundelingsbeleid van het ministerie van VROM en worden bovendien als bedreiging gezien voor (het behoud van) landelijke kwaliteiten. Men is nu op zoek naar een manier om de afspraken ook juridisch vast te leggen. Een AMvB moet leiden tot het opnemen van de verdeling van de woningbouwopgave in de provinciale omgevingsvisie. Op deze manier worden de afspraken weliswaar op regionaal niveau gemaakt, de juridische verankering is op provinciaal niveau. De balans van lichtheid blijkt hier van werking te zijn: enerzijds wordt gezocht naar de lichtheid van afspraken, anderzijds wordt de noodzaak ervaren om dit juridisch en formeel in te kaderen om te kaderen tot naleving.

Stad-land relaties zijn van grote invloed voor de effectiviteit van de regionale samenwerking in Twente. Hierbij gaat het vooral om de (vermeende) tegenstrijdigheid tussen de belangen van de stedelijke agglomeratie, de voormalige Netwerkstad Twente, en de belangen van de landelijke gemeenten. Dit

onderscheid is, zoals ook eerder is aangegeven, ook zichtbaar binnen de organisatie van de Regio Twente, door het benoemen van twee verschillende bestuurcommissies voor zowel de landelijke als de stedelijke gemeenten en de vertegenwoordiging van hun belangen. Deze spanning tussen de twee werelden bestaat al lange tijd. Zo geeft een respondent aan: "Al dertig jaar is er bestuurlijke ellende in Twente". Vanuit provincie en rijk heerste het idee van een verdeeld Twente. De wgr-plus status is het huidige resultaat op de bestuurlijke 'ellende' die zich vooral uitte in discussies over mogelijke bestuurlijke indelingen. Met de invoering van de nieuwe Wro is de Regio Twente de bevoegdheden in het ruimtelijk domein kwijtgeraakt. Deze ontwikkeling werd door sommige (landelijke) gemeenten zelfs toegejuicht. Met het idee van een landelijk georiënteerde provincie worden gemeenten liever aangesproken door de provincie dan door de Regio Twente. "Met het idee dat de provincie gedomineerd wordt door mensen van het platteland hebben landelijke gemeenten meer kans bij de provincie dan bij de Regio", zo meldt een respondent. Voor de Regio Twente betekent de nieuwe Wro een nieuwe aanpak. Of de Regio komt op basis van vrijwilligheid tot afspraken en naleving er van, of de Regio Twente zorgt voor een verankering van de afspraken in provinciaal beleid. "Zonder instrumentarium om een nieuwe visie te maken of bevoegdheden om het af te dwingen moet de Regio Twente of op basis van vrijwilligheid tot afspraken komen of het zo spelen dat het wordt opgenomen in provinciale visies", aldus een respondent.

Stad en land bestaan echter niet zonder elkaar en worden als onlosmakelijk gezien. "Feitelijk zijn ze tot elkaar veroordeeld", zoals een respondent meldt. Zonder stad is er geen land, en vice versa. Echter zijn bestuurders nog erg gericht op hun lokale perspectief en lokale belang. Te weinig wordt gedacht aan deze wederzijdse afhankelijkheid. Bestuurders worden afgerekend op het verwezenlijken van het lokale belang. "Mensen worden nu eenmaal niet afgerekend op het regionale belang", zo meldt een respondent. Er zijn nog weinig bestuurders die zeggen dat hun gemeente belang en baat heeft bij een sterke regio en zich bovendien los durven te maken van het lokale denken. "Bestuurders vallen snel terug op het lokale belang. Daar ligt immers hun legitimatie". Het regionale denken moet meer aandacht krijgen in de regio. In de regio Twente moet meer oog zijn voor het Twentse belang. Op zo licht mogelijke wijze samenwerking organiseren en tot afspraken komen is nodig, maar via overleg en afstemming is het lastig dingen daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Een roep en wens om doorzettingsmacht is in deze situatie(s) het resultaat. "Soms moet je dingen kunnen doordrukken", aldus een respondent. Het dilemma is helder: het streven naar lichte constructies bestaat, van het idee dat dergelijke afspraken voldoende garantie zijn voor een goede naleving is echter weinig sprake. Het besef van het idee van chaos, wordt hiermee bevestigd, het daadwerkelijke gedrag van de Regio Twente wordt echter anders ingevuld. Ook voor leiderschap speelt deze ambiguïteit. Enerzijds vraagt dit om bestuurders en/of leiders die partijen voldoende ruimte geven om partijen zelf te laten bepalen om te participeren en hun bijdrage te leveren. Anderzijds is het geloof in de werking van een dergelijke horizontale setting beperkt. Niet heel opmerkelijk voor een regio waar al dertig jaar bestuurlijke ellende is...

5.2.4 Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) vertegenwoordigt 21 gemeenten. Vanuit verschillende thema's werkt het SRE aan opgaven die om een regionale aanpak vragen: cultuurhistorie, economie, milieu, plattelandsontwikkeling, recreatie en toerisme, ruimte en wonen, samenwerking stedelijk gebied, verkeer en vervoer, zorg en welzijn. Het algemeen bestuur van het SRE is de regioraad. Dit hoogste orgaan telt 50 leden. Het aantal zetels dat aan een gemeente wordt toegekend is afhankelijk van het aantal inwoners. Het dagelijks bestuur telt zes leden, inclusief de voorzitter. Dit aantal is afgestemd op een portefeuillevverdeling, die rekening houdt met de onderlinge samenhang in het takenpakket (www.sre.nl). Het Regionaal

Structuurplan regio Eindhoven (RSP) is het integrale kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de regio Zuidoost Brabant. Ondanks het verlies van de formele status met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, blijft het SRE het RSP gebruiken als kader voor het ruimtelijk beleid. In het RSP vormt het versterken van de positie als Brainport een belangrijke randvoorwaarde. In de Nota Ruimte wordt de regio tot brainport benoemd (zie kader). Brainport onderscheidt zich door een hoge mate van research en development in combinatie met industriële- en hoogtechnologische bedrijvigheid. Van grote betekenis voor Brainport is de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen, oftewel de Triple Helix. Gezamenlijk met deze drie partijen is een integrale strategie opgesteld: Brainport Navigator 2013 (www.sre.nl2).

‘Op grond van de internationaal vooraanstaande positie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant in deze nota als brainport opgenomen. De regio is van nationaal belang voor het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie en maakt deel uit van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur’ (Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2006: 92).

Regionale, ruimtelijke opgave

In het Regionaal Structuurplan regio Eindhoven is het behoud van de belevingswaarde van de landelijke regio een van de speerpunten. Om de druk op de landelijke gebieden te beperken wordt de verstedelijking in de stedelijke regio toegelaten. Verder is de complementariteit van groot belang en wordt derhalve in het RSP als belangrijk uitgangspunt genoemd. In deze context wordt gesproken over het ondersteunen en afstemmen van ‘unique selling propositions’. Het gebied tussen Eindhoven en Helmond, het Middengebied, kent op deze manier een andere potentie en waarde dan een gebied als Het Groene Woud. De ambitie in het RSP is dan ook om dit verschil te versterken (SRE, provincie Noord-Brabant, 2005). Het Middengebied moet op deze manier in contrast worden gebracht met de landelijke regio. Zo wordt het concept van ‘central park’ gebruikt voor de inrichting van het Middengebied. Enerzijds is het Middengebied het recreatiegebied voor de stedeling, anderzijds dient het Middengebied als ecologische verbindingszone.

Het SRE zorgt er voor dat partijen bij elkaar aan tafel komen te zitten. “Het SRE organiseert samenhang en afstemming”, zoals een respondent de rol van het samenwerkingsverband omschrijft. Van groot belang binnen de regionale samenwerking is de vrijwilligheid. Wettelijke bevoegdheden worden niet gebruikt. Toch is de regionale structuurvisie een uitvoering van een wettelijke bevoegdheid. Een respondent verwijst hierbij echter op de wens vanuit de lokale praktijk om een regionale visie. “Bottom-up wordt gevraagd om een regionale visie”, aldus een respondent. Zoals aangegeven, organiseert het samenwerkingsverband samenhang en afstemming. Deze rol wordt ook geaccepteerd door de deelnemende gemeenten. Wanneer een van de gemeenten, of de grote gemeenten, deze rol zal vervullen is dit gelijk ‘verdacht’. Toch is ook het SRE niet (geheel) onpartijdig. “Het is een illusie om jezelf afzijdig te houden”, zoals een respondent kritisch opmerkt. De mensen die vanuit het SRE betrokken worden zijn inhoudelijk betrokken en hebben ook voor het regionale belang. Ook de afspraken die hierover in het verleden zijn gemaakt worden hierbij in acht genomen en bewaakt. Hierbij is het SRE niet de partij met het laatste woord, maar is een partij “met een mening die te maken heeft met de regionale ontwikkeling”. Zo wordt het SRE vergeleken met een servicebureau. Er is geen sprake van een hiërarchische setting, maar van horizontale verhoudingen. Of zoals een respondent aangeeft: “Er is niemand die het hier zelf voor het zeggen heeft”. Daarentegen worden personen wel aangesproken op hun bijdrage aan de regionale samenwerking door het SRE. Binnen de samenwerking gebeurt er weinig bilateraal. Communicatie gaat vooral via het SRE. Dit maakt het SRE als het ware tot de spin in het web.

Samenwerken is mogelijk wanneer er een gemeenschappelijk doel bestaat, en een gezamenlijk opgave. Het in elkaar schakelen van deelaspecten zorgt ervoor dat alle partijen “inhoudelijk betrokken zijn”. Een andere respondent geeft aan dat het “onderkennen van gemeenschappelijk belang” een voorwaarde is. Door een gezamenlijke identiteit en opgave ontstaat het gevoel van noodzakelijkheid. Toch omschrijft een respondent dit liever als een “sense of opportunity”. Een opgave betekent veelal “een kans om iets zes keer zo goed te maken”. Dit terwijl het rijk eerder probleemgedreven opereert. Een dergelijk verschil in aanpak heeft consequenties. “Zonder problemen geen hulp”, zo meldt een respondent. Met het MIRT wordt weliswaar geëxperimenteerd voor een integrale aanpak. Toch moet het SRE “de blaren op de tong praten om ook andere zaken op tafel te krijgen”, aldus een respondent.

In zekere zin is regionale samenwerking binnen de regio Eindhoven een traditie. Dit is dan ook een succesfactor voor de samenwerking. “Al 40 jaar wordt er regionaal samengewerkt”. Bevoegdheden bepalen niet de effectiviteit van samenwerken. “Samenwerking voor het wgr-plus tijdperk was beter”, zo meldt een respondent. De invloed van een inspiratiedocument zonder status is volgens een respondent groter dan een formeel document. Verleiding is in deze context van groot belang. Zo stelt een respondent hardop de vraag die relevant is: “Hoe verleid je mensen naar een uitdagend perspectief?” Dit perspectief is in staat zijn eigen medestand te organiseren. Verleiden is in deze zin meer een stijl, en geen rolopvatting. Leiderschap is hierbij ook van belang. Leiderschap dat gericht is op verbinden, in plaats van beslissen. “De zachte vorm van leiderschap”, aldus een respondent. “De kracht schuilt in een goed netwerk, ongeacht de partij die ‘leading’ is.” Een dubbele rol van bestuurders is vaak het geval. Dit levert geen problemen op wanneer zij een authentiek verhaal hebben, ongeacht het gremium. De kracht van de Triple Helix, de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen, schuilt ook in het beeld van de vertegenwoordigers. Het zijn gezaghebbende personen, die als boegbeelden dienen en bovendien “vrienden” van elkaar zijn. Zo spreekt een respondent over ‘authentiek leiderschap’. Dit uit zich onder andere in de oprechtheid van bestuurders, bijvoorbeeld door ook elkaar als vrienden te benaderen. Interpersoonlijke relaties spelen op deze manier een belangrijke rol voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan het leiderschap. Ook de kracht van een authentiek verhaal wordt in de Eindhovense regio benadrukt. Juist die combinatie met oog voor het netwerk van actoren, blijkt de kracht van het leiderschap in de regio Eindhoven. En bevoegdheden? Die heb je in de regio nergens voor nodig, zo klinkt de boodschap vanuit de regionale samenwerking.

5.2.5 Stadsgewest Haaglanden

In het Stadsgewest Haaglanden werken negen gemeenten samen aan de regionale opgaven. Binnen de organisatie wordt gewerkt aan de thema’s: ruimte, verkeer, wonen, werken, milieu en jeugdzorg. De bevoegdheden voor de uitvoering van de taken voor de jeugdzorg zijn overgedragen door provinciaal besluit (www.minbzk.nl3). De regioraad is het algemeen bestuur voor het Stadsgewest Haaglanden en telt momenteel 51 zetels (oktober 2008). De gemeente Den Haag heeft 25 zetels en heeft derhalve geen meerderheid. Elke gemeente is in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd. Daarnaast kent het dagelijks bestuur ook een voorzitter en een secretaris. In de regeling van het stadsgewest is vastgelegd dat de burgemeester van Den Haag voorzitter is van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur, waarin hij een onafhankelijke rol vervult (www.haaglanden.nl). Het Stadsgewest Haaglanden neemt bovendien deel aan het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel.

In april 2008 is het Regionaal Structuurplan Haaglanden (RSP) vastgesteld. Met dit document geeft het stadsgewest aan hoe omgegaan moet worden met de ruimtelijke ontwikkelingen en de effecten die deze met zich meebrengen. Stedelijke ontwikkelingen worden in het RSP in verband gebracht met het versterken

en benutten van groen en de bereikbaarheid van de regio (www.haaglanden.nl2). Op deze manier is er sprake van een integrale benadering. In het RSP staat het ruimtelijk beleid ten dienste aan drie hoofddoelstellingen. Eén van deze hoofddoelstellingen is het streven naar een goed functionerend regionaal stedelijk netwerk.

Regionale, ruimtelijke opgave

In het Regionaal Structuur Plan Haaglanden wordt gestreefd naar een goed functionerend stedelijk netwerk. Een onderdeel van deze hoofddoelstelling is het aantrekkelijker en toegankelijker maken van de groengebieden. “Investerings in parklandschappen, vooral op de overgang van stad naar land, vergroten de toegankelijkheid van de groengebieden en maken ze bestand tegen de ruimtedruk vanuit omliggende steden” (Stadsgewest Haaglanden, 2008: 24). Bij investeringen voor de groene structuur heeft het stadsgewest bovendien aandacht voor de cultuurhistorie, dit ter bevordering van de landschappelijke identiteit. Het groen in de regio moet enerzijds sterk genoeg zijn om de druk te weerstaan vanuit de stedelijke gebieden, en anderzijds moet het goed functioneren voor recreatie en natuur. Dit betekent niet alleen het beter fysiek verbinden van de groene en rode gebieden. Ook moeten stad en land zich meer verbonden voelen. Op deze manier kan het groen zich als metropolitaan park ontwikkelen tot hoogwaardig onderdeel van het stedelijk netwerk (ibid.) Samen met publieke en private partners werkt het stadsgewest aan ‘recreatief aantrekkelijke groengebieden en aantrekkelijke routes ernaartoe en ertussen; de zogenaamde Groene Ringen van Haaglanden’ (ibid.: 50). De Groene Ringen is een ontwikkelingsprioriteit voor een regionale groenstructuur: ‘een groen-recreatief netwerk van routes en verbindingen dat de groengebieden in Haaglanden en de attracties daarin op een aantrekkelijke manier met elkaar en met de steden verbindt’ (ibid.: 52).

Het project is echter nog niet uitgevoerd wegens een gebrek aan financiële middelen. Vanwege het niet-bovenregionale karakter van het project dient het door de regio wordt opgepakt. Dit betekent dat de financiële middelen bij de gemeenten zelf gezocht moeten worden. “Met de Groene Ringen zet het stadsgewest een flinke ambitie neer, het ontbreekt echter aan geld”, zo meldt een respondent. “Veel plannen en plaatsjes, maar weinig investering en doorzettingsmacht”. Veelal ontbreekt het gevoel voor noodzaak voor groene projecten. Het urgentiegevoel bij infrastructurele projecten en bereikbaarheid is groter. “Groen is lastig te kapitaliseren”, aldus een respondent. Verder wordt opgemerkt door verschillende respondenten dat het project niet voldoet aan de beginselen van multi-levelgovernance. In eerste instantie is het project gestart op initiatief van een regiobestuurder. Het project wordt echter nog niet uitgedragen in andere (bestuurlijke) gremia. Zo wordt eerst intern eerst een goede basis gecreëerd. Het zoeken van voldoende orde en stabiliteit lijkt hier een streven.

Het Stadsgewest biedt meerwaarde bij projecten die het lokale niveau overstijgen. “Juist daarin zit de meerwaarde in de regio als platform om afstemming te realiseren”, zo geeft een respondent aan. Daarnaast bekleedt het stadsgewest een neutrale positie. Zo wijst een respondent op het bestaan van sentimenten jegens de gemeente Den Haag vanwege het verleden van annexatie en de dreiging tot annexatie. Het Stadsgewest denkt vanuit het regionale belang en is in staat om te koppelen, maar zonder doorzettingsmacht. “De regio als oliekanntje”, zo verbeeldt een respondent de werking van de regio. Ondanks dit besef bestaat er het gevoel soms meer bevoegdheden nodig te hebben. “Soms is het wenselijk om een gemeente iets te verplichten iets te doen”. Deze bevoegdheden heeft de regio niet, maar de provincie wel. “Een goede verhouding met de provincie is een vereiste”, aldus een respondent. Op deze manier lijkt de regio toch een zekere positie te verwerven en een stok achter de deur te hebben. Een

respondent stelt dat de wgr-plus status de regio noodzaakt om projecten aan te pakken waar een redelijk draagvlak voor bestaat. “Als regio moet je wel op zoek gaan naar projecten waarvan je weet dat je een redelijk draagvlak hebt.” Een andere opmerking in deze lijn geeft weer dat complexe projecten uiterst veel vergen van het leiderschap. “Voor de lastige projecten heb je écht een bevlogen, briljante, overtuigende bestuurder nodig”. Een opgave die bijna onmogelijk klinkt, zo lijkt het. Het stadsgewest doet dienst als verlengd lokaal bestuur. Het stadsgewest is de negen gemeenten samen. Een uitspraak van een respondent biedt een opmerkelijk perspectief op de verhoudingen tussen stadsgewest en gemeenten. Gemeenten zien niet goed genoeg de noodzaak in van regionale samenwerking. “Als het er bij gemeenten op aankomt, dan willen zij nog wel in hun loopgraven terugkruipen”. Het is duidelijk dat regionale samenwerking zonder medewerking van de gemeenten zelf, niet resulteert in het gewenste effect. De indruk ontstaat dat er te veel partijen zijn op een bepaald schaalniveau, waarbij de vraag rijst welke meerwaarde sommige partijen bieden. Zoals aangegeven, is het Stadsgewest Haaglanden ook actief binnen het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Een respondent geeft aan dat op dit schaalniveau het toch vooral om drie partijen gaat, de gemeenten Den Haag en Rotterdam en de provincie. “De Zuidvleugel is een 1-2-3-tje tussen gemeenten Den Haag, Rotterdam en de provincie. De wgr-plus wordt dan snel overgeslagen”. Op deze manier lijkt er vooral sprake te zijn van de wgr-plusregio als beïnvloeder, dan als bepaler. Inspelen op lichte constructies lijkt in het Stadsgewest niet de insteek voor de samenwerking. Voor complexe opgaven wordt de bijdrage van de regio voor ambitieuze plannen gemarginaliseerd, zoals blijkt uit de uitspraak over de nodige bevlogenheid van een bestuurder. Ook in het kader van informele verhoudingen lijkt hier niet op ingespeeld te worden. Bestaande verhoudingen worden als kader geaccepteerd, waarbinnen gemanoeuvreerd kan worden. Buiten deze kaders denken of daadwerkelijk bewegen lijkt hiermee nog een stap te ver voor de regionale samenwerking.

5.2.6 Stadsregio Amsterdam

De stadsregio Amsterdam is een vertegenwoordiging van zestien gemeenten. Bereikbaarheid, leefbaarheid en economische ontwikkeling zijn onderwerpen waar de stadsregio Amsterdam aan werkt. Dit krijgt vorm in verschillende beleidsterreinen: verkeer en vervoer, openbaar vervoer, infrastructuur, ruimtelijke ordening, economie, wonen, jeugdzorg en de regionale agenda. De stadsregio heeft naast de wettelijke bevoegdheden ook bij provinciaal besluit bevoegdheden overgedragen gekregen voor de uitvoering van de taken voor de jeugdzorg (www.minbzk.nl). Het hoogste orgaan bij de stadsregio is de regioraad. Deze raad telt 56 leden, de gemeente Amsterdam is in de regioraad ondervertegenwoordigd. Het dagelijks bestuur telt 8 leden, inclusief de voorzitter (www.stadsregioamsterdam.nl). Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verliezen wgr-plusregio's de bevoegdheid om een structuurvisie te maken. Vanwege deze ontwikkeling heeft de stadsregio Amsterdam besloten geen structuurvisie te maken. De stadsregio heeft vervolgens besloten een Regionale Projectennota te schrijven, gezien het gegeven dat “er genoeg vraagstukken zijn die bovenlokale afstemming vergen en waarvan de samenhang op regionale schaal geregeld moet worden” (www.stadsregioamsterdam.nl2). Deze Projectennota zal als inbreng voor de provinciale structuurvisie dienen. Naast het functioneren als verlengd lokaal bestuur, opereert de stadsregio Amsterdam ook binnen de Metropoolregio Amsterdam.

Regionale, ruimtelijke opgave

De opgave van vermenging van stad en land speelt binnen de stadsregio Amsterdam geen prominente rol. Verhoudingen tussen stad en (platte)land bestaan al eeuwen, bijvoorbeeld in recreatieve zin. “Verstrengeld met het platteland, met interessante groengebieden en recreatie gebieden en kleine kernen die er in liggen”. Tegelijkertijd bestaat er ook een groot wantrouwen tussen kleine kernen en Amsterdam, of zoals

een respondent het omschrijft: “de verschrikkelijke, enge, grote arrogante stad die overal overheendert”. Het is hierbij van belang dat er een wederzijdse afhankelijkheid is. De invulling die de gemeente Amsterdam aan haar rol geeft is echter de afgelopen jaren sterk veranderd.

Projecten voor groen en landschap worden vooral door de provincie opgepakt. Hiervoor heeft de provincie ook ILG-gelden. “Wij als stadsregio doen daar heel weinig aan”, zo meldt een respondent. Het is hierbij van belang te weten wat de vertegenwoordigde gemeenten van de stadsregio verlangen. De stadsregio Amsterdam richt zich vooral op haar kerntaken: verkeer en vervoer, openbaar vervoer en wonen. De stadsregio kent “twee enorme, grote problemen”. Zo spreekt een respondent over de problemen met betrekking tot de woningmarkt en de bereikbaarheid. Zo kent de regio een behoorlijke woningbouwopgave. Met een woningopgave van 150.000 woningen is het een zoektocht naar geschikte locaties. “Een hell of a job”, zoals een respondent deze opgave omschrijft. Dit vanwege het bestaan van (harde) grenzen door de bufferzones, natuurgebieden of, zoals een respondent deze omschrijft: “andere, enge, groene dingen”. In deze bufferzones is het niet toegestaan nieuwe woningbouw te realiseren. Vanuit de stadsregio en de provincie komt het signaal dat dit generieke beleid niet afdoende is, voor de situatie rondom Amsterdam. Dit stimuleert de samenwerking en wordt in deze zin ook als succesfactor benoemd door een van de respondenten. Het generieke beleid maakt de rijksoverheid tot een “gemeenschappelijk vijand”.

Dergelijke afspraken over de woningbouwopgave worden echter niet op het niveau van de Stadsregio Amsterdam gemaakt, maar op het schaalniveau van de Metropoolregio Amsterdam. Een bijzonder gegeven, vanwege het gegeven dat dit samenwerkingsverband zich vooral kenmerkt als vrijwillig. Eind 2007 is unaniem gekozen voor de naam Metropoolregio Amsterdam, in plaats van de oude naam Noordvleugel. Binnen dit samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies en stadsregio worden afspraken gemaakt over woningbouw, werkgelegenheid, infrastructuur en landschap. “Informeel maar niet vrijblijvend”, zo weerlegt een respondent het idee van een te lichte en vrijblijvende samenwerking. Van deelnemende partijen wordt verwacht dat zij het beleid opnemen in hun eigen lokale, regionale of provinciale beleid. Dit wordt vooral van de provincies en gemeenten verwacht, aangezien het dan juridische status krijgt. Het beeld ontstaat van een breed gedragen regio als Metropoolregio Amsterdam, alle partijen hebben immers gekozen voor deze naam. In het verleden lijkt dit anders te zijn geweest, een respondent wijst in deze context lichtelijk sarcastisch naar “enige incubatietijd” van dit regionale denken. Een andere respondent maakt de verwijzing naar de Zuidvleugel, waar het idee van leeft dat het eenheidsgevoel een stuk minder is. Zo geeft een respondent aan dat ook de verhouding tussen de stadsregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland is verbeterd door dit samenwerkingsverband. “Door de samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam, merk je wel dat de provincie en stadsregio voor bestuurders en ambtenaren wel elkaar kunnen vinden in een gezamenlijk belang.” Op het schaalniveau van de Metropoolregio Amsterdam is ook gesproken over het ‘metropolitaan landschap’. Het gaat hierbij om de dubbele functie van het landelijk gebied. Zo heeft het landschap ook een functie als rustgevend tegenwicht van de drukke stad (Metropoolregio Amsterdam, 2007). Deze opgave wordt dus niet zozeer op het niveau van de stadsregio aangepakt, maar op het niveau van de Metropoolregio.

In de context van de Metropoolregio Amsterdam wordt veelvuldig de lichtheid genoemd als succesfactor. “Het werkt omdat het informeel is. Men hoeft het niet eens te worden en dus wordt men het eens!” Of zoals een andere respondent aangeeft: “De kracht van de samenwerking is juist dat het zo informeel. Zodra partijen meer op een formele manier samenwerking, dan krijg je meteen discussies over taken en bevoegdheden.” Een ander punt wat met regelmaat terug komt is de relevantie van een inhoudgerichte

aanpak voor een effectieve samenwerking. “Hier staat de inhoud centraal en dan merk je dat de samenwerking veel soepeler gaat”. Of zoals een andere respondent het aangeeft: “Toch moet het wel op basis van een gemeenschappelijk inhoudelijk probleem. Je moet op basis van de inhoud, die partijen om de tafel krijgen, niet op basis van structuur”.

Bestuurlijke drukte wordt in de regio Amsterdam niet als negatief ervaren. De drukte wordt vertaald in termen van bestuurlijke lichtheid. “Ik geloof niet in de negativiteit van bestuurlijke drukte. (...) Maak gebruik van de veelheid aan partners en partijen. Je moet gewoon leren het spel te spelen.” Ook wordt de bestuurlijke drukte ook vergeleken met lasagne, waarbij sommige lagen over elkaar heen schuiven. Dit biedt mogelijkheden om inzicht te krijgen in zaken die op andere schaalniveaus gebeurt en de invulling van de eigen rol. Bestuurlijke drukte wordt geaccepteerd als de normale gang van zaken en biedt meerwaarde. “Lasagne is goed: je moet het leren eten, maar daarna is het goed.”

Ook leiderschap speelt een rol in de (vrijwillige) regionale samenwerking. Om dit te kunnen organiseren zijn personen nodig die gezag hebben. “Mensen die voldoende gezag en kennis hebben, maar ook voldoende gevoel hoe je met partijen om moet gaan om iedereen bij elkaar te krijgen en te houden.” Zo geeft een respondent aan. “Als meneer Cohen iets zegt, dan luistert iedereen wel”.

Ideeën over regionale samenwerking, lichtheid, inhoudgerichte aanpak en leiderschap zijn duidelijk doorgedrongen in de Amsterdamse regio. Het is een bijzondere ontwikkeling dat verschillende thema's juist op het niveau van de Metropoolregio Amsterdam worden behandeld, juist vanwege de lichtheid van dit samenwerkingsverband.

5.2.7 Stadsregio Arnhem Nijmegen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen vertegenwoordigt twintig gemeenten. De kerntaken van de stadsregio zijn mobiliteit, ruimte, wonen en werken. Door zowel door het opstellen van een visie voor de langere termijn, als het daadwerkelijk uitvoeren van concrete projecten geeft de stadsregio vorm aan regionale samenwerking. Het algemeen bestuur, de Stadsregioraad, telt 37 leden. Het dagelijks bestuur van de stadsregio is in handen van het College van Bestuur. Dit bestuur telt vijf leden en een voorzitter. Deze voorzitter wordt ‘van buiten’ benoemd (www.destadsregio.nl). Het tweede regionale structuurplan is op 26 oktober 2006 vastgesteld door de regioraad, maar wordt binnen de stadsregio regionaal plan genoemd. Hierin “spreekt de regio zich breed uit over allerlei thema's van regionale ontwikkeling: ruimte, economie, natuur, sociaal, cultuur, mobiliteit” (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2006: 7). Centraal in dit Regionaal Plan staat het ‘bestaande’: herstructurering en herontwikkeling van het bestaande ruimtegebruik. Opvallend in dit Regionaal Plan is het maken van een directe koppeling tussen ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie. Enerzijds biedt het Regionaal Plan beleidsuitspraken die als toetsingskader dienen ter referentie van besluitvorming. Anderzijds is het RP ontwikkelingsgericht: visievormend, prikkelend, selectief, gericht op bestuurlijke prioriteiten en strategische projecten (ibid). In de wetenschap van het verlies van de bevoegdheden vanaf 1 juli 2008 is dit een interessante stap. Ook het netwerkdenken wordt meer en meer geïncorporeerd in het beleid, waarbij bijvoorbeeld gesproken wordt van de verandering van ‘government’ naar ‘governance’ (ibid.: 15).

Regionale, ruimtelijke opgave

De relatie(s) tussen stad en land speelt ook in het Regionaal Plan een belangrijke rol. Het concept regionaal landschapspraktijk wordt hierbij toegepast voor de regio. Dit concept biedt “een perspectief voor de integratie van stedelijke en landelijke gebruiksfuncties met als doel het beschermen en ontwikkelen van een

aantrekkelijk, multifunctioneel landschap" (ibid.: 81). Een strategie waarbij stad en land integraal worden benaderd. Vanuit het besef dat de recreatiedruk toeneemt en de (her)ontwikkeling van groene gebieden achterblijft bij de verstedelijking is de urgentie groot. Op deze manier wordt gesproken in het Regionaal Plan over de transformatie van het landschap als opgave. Eisen aan de open ruimten binnen en buiten de stedelijke gebieden veranderen. "Het landelijk gebied verandert in een multifunctionele verblijfsruimte waarin naast landbouw, ook functies als recreatie en toerisme, natuur- en landschapsbehoud en wonen steeds belangrijker worden en soms de overhand nemen" (ibid.: 83). Een andere benadering is het resultaat: niet gericht op functiescheiding, maar gericht op het zoeken naar hoogwaardige functiecombinaties van natuur, cultuurhistorie, landbouw, recreatie en wonen. De stadsregio richt zich hierbij op het behoud en versterken van de identiteiten van het gebied. De twee functies die het landelijke gebied kent gaat niet altijd even goed samen, enerzijds is het productieruimte voor de agrarische sector, anderzijds functioneert het als uitloopgebied voor de stedeling. Het werken aan de relaties tussen stad en land betekent het zoeken naar manieren waarop zowel stad als land van elkaar kunnen versterken. "Die twee functies gaan niet altijd goed samen, tenminste niet als je niets doet. De kunst is om daar ontwikkelingen te stimuleren", aldus een respondent. Zo streeft de stadsregio naar het ontwikkelen van een robuuste regionale groenstructuur. Park Lingezegen is een van de projecten waarbij de stadsregio de stadsrandgebieden een kwaliteitsimpuls wilt geven.

Park Lingezegen bevindt zich in het gebied tussen Arnhem en Nijmegen en bevindt zich grotendeels op het grondgebied van de gemeente Overbetuwe. Het parkgebied heeft een oppervlakte van 1.500 hectare. Hiervan moet 500 hectare worden aangekocht en ingericht, de resterende 1.000 hectare blijft in particulier eigendom. Het proces rond Park Lingezegen loopt al een ruime tijd, zo meldt een respondent. "Het hele idee is al 10 tot 15 jaar oud, maar nu is het pas in een stroomversnelling geraakt". Ondanks verschillende factoren die het proces hebben bemoeilijkt is 3 juli 2008 een bestuursovereenkomst getekend waarin de voorwaarden, uitgangspunten en afspraken over de samenwerking zijn vastgelegd (www.parklingezegen.nl). Bestuurders kunnen een proces maken of breken. Ook hun interpersoonlijke relaties spelen een rol in het aanjagen van een project of proces. Met name de provincie en stadsregio zijn bepalend geweest voor de stroomversnelling. "De gemeenten zijn nogal terughoudend", zo meldt een respondent. Dit is ook mede het resultaat van een gemeentelijke herindeling van de gemeente Overbetuwe, waarbij sommige gemeenten te klein zijn en daardoor te weinig slagkracht hebben. "De gemeente Overbetuwe is meer een samenballing van dorpen, dan een geheel", aldus een respondent. De stadsregio heeft vooral een bijdrage geleverd in het verbinden en enthousiasmeren. "De rol van de stadsregio betreft vooral de verbinding te zoeken met bijvoorbeeld de provincie, het enthousiasmeren van partijen en het binden van gemeenten", zo meldt een respondent. De provincie en de stadsregio hebben beide een andere rol, zo is de provincie verantwoordelijk voor de regio, terwijl de stadsregio optreedt als koppelaar. Dit blijkt uit het gegeven dat de stadsregio zich terugtrekt zodra het project wordt uitgevoerd.

Bevoegdheden hebben bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen weinig betekenis voor de regionale samenwerking. Zo wordt gezegd dat de koppeling van bestuurlijke lichtheid en wgr-plusregio niet logisch is. "Het is in mindere mate interessant dat het een wgr-plus status heeft", zo geeft een respondent te kennen. Een interessant citaat van een van de respondenten laat zien dat er zonder bevoegdheden genoeg uitdagingen zijn, maar dat de bevoegdheden wel degelijk invloed hebben: "Ook zonder plus valt er genoeg te doen, maar met plus gaat het makkelijker". De bevoegdheden werken als een stok achter de deur. De provincie kan vervolgens als juridische bewaker optreden, de stadsregio kan deelnemende gemeenten meer informeel aanspreken en hier gezamenlijk afspraken over maken.

Het succes van het proces rond Park Lingezegen wordt vooral toegeschreven aan de invulling van de bestuurlijke rol, het leiderschap en de lichtheid. Zo stelt een respondent dat het gebruik van bevoegdheden juist frustrerend werkt. “Hoe zwaarder de constructie is, hoe lastiger het is om bestuurders mee te krijgen. Juist bij lichte constructies krijg je partijen zover om eigen verantwoordelijkheid te laten nemen”, zo geeft een respondent aan. Van groot belang voor een proces is dat partijen de kansen inzien en inzien dat het iets oplevert. De stadsregio kan het forum organiseren voor de gemeenten waar zij zaken met elkaar kunnen bespreken. Belangen van gemeenten lopen soms parallel aan elkaar, maar op andere momenten kan er sprake zijn van onderhandeling (en strijd). Vanwege de ‘flexibiliteit’ van de stadsregio kan de context van onderhandeling variëren. Op inhoud gebaseerde, in plaats van systeemgebaseerde, gesprekken kunnen gevoerd worden met verschillende partijen. Dit betekent dat per thema, ook de belangen kunnen verschillen en er sprake is van een ander type ‘onderhandeling’. Over de bijdrage van de stadsregio wordt bescheiden geantwoord: “Misschien werkt het niet altijd helemaal goed, maar het gaat in ieder geval de goede kant op”. Het feit dat de stadsregio partijen bij elkaar kan brengen is op zich al heel belangrijk. Zo meldt een respondent. De Stadsregio Arnhem Nijmegen is niet de partij die andere vertelt wat zij moeten doen, maar stimuleert hen om zelf de verantwoordelijkheid te nemen, ook bij het nakomen van afspraken. Enkel inzetten op bevoegdheden is weinig zinvol, maar bevoegdheden als stok achter de deur kan het werk van de stadsregio wel vergemakkelijken. Ondanks deze werking van bevoegdheden, lijkt er vooral te worden ingezet op de ‘chaos’ in de balans. Ruimte wordt gegeven aan partijen zodat deze kan worden ingevuld, het forum wordt georganiseerd om het gesprek aan te gaan, en het besef voor de verschillende belangen in een netwerk is duidelijk aanwezig binnen de regio.

5.2.8 Stadsregio Rotterdam

Stadsregio Rotterdam is een samenwerkingsverband tussen zestien gemeenten. Gezamenlijk werken zij op verschillende thema’s: verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, economie, sociaal beleid, milieu, groen en jeugdzorg. De bevoegdheden voor de uitvoering van de taken voor de jeugdzorg zijn bij provinciaal besluit overgedragen (www.minbzk.nl3). In de regioraad zijn alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd naar evenredigheid van het aantal inwoners. De regioraad bestaat uit 41 leden, exclusief de voorzitter, die uit hun midden acht leden kiest als dagelijks bestuur. Bijzonder aan de regioraad is dat de raadsleden hebben afgesproken om zich als politieke fracties te organiseren. Daarnaast kent de stadsregio acht commissies die adviseren op de verschillende beleidsvelden (www.stadsregio.info). Een van de belangrijke onderdelen voor de regionale ruimtelijke ordening is het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 en het daarbij horende Uitvoeringsprogramma RR2020. Onder het motto *meer kwaliteit, meer variatie, meer tempo* werkt de stadsregio aan de regionale ruimtelijke opgave.

Regionale, ruimtelijke opgave

In de Rotterdamse regio krijgt het thema stad-land relaties volop aandacht. Niet alleen is de balans tussen verstedelijking en kwaliteit van de leefomgeving de kern van het RR2020, ook krijgt het daadwerkelijk vorm in concrete projecten. Zo worden in het RR2020 stad-land verbindingen benoemd en aangegeven waar verweving van stad en land ruimte krijgt. In de context van deze verweving wordt ook de combinatie gemaakt met het concept van landelijk wonen. Kenmerkend voor dit concept is de relatief lage bebouwingsdichtheid en de sterke verweving tussen groenstructuren en bebouwing (provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, 2005: 35). Dit is in principe geen nieuw concept, er staan immers genoeg woningen in een groene, landschappelijke setting. Nieuw in het regionale plan is een duurzaam perspectief voor de ontwikkeling van landschappelijke woonmilieus in combinatie met landschappelijke ontwikkeling.

Voor dit concept van landelijk wonen in combinatie met de ontwikkeling van het landschap zijn in de regio drie zoekgebieden benoemd: Hellevoetsluis-West, Spijkenisse-Zuid/Bernisse-Zuidoost en de randen van Rhoon. Buiten deze gebieden is woningbouw in het landelijk gebied niet mogelijk (ibid.).

Met het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (unaniem aangenomen door de regioraad) wordt een duidelijk standpunt gemaakt: samen werken aan ontwikkeling is vereist, juist op verschillende schaalniveaus. Het RR2020 is in samenwerking met de provincie Zuid-Holland ontwikkeld. Deze samenwerking blijkt uit het feit dat het RR2020 zowel een streek- als structuurplan is. Het plan is op deze manier ook geïncorporeerd als provinciaal beleid. In de provincie Zuid-Holland spelen de grote steden Den Haag en Rotterdam een belangrijke rol, ook naar het rijk toe. Zo speelt de gemeente Rotterdam ook een belangrijke rol in de Stadsregio Rotterdam, het is de centrumgemeente binnen de stadsregio. De stadsregio wordt snel als rechterhand van de gemeente Rotterdam beschouwd. Zo stelt een respondent dat de stadsregio juist om die reden een krachtige organisatie is. “De stadsregio is enorm verweven met de gemeente”, aldus een respondent. De grootstedelijke problematiek van de gemeente Rotterdam krijgt op deze manier ook vorm in de agenda van de stadsregio. Hieruit blijkt wederom de aanleiding voor de wgr-plus regeling. Om te voorzien in de aanpak van de grootstedelijke problematiek is regionale samenwerking wenselijk en noodzakelijk. Of zoals een respondent ook aangeeft: “Rotterdam redt het niet alleen”. Stad en land zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Toch is het besef van deze interdependenties tussen stad en land niet altijd even groot. De Stadsregio Rotterdam ziet het daarom als taak om deze verhoudingen helder in beeld te brengen en inzicht te bieden in de sociaal-economische relaties. Op deze manier kan op informele wijze commitment onder lokale partijen worden gestimuleerd, zonder hierbij gebruik te maken van bevoegdheden of andere wettelijke verplichtingen. Vanuit deelnemende gemeenten is de noodzaak tot samenwerken en daadwerkelijke uitwerking/uitvoering in principe helder. Desondanks komt het NIMBY-gedrag (te) vaak voor. Zo geldt het ook voor de zoekgebieden die aangewezen zijn voor het concept van landelijk wonen. Ondanks de wederkerige kansen voor zowel stad als land bij de ontwikkeling van het concept krijgt het bij voorkeur concreet vorm bij een buurgemeente, of in ieder geval buiten de eigen. Dergelijke ontwikkelingen als het concept van landelijk wonen worden snel beschouwd als oplossing voor de ‘sores’ van de grote stad. Vanuit deze gedachte is er een duidelijk verschil tussen de belangen van een landelijke gemeente en die van de regio. Vanuit de gemeenten Rotterdam beschouwd geldt een ander verhaal. Hier lijken het lokale en regionale belang te stroken. Landelijke, kleine gemeenten zijn weliswaar ook gericht op het regionale belang, maar zien niet voldoende de noodzaak in van hun daadwerkelijke eigen bijdrage. Of zoals een respondent te kennen geeft: “een goed verhaal, maar niet hier”. Op deze manier is het besef van de noodzaak tot samenwerken, de afhankelijkheid tussen Rotterdam en buurgemeenten, en de kansen voor beide partijen niet voldoende aanwezig. De veronderstelling heerst dat een andere gemeente het wel oplost. Het beeld van de gemeente Rotterdam als grote broer van de stadsregio heeft op deze manier alles behalve een positieve uitwerking op de regionale samenwerking. De lichtheid die de stadsregio nastreeft, met name vanwege het stimuleren van de commitment onder landelijke gemeenten door relaties inzichtelijk te maken, lijkt vooralsnog een obstakel te zijn voor effectieve regionale samenwerking.

Hier ligt dan ook een uitdaging en opgave voor de Rotterdamse stadsregio. Of zoals een respondent aangeeft: “er is niet genoeg ziel en zaligheid voor de regio”. De afhankelijkheid tussen de stad en het ommeland moet meer inzichtelijk worden gemaakt. Het besef voor deze afhankelijkheid moet groeien. Of zoals een respondent toepasselijk aangeeft: “De stadsregio is meer dan een optelsom van zestien gemeenten”. Om tot regionale ontwikkeling te komen is samenwerking nodig. “Coproductie betekent halen

en brengen”, zo meldt een respondent. Dit is dan ook een boodschap die niet vaak genoeg gehoord mag worden, om zo de lokale politiek van deze boodschap te overtuigen. Een lichte manier om te komen tot commitment naar een gemeenschappelijke, regionale opgave.

5.3 Unicité van de regionale opgave

Opvallend uit de hierboven beschreven cases is de diversiteit in de regionale opgaven. Het beeld van de unieke regionale opgave wordt hiermee bevestigd, en het feit dat er geen eenduidige bestuurlijke oplossing mogelijk is voor dergelijke opgaven wordt hiermee kracht bijgezet. De comparatieve studie naar de praktijk van regionale samenwerking door wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein heeft niet de intentie (gehad) om uitspraken te doen over het bestaan van wgr-plusregio's. Wgr-plusregio's bestaan en hebben een reden van bestaan. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de verdeling van (onder andere) de gelden vanuit de Brede Doel Uitkering (BDU) op het gebied van infrastructuur. Wel is het de intentie om in te gaan op de mogelijke meerwaarde van de wgr-plusregio in het ruimtelijk domein door het aantonen van de betekenis en relevantie van leiderschap en bestuurlijke lichtheid. Leiderschap en bestuurlijke lichtheid worden vanuit alle regio's van belang geacht voor regionale samenwerking.

In de analyse wordt nader ingegaan op de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein, en wordt de balans tussen chaos en orde voor bestuurlijke lichtheid en leiderschap nader vorm gegeven. Op deze manier is het mogelijk inzicht te bieden in de betekenis en relevantie van deze aspecten voor regionale samenwerking. Zo wordt het voor actoren in regionale samenwerkingsverbanden mogelijk te bepalen hoe zij invulling kunnen geven aan de balans van chaos en orde om zo de meerwaarde en effectiviteit van regionale samenwerking te optimaliseren.

HOOFDSTUK 6 ANALYSE: CHAOS EN ORDE IN DE PRAKTIJK

Chaos en orde als uitersten en tegenstellingen bieden voor zowel leiderschap als lichtheid handvatten om meerwaarde en effectiviteit regionale samenwerking te vergroten. Op welke wijze krijgt leiderschap op de balans tussen chaos en orde vorm in de praktijk van regionale samenwerking? Hoe wordt bewust of onbewust omgegaan met bestuurlijke lichtheid en wordt de balans tussen chaos en orde voor deze lichtheid ingevuld door actoren? Waar bevinden de regio's zich op de balans tussen chaos en orde?

In het onderzoek naar de betekenis en relevantie van de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein, staat de balans tussen chaos en orde centraal. Chaos en orde kennen zowel een positieve als een negatieve verschijningsvorm. Zo is inertie de negatieve verschijningsvorm van orde. In geval van inertie past het systeem zich niet aan veranderende omstandigheden aan. Stabiliteit is de positieve verschijningsvorm van orde. Vervluchting is de negatieve verschijningsvorm van chaos: het systeem is zoekende naar nieuwe mogelijkheden, maar verwezenlijkt niets van dit. Ruimte voor ongekenide ideeën, ontmoetingen of aanpassingen die resulteert in vernieuwing is de positieve verschijningsvorm van chaos. Op de grens van orde en chaos vinden omslagen plaats die kunnen bijdragen aan ontwikkeling en stagnatie. Zowel leiderschap als lichtheid (dienen te) manoeuvreren op deze balans, zoekende naar een optimum voor kansen voor ontwikkeling en vernieuwing met voldoende stabiliteit. Om antwoord te kunnen geven op de betekenis en relevantie van deze aspecten voor de praktijk van regionale samenwerking zal eerst worden teruggegrepen op het analysekader. Vervolgens zal voor zowel leiderschap (paragraaf 6.1) als bestuurlijke lichtheid (paragraaf 6.2) worden ingegaan op praktijk van regionale samenwerking en de regionale ruimtelijke opgave. In paragraaf 6.3 zal de vergelijking plaatsvinden tussen de verschillende cases. Tot slot zal als 'wrap-up' en mede als resumé op de analyse, worden ingegaan op de rol van de wgr-plusregio (paragraaf 6.4).

6.1 Leiderschap in de praktijk

Leiderschap is door verschillende respondenten benoemd als één van de succesfactoren in de praktijk van regionale samenwerking. In deze context werd, veelal intuïtief, gewezen op verticaal of horizontaal georiënteerd leiderschap. Soms werd gesproken over 'authentiek leiderschap', waarbij de betekenis er van niet eenduidig is gedefinieerd. Top-down benaderingen wordt veelal niet als gewenst geacht. Een dergelijke houding van een bestuurder werkt zelfs averechts volgens velen. Toch lijkt het in veel gevallen wenselijk om daadkrachtig op te treden en in staat te zijn knopen door te hakken, waarbij een vlotter verloop van het proces kan worden bewerkstelligd. Zo kan de vraag worden gesteld wanneer er sprake is van 'effectief' leiderschap. Leiderschap op het niveau van het optimum op de balans tussen chaos en orde is effectief leiderschap. Effectief leiderschap betekent dan: *het vinden van het juiste niveau (het optimum) tussen chaos en orde waarbij sprake is van zowel voldoende stabiliteit als dynamiek ter bevordering van de ontwikkeling en vernieuwing.*

In een complexe omgeving is het voor leidinggevendenden zaak op zoek te zijn naar zowel orde als wanorde. Juist dan biedt de dynamiek mogelijkheden voor vernieuwing, ontwikkeling en meerwaarde. De rol die een leidinggevende zich aanmeet kan schipperen tussen chaos en orde. De drie genoemde tegenstellingen bieden hiertoe handvatten.

6.1.1 Besluiten en beslissen versus verbinden en verrijken³

Daadkracht, durf en duidelijkheid staan centraal onder de noemer 'besluiten en beslissen'. Terwijl bij leiderschap als chaos de aspecten consensus, wederzijdse afhankelijkheid en verbindingen centraal staan. Leiderschap als orde ziet de waarde in van heldere beslissingen, volgzaamheid ten aanzien van genomen beslissingen en doortastendheid in het optreden, oftewel het met de vuist op tafel slaan. Chaos betekent het betrekken van actoren, het verbinden van deze actoren om vervolgens te komen tot een verrijking van het proces. Het bereiken van consensus speelt hierbij een belangrijke rol. In de praktijk van regionale samenwerking door de acht wgr-plusregio's blijkt deze tegenstelling uiterst manifest. Vanuit de verschillende gesprekken met personen die persoonlijk ervaring hebben met de samenwerking worden verschillende geluiden gehoord over de houding van een manager, of anders geformuleerd, de gepaste of benodigde vorm van leiderschap.

Bijvoorbeeld in de Utrechtse regio. Visie en lef zijn nodig om partijen te binden en zo tot resultaten te komen. Het idee van regionale samenwerking komt weliswaar van de grond, toch had het volgens een respondent "een tandje sneller gekund". Het idee van versnellen door te besluiten en te beslissen wordt hierdoor zwaarder gewogen dan het verbinden en verrijken. Op deze manier wordt de behoefte uitgesproken aan een 'krachtig leider', een leider die laat zien wat het gewenste pad is, deze kiest en volgt, ook rekening houdend met mogelijke risico's, een leider die het overzicht heeft: durf en duidelijkheid. Ook in het samenwerkingsverband Parkstad Limburg werd deze behoefte uitgesproken. "Met harde hand knopen doorhakken, dat is nodig!", zo meldde een respondent. Het vinden van een beter voorbeeld van leiderschap als orde waarbij de nadruk ligt op daadkracht, durf en duidelijkheid lijkt een overbodige opgave. In de Twentse regio kwam een gelijksoortige boodschap. "Soms moet je dingen kunnen doordrukken", waaruit weliswaar de nuancering blijkt dat er tijden zijn van praten, maar ook tijden van beslissen. "Veel plannen en plaatjes, maar geen investeringen", zo werd aangegeven dat er ook binnen het Stadsgewest Haaglanden gebrek was aan doorzettingsmacht. Ook werd in de Limburgse regio duidelijk gemaakt dat anticiperen en pro-activiteit nodig is. Een leider neemt het voortouw, neemt initiatieven en pakt door, zo omschreef een respondent het wenselijke gedrag van een leider. Besluiten, beslissen en vervolgens daar naar handelen: leiderschap als orde.

Overigens wordt in de Utrechtse regio ook aangegeven dat een hiërarchische, top-down verhouding in de setting van regionale samenwerking niet wenselijk is, en zelfs frustrerend is. Ditzelfde geldt voor de Limburgse regio waarbij werd gesproken over de frustrerende werking van een 'doortastend' leider. Niet de mate van doortastendheid is relevant in de zoektocht naar 'effectief' leiderschap, maar de mate van natuurlijke overtuiging en enthousiasme. Voor de Haagse regio werd in deze context gewezen op de noodzaak van een "bevlogen, briljante en overtuigende bestuurder" voor de projecten waar weinig draagvlak voor zou bestaan. Dit was een aantal voorbeelden waaruit de onwenselijkheid wordt uitgesproken van een hiërarchisch leider. Een leider dient echter oog te hebben voor de verhoudingen tussen actoren, zich niet te gedragen als autoriteit, maar als gelijke onder de anderen. Geen vorm van 'command & control', maar het idee van het verbinden. Binnen het BRU wordt kennis gedeeld om zo ook begrip te kweken voor het regionale belang en de regionale opgave. Verbinden wellicht niet zozeer bedoeld om te verrijken, maar eerder om te komen tot een gemeenschappelijk gedragen en regionale opgave. Hierbij werd bovendien door een respondent de waarde en noodzaak uitgesproken van een 'authentiek verhaal'. Ongeacht het

³ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen besluiten, beslissen, verbinden en verrijken zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

gremium dient een leider een gelijk verhaal ten gehore te brengen. Oprechtheid, en duidelijkheid (consistentie) van het belang en de opgave vanuit het regionale perspectief is noodzakelijk om commitment vanuit deelnemende gemeenten te verkrijgen. Het belang van de rol van het leiderschap is hiermee evident voor de Utrechtse regio. Dit belang van een 'authentiek verhaal' werd vanuit het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) ook nadrukkelijk onderstreept. Hierbij werd bovendien gewezen op het voorkomen van problemen door mogelijke dubbele petten van bestuurders. Voor het SRE ligt de opgave voor het leiderschap in het betrekken van partijen, door te schakelen in deelaspecten zodat partijen geprikkeld worden om te participeren en op deze manier een bijdrage en meerwaarde te leveren aan het proces en de uitkomst. Partijen betrekken en te verbinden wordt ook in de Stadsregio Arnhem Nijmegen als belangrijke opgave beschouwd. Partijen bij elkaar krijgen én houden, door kansen te laten inzien en de partijen te laten ruiken en delen in de 'winst' van de participatie. De bijdrage van de Stadsregio ligt derhalve vooral in het verbinden en enthousiasmeren, zo gaf een respondent te kennen. Ook de Stadsregio Rotterdam ziet vooral de noodzaak in van het verbinden. Co-productie in regionale samenwerking betekent halen én brengen. Samenwerking is nodig en derhalve dienen verhoudingen tussen partijen inzichtelijk te worden gemaakt. Op deze manier wordt binnen de Rotterdamse wgr-plusregio gestreefd naar de betrokkenheid bij en bijdrage aan de regionale opgaven. De realiteit laat echter vooralsnog een minder rooskleurig beeld zien van de effectiviteit van deze netwerkgedachte. Overigens blijkt wel degelijk de wenselijkheid en het nut van leiderschap als chaos: verbinden van partijen en het verrijken van het proces.

6.1.2 Kracht en macht versus belangen en waarden⁴

Naast de eerst genoemde tegenstelling betreffende de interactie met en tussen actoren, betreft de tweede tegenstelling de legitimatie voor de interactie. Regionale samenwerking kenmerkt zich door de aanwezigheid van een veelheid aan partijen. Gezamenlijk willen zij sterker staan in het aanpakken van de grootstedelijke problematiek. In het betrekken van actoren in een samenwerking wordt in de tweede tegenstelling onderscheid gemaakt tussen 'kracht en macht' enerzijds, en 'belangen en waarden' anderzijds, of anders geformuleerd het onderscheid tussen shareholders (aandeelhouders) en stakeholders (belanghebbenden). Shareholders hebben een aandeel in een organisatie en worden vanwege deze status benaderd. Stakeholders, daarentegen, worden betrokken vanwege hun belangen. Dit kunnen derhalve ook actoren zijn die beïnvloed worden door bijvoorbeeld de mogelijke toepassing van een beleidsmaatregel. Ook bewoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven (marktpartijen) zijn voorbeelden van stakeholders die betrokken kunnen worden in de context van regionale samenwerking. Dit beseffende is het onderscheid tussen kracht en macht en belangen en waarden ook aan te vullen met de positie van verschillende partijen en/of actoren in de setting van regionale samenwerking. Zo kan enerzijds de samenwerking gezocht worden vanwege deze positie van actoren en/of partijen, en anderzijds vanwege gelijke belangen en/of waarden. Deze tweede tegenstellingen voor de balans van chaos en orde voor het aspect leiderschap tracht inzicht te bieden in de manier waarop deelnemende gemeenten worden betrokken, maar bovendien in het betrekken van andere partijen. Zijn de 'kracht en macht' van deze actoren bepalend of bestaat er (mogelijk) een gemeenschappelijk belang? Welke rol speelt de positie van actoren?

Een eerste interessante constatering betreft het verplichtende karakter van de samenwerking als regio met een wgr-plus status. Dit maakt deelnemende gemeenten zowel belanghebbenden (stakeholders) als

⁴ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen kracht, macht, belangen en waarden zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

aandeelhouders (shareholders). Daarnaast is een wgr-plusregio 'verlengd lokaal bestuur'. Een wgr-plusregio is de gemeenten. Het punt van de wgr-plusregio als verlengd lokaal bestuur speelt een belangrijke rol. Voor bestuurders geldt dat hun legitimatie immers bij het lokale belang ligt. Bestuurders worden derhalve niet afgerekend op het regionale belang. Dit wordt in de Regio Twente nadrukkelijk aangegeven als opgave. Hoe krijg je partijen dan zover om te kiezen voor het regionale belang, wat mogelijk in strijd is met het lokale belang. Het lokale belang prevaleert boven het regionale belang. Een oplossing voor deze situatie lijkt te worden gezocht in mogelijkheden voor afrekening en een sturende positie van de regio. In de Regio Twente is duidelijk dat partijen niet gedwongen kunnen worden, waardoor het zaak is dat op andere wijze wordt gekomen tot het gewenste resultaat. Zoals een respondent heeft aangegeven betekent deze situatie óf zaken regelen op basis van vrijwilligheid óf het anders spelen, bijvoorbeeld door een betere relatie met de provincie. De provincie heeft immers wel de bevoegdheden. Ook het Stadsgewest Haaglanden lijkt vooral om deze reden de provincie Zuid-Holland te benaderen. wordt in deze context gewezen op het 1-2-3-tje tussen de gemeenten Rotterdam en Den Haag en de provincie. Dit maakt de wgr-plusregio's eerder een beïnvloeder, dan een bepaler, zo meldde een respondent. Opvallend hierbij is de uitspraak van een andere respondent die aangeeft dat de positie van een gemeenten al gauw 'verdacht' wordt gevonden. Denken in kracht en macht, en niet in termen van belangen of waarden. Toch krijgt dit in andere regio's wel degelijk anders vorm. In de Metropoolregio Amsterdam verloopt de samenwerking goed vanwege het bestaan van een gemeenschappelijke vijand, aldus een respondent. Een gemeenschappelijke vijand werkt verbindend, volgens een respondent. Hierbij wordt duidelijk vanuit belangen gedacht. Zowel de Stadsregio Arnhem Nijmegen en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven zoeken nadrukkelijk ook contacten met andere partijen, zoals kennisinstellingen en marktpartijen. De samenwerking tussen overheid, markt en kennisinstellingen in de regio Eindhoven, de Triple Helix, wordt daarbij als een belangrijke succesfactor gezien voor de ontwikkeling van de Brainport. Deze drie regio's zijn op zoek naar manieren waarbij de verschillende belangen kunnen resulteren in betere resultaten. Regionale samenwerking gebaseerd op het denken in belangen en waarden.

6.1.3 Kaders en structuren versus ruimte, vrijheid en netwerken⁵

De derde tegenstelling, als aanvulling op de eerdere tegenstellingen die inzicht bieden in de interactie met en tussen actoren en de legitimatie voor deze interactie, biedt voor een leidinggevende zicht op zijn/haar gedrag dat gebaseerd is op het systeem waarbinnen regionale samenwerking plaatsvindt. Centraal hierbij is de betekenis van het systeem voor de invulling die een leidinggevende geeft aan het gedrag. De tegenstelling kent enerzijds de idee van kaders en structuren, en anderzijds de idee van ruimte, vrijheid en netwerken. Contracten, overeenkomsten en andere geformaliseerde kaders bieden duidelijkheid voor actoren. Op deze manier is duidelijk wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, en personen kunnen derhalve ook hierop worden aangesproken. Daarnaast werken dergelijke formalisering structurend voor een proces, zodat de complexiteit van processen beter beheersbaar zijn, maar bovendien bieden grenzen manieren om een project als succesvol te beschouwen. Ruimte, vrijheid zijn voorwaarden om in netwerken te functioneren. Netwerken zijn echter dynamisch, manifesteren zich parallel aan elkaar en kenmerken zich bovendien door de beïnvloeding door exogene krachten. De idee van netwerken geeft derhalve een volledig andere invulling van het gedrag door actoren, ook voor leidinggevend. In een aantal regio's is deze invulling duidelijk merkbaar. Met name de praktijk van de wgr-plusregio's het SRE, de Stadsregio Arnhem Nijmegen en de Stadsregio Amsterdam bieden zicht op de

⁵ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen kaders, structuren, ruimte, vrijheid en netwerken zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

invulling van het leiderschap in dienst van de werking van netwerken. Opvallend genoeg is door geen enkele respondent gemeld dat er binnen een regio nadrukkelijk gedacht wordt over het systeem in termen van kaders en structuren. Een belangrijke notie hierbij betreft de status van de wgr-plusregio in het ruimtelijk domein. Het besef bestaat onder de respondenten dat er simpelweg geen positie is om kaders en richtlijnen te bieden. De setting van regionale samenwerking kenmerkt zich door horizontale verhoudingen, zonder enige vorm van hiërarchie of top-down aansturingen. Daarentegen wordt wel gewezen op de opgave om gemeenten te kunnen aanspreken. Gemeenten hebben het immers zelf voor het zeggen en in het ruimtelijk domein heeft de wgr-plusregio vanaf 1 juli 2008 geen bevoegdheden in het ruimtelijk domein.

Voor de invulling van het leiderschap in de regio Eindhoven worden actoren aangesproken op hun bijdrage, of het gebrek hieraan. Hierbij wordt de vergelijking gemaakt van het SRE als servicebureau. Het SRE werkt in dienst van de gemeenten, sterker nog, het is de gemeenten. Het SRE “is als spin in het web”, waarmee door een respondent al wordt gewezen op de aanwezigheid van een netwerk, het web. Zodra het niet wordt geaccepteerd door gemeenten, dan houdt het simpelweg op, zoals een respondent heeft aangegeven. Daarnaast wordt aangegeven dat binnen het SRE niemand het voor het zeggen heeft: er bestaan interdependenties tussen partijen waardoor partijen genoodzaakt zijn om samen te werken. Er bestaan derhalve geen verticale verhoudingen. Om partijen te kunnen laten participeren wordt geschakeld in deelaspecten, en wordt gewezen op kansen. Niet zozeer de sense of urgency is relevant binnen het SRE, maar de sense of opportunity, of zoals een respondent het heeft genoemd: “de kans om iets zes keer beter te maken”. Het besef van het de werking van het netwerk is manifest in de regio rond Eindhoven. De rol van het leiderschap wordt op deze manier ingevuld in termen van netwerken, interdependenties en kansen. Ook in de Amsterdamse regio is dit netwerkdenken duidelijk merkbaar. Voor het leiderschap betekent de setting van regionale samenwerking dat gezag, kennis en gevoel nodig zijn. Gezag naar anderen toe, kennis van zaken, maar bovendien gevoel hebben voor de manier waarop je om moet gaan met partijen. Het bestaan van verschillende netwerken biedt volgens een respondent juist kansen. Het idee van ‘bestuurlijke drukte’ wordt op deze manier omgevormd tot een setting waarbij belangen ook in andere netwerken kunnen worden behartigd. De context van de regionale samenwerking in de regio Arnhem Nijmegen wordt door de Stadsregio ook benaderd als netwerk. De Stadsregio hanteert geen top-down benadering, maar prikkelt de deelnemende gemeenten om te participeren. Bij nalatigheid van een dezer partijen wordt deze informeel aangesproken op hun gedrag. Daarnaast gedraagt de Stadsregio zich dusdanig dat partijen ruimte krijgen om zo ‘probleemeigenaar’ te worden en een eigen verantwoordelijkheid te willen hebben in een proces.

6.1.4 Samenvatting

Het eerste aspect van de analyse, de invulling van de het leiderschap, biedt inzicht in de positie op de balans tussen chaos en orde. ‘Effectief leiderschap’, het optimum in de balans tussen chaos en orde is hierbij het streven. Op dit punt is sprake van zowel voldoende stabiliteit als dynamiek ter bevordering van de ontwikkeling en vernieuwing. Met een drietal tegenstellingen tussen chaos en orde is ingegaan op de betekenis en relevantie van leiderschap. Met behulp van deze drie tegenstellingen kan de praktijk van regionale samenwerking verder geanalyseerd worden. De drie tegenstellingen kennen zowel een zekere overlap, als complementariteit. Interactie staat in de tegenstellingen centraal: de drie tegenstellingen bieden inzicht in de interactie tussen en met actoren, de legitimatie voor deze interactie, en de context (het systeem) waarin deze interactie zich manifesteert.

Met behulp van de eerste tegenstelling tussen het *besluiten en beslissen* en het *verbinden en verrijken* is duidelijk gebleken dat beide uitersten merkbaar zijn in de praktijk van regionale samenwerking. Uit de beschrijving en analyse van de praktijk van regionale samenwerking in de verschillende wgr-plusregio's blijkt een dubbele boodschap. Enerzijds is er een aantal regio's dat zich sterk richt op het verbinden en verrijken, zoals de SRE en Stadsregio Arnhem Nijmegen. Anderzijds is er een aantal regio's waar nadrukkelijk een roep bestaat om lef, visie en/of daadkracht. Overigens wordt ook in deze regio's gewezen op de keerzijde van deze medaille: te veel autoriteit roept enkel weerstand op en werkt zelfs frustrerend voor processen. Ook wordt in deze context gewezen op 'authentiek leiderschap' en een 'natuurlijke overtuiging'. Oprechtheid en consistentie in het gedrag van een leidinggevende blijken op deze manier een belangrijke bijdrage te hebben.

De tweede tegenstelling voor leiderschap betreft de legitimatie van de interactie tussen en met actoren. In de Metropoolregio Amsterdam komen overheden zoals gemeenten, stadsregio en provincies bij elkaar op basis van inhoud, bijvoorbeeld een thema mobiliteit. Enkel in bijzondere situaties wordt ook nadrukkelijk contact gezocht met belanghebbenden zoals marktpartijen en kennisinstellingen. Hierbij is de Triple Helix, een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden in de regio Eindhoven, een goed voorbeeld. Ook de Stadsregio Arnhem Nijmegen zoekt met verschillende werksessies ook nadrukkelijk naar de toegevoegde waarde door gedeelde belangen in de toekomst van de regionale ontwikkeling. Op deze manier lijkt regionale samenwerking voor vele regio's toch vooral een interne aangelegenheid te zijn, waarbij de geëigende paden worden bewandeld om te komen tot de gewenste regionale ontwikkeling.

De derde tegenstelling heeft inzicht geboden in de betekenis van de context voor het leiderschap. Het besef van de bestaande interdependenties tussen partijen, hun horizontale verhoudingen en het functioneren in netwerken wordt in de regio bevestigd. Het besef voor deze werking van netwerken blijkt echter 'voorwaarde voor succes'. In de Stadsregio Rotterdam leeft de idee van de netwerken: partijen ruimte bieden, inzicht geven in het handelen van de regio, om zo te streven naar een gemeenschappelijk belang. Het NIMBY-gedrag van sommige gemeenten laat echter het tegenovergestelde resultaat zien. De regio 'als spin het web' is een mooi streven, maar zolang het web geen verbinding vormt tussen partijen en zij niet 'blijven plakken', heeft dit webdenken weinig resultaat. Oog voor de context blijkt op deze manier uiterst relevant voor een juiste invulling van het gedrag en het leiderschap van de organisatie en individuen.

6.2 Bestuurlijke lichtheid in de praktijk

In het onderzoek betreft bestuurlijke lichtheid de mate waarin samenwerking en onderliggende afspraken niet geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn. Bestuurlijke lichtheid biedt kansen voor (meer) chaos, wanorde en toeval, waardoor kansen ontstaan voor vernieuwing. Terwijl een gebrek aan bestuurlijke lichtheid de bestaande orde en structuur bestendigt. Bestendigen van deze orde en structuur leidt echter (mogelijk) tot inertie. Het optimum van bestuurlijke lichtheid is de situatie waarin *de regionale samenwerking dusdanig (niet) geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd is waarbij zowel voldoende stabiliteit is, als kansen ontstaan voor vernieuwing, verrijking en ontwikkeling*. Het is derhalve de vraag op welke manier een wgr-plusregio invulling geeft aan de balans tussen chaos en orde voor de bestuurlijke lichtheid. Bestuurlijke zwaarte is hierbij gelijk 'orde', waarbij verhoudingen, taken en bevoegdheden helder omschreven zijn. Bestuurlijke lichtheid als andere uiterste is gelijk aan 'chaos', waarbij uiteindelijk sprake kan zijn van (de nadelen van) bestuurlijke drukte: een overmatig inefficiënte overheid die bovendien weinig transparant is.

Bestuurlijke lichtheid wordt in eerste instantie veelal geïnterpreteerd en beschouwd als informeel, en ongebonden. De aanwezigheid van contracten, verplichtingen, formele- en top-down verhoudingen zijn zaken die al snel worden beschouwd als het tegenovergestelde van bestuurlijke lichtheid. In meerdere gesprekken werd in dit kader ook gesproken over de 'vreemde' en zelfs tegenstrijdige combinatie van bestuurlijke lichtheid en wgr-plusregio's. Deze verplichtende regionale samenwerking kent immers bevoegdheden en wettelijke (en daarmee opgelegde) taken, terwijl bestuurlijke lichtheid juist het tegenovergestelde impliceert. Vanaf 1 juli 2008 hebben wgr-plusregio's geen bevoegdheden in het ruimtelijk domein. Als actor in dit domein hebben zij derhalve wettelijk gezien hun positie verloren. De vraag blijft of deze verandering gevolgen heeft voor de meerwaarde van regionale samenwerking door wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein. Een andere vraag is echter belangrijker. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan bestuurlijke lichtheid op de balans tussen chaos en orde in de praktijk van regionale samenwerking?

6.2.1 Juridische status versus commitment⁶

Vanuit verschillende regio's wordt het signaal gehoord van een 'worsteling' tussen het enerzijds 'zo licht mogelijk' willen organiseren, maar anderzijds wél met voldoende daadkracht. Voor deze daadkracht is een zekere 'status' nodig. Dit is een roep om bevoegdheden die uiteindelijk de nodige daadkracht tot gevolg zullen hebben. Deze roep om 'status' wordt in verschillende regio's uitgesproken. Het valt echter te bezien of dergelijke wettelijke bevoegdheden daadwerkelijk het gewenste effect zullen hebben. Ter illustratie wordt teruggesproken op de verschillende cases, zoals de situatie van Parkstad Limburg, Stadsregio Amsterdam, Regio Twente en Stadsregio Rotterdam. Daarnaast zal ook met het gebruik van enkele citaten vanuit de andere stedelijke regio's deze balans worden onderbouwd en toegelicht.

Een eerste belangrijke constatering is het besef van de onwenselijkheid vanuit de regio's voor een klassieke, hiërarchische positie. De huidige complexe netwerksamenleving maakt een dergelijke positie onmogelijk. Ook voor de stedelijke regio is een dergelijke hiërarchische positie ten opzichte van de deelnemende gemeenten wordt niet wenselijk. Dit roept volgens verschillende respondenten juist een averechtse reactie op. "In een top-down benadering gaan de hakken al snel het zand in". "Wettelijke bevoegdheden breken weinig barrières". De multi-actoromgeving, en de interdependenties tussen deze actoren vragen om gelijkwaardige, horizontale verhoudingen, zoals ook uit de theorie van procesmanagement blijkt. De vraag blijft echter hoe deze verhoudingen niet te vrijblijvend zijn, zoals een respondent aangaf over de Metropoolregio Amsterdam: "informeel, maar niet vrijblijvend". Zo wordt getracht het regionale beleid te verankeren in bijvoorbeeld het provinciale beleid. Op deze manier wordt gezocht naar een manier om een 'stok achter de deur te hebben'. Vanuit Regio Twente wordt dit geluid ook gehoord: "Zonder instrumentarium om een nieuwe visie te maken of bevoegdheden om het af te dwingen moet Regio Twente óf op basis van vrijwilligheid tot afspraken komen óf het zo spelen dat het wordt opgenomen in provinciale visies." Ook vanuit de Stadsregio Arnhem Nijmegen wordt aangegeven dat bevoegdheden (juridische status), die gekoppeld zijn aan de wgr-plus status, invloed hebben op de uitkomsten van regionale samenwerking: "Ook zonder plus valt er genoeg te doen, maar met plus gaat het makkelijker." Dezelfde respondent geeft echter ook aan dat deze bevoegdheden juist frustrerend kunnen werken: "Hoe zwaarder de constructie is, hoe lastiger het is om bestuurders mee te krijgen." Juist de lichtheid van een constructie biedt mogelijkheden voor partijen om eigen verantwoordelijkheid te nemen. In lijn met deze uitspraak kan

⁶ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen juridische status en commitment zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

een quote van een van de respondenten worden aangehaald: “De samenwerking voor het wgr-plus tijdperk was beter!” De balans tussen (juridische) status en ‘vrije’ commitment, zoals deze eerder kort is omschreven, blijkt hiermee uiterst manifest en wezenlijk voor de effectiviteit van regionale samenwerking. Deze balans is bovendien manifest in de praktijk van regionale samenwerking, zoals naar voren komt in enkele voorbeelden van de ontoereikendheid van enkel het afstemmen en afspraken maken en het zoeken naar verankering van de regionale opgaven in provinciaal beleid.

In eerste instantie kan het verkrijgen van de wgr-plus status van Parkstad Limburg worden aangehaald. Aanleiding hiervoor was de regionale problematiek: hoge werkloosheid, wegtrekkende hoger opgeleide jongeren, een laag regionaal inkomen en een langzame groei van startende ondernemers (Kerngroep Structuurgroep, 2005). De sociale problematiek was daardoor nijpend (ibid.). Met het advies *Op hete kolen, de beloftes voor 2030* werd vanwege deze context onder andere gepleit voor een sterk sturend vermogen bij het regionaal bestuur. De wgr-plus status betekent “een bundeling van krachten”, zoals een respondent heeft aangegeven. “Door de bevoegdheden die de regio krijgt in het kader van de wgr-plus status wordt een eenduidige strategische sturing mogelijk gemaakt en wordt de slagkracht van het regionale bestuur vergroot” (Parkstad Limburg, 2005: 2). Een versnelling van processen wordt door deze status mogelijk. Bovendien maakt deze status Parkstad Limburg een serieuze gesprekspartner voor derden, zoals (hogere) overheden, woningbouwverenigingen en bedrijven (ibid.). Uit het hiervoor genoemde blijkt met name de zoektocht naar slagkracht. De oplossing hiervoor wordt gezien in het verkrijgen van extra bevoegdheden, door het verkrijgen van de wgr-plus status. De situatie rond de regio Amsterdam biedt een heel ander perspectief op de gang van zaken rondom regionale samenwerking. Zo vormt de Metropoolregio Amsterdam de gesprekspartner voor bijvoorbeeld het ministerie van VROM. Het hebben van een juridische status of daarmee samenhangende bevoegdheden heeft in deze Amsterdamse context geen betekenis. De Metropoolregio Amsterdam kenmerkt zich immers als informeel samenwerkingsverband. Juist deze horizontale verhoudingen, zonder gebruik te maken van bevoegdheden, biedt gelegenheid om het samen eens te worden, of zoals een respondent heeft geformuleerd: “Men hoeft het niet eens te worden, en dus wordt men het eens!” Binnen de Metropoolregio Amsterdam worden thema’s en opgaven besproken, waarbij partijen vrij zijn om aan te schuiven. Deze thema’s worden op deze manier niet op het reguliere niveau besproken, maar op een hoger, gemeente- en provinciegrensoverschrijdend en lichter schaalniveau. De inhoud staat in deze aanpak centraal, in plaats van de structuur. In deze regio blijkt deze aanpak succesvol. Een gedeelde opgave of ‘vijand’, met besef voor het grensoverschrijdende karakter zijn volgens respondenten de succesfactoren van de regionale samenwerking.

De lichtheid van gezamenlijke afspraken wordt echter in verschillende regio’s in twijfel getrokken. In Parkstad Limburg wordt uitgesproken dat afspraken te licht zijn, om gemeenten zo ver te krijgen dat zij deze afspreken daadwerkelijk zullen naleven. Enkele voorbeelden vanuit de praktijk van regionale samenwerking om dit toe te lichten:

De verstedelijkingsopgaven, gecombineerd met de krimp in de Limburgse regio, zorgt voor een omgekeerde logica wanneer deze wordt vergeleken met de opgave in de Randstad. In de Randstad, bijvoorbeeld de regio rondom Amsterdam, is de grote stad afhankelijk van de omliggende gemeenten voor de woningbouwopgave. Ook in Limburg geldt deze afhankelijkheid tussen stad en land. Hier zijn echter de rollen omgedraaid. In de Randstad is het zaak dat de woningbouw ook plaatsvindt in de landelijke gebieden, terwijl de woningbouwopgave in de Limburgse regio met name in de stedelijke gebieden dient plaats te vinden. Door een grotere toename van het woningaanbod in de landelijke gebieden in verhouding tot de

toename van het aanbod in de stedelijke gebieden wordt de sociaal-demografische verhouding van de stad negatief beïnvloedt. Ondanks deze situatie was het komen tot consensus over de verstedelijkingsopgave een moeizaam proces. Zo is ook gesproken over een regionaal intrekingsbesluit: bouwvergunningen worden ingetrokken wanneer de eerste steen niet binnen drie maanden is gelegd. De vraag werd expliciet uitgesproken of gemeenten zich zullen houden aan dit principe. Vanuit het lokale perspectief is de opgave en noodzaak van de verdeling minder urgent. Hier wordt nog op ingegaan in paragraaf 6.2.3. Ook in de Twentse regio is de balans tussen juridische status en commitment manifest. Zo wordt volgens een respondent in het landelijk gebied meer woningen gebouwd dan afgesproken. Enerzijds is dit in strijd met het bundelingsbeleid van het ministerie van VROM, anderzijds vormt dit een bedreiging voor (het behoud van) de kwaliteit van het landelijk gebied. Een respondent meldde dat er gezocht wordt naar een manier om de afspraken ook juridisch vast te leggen. Op deze manier worden afspraken weliswaar op regionaal niveau vastgelegd, de juridische verankering vindt plaats in provinciaal beleid. Met enkel overleg en afstemming is het in de praktijk van regionale samenwerking lastig te komen tot daadwerkelijk uitvoering. Ook in de Rotterdamse regio is het komen tot consensus een opgave, bijvoorbeeld voor het ‘landelijk wonen’, een concept waarbij groene en rode functies worden gecombineerd, maar waarbij de ontwikkeling van landschappelijke woonmilieus gepaard gaan met de ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit. Hiervoor zijn drie zoekgebieden aangewezen in het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (RR2020). Net als in de andere regio's geldt dat het van groot belang is om goede sociaal-demografische verhouding te hebben in de stad en in de regio. Het concept van landelijk wonen, moet vooral ruimte bieden voor de midden- en hogere inkomensgroepen die in de stad niet de juiste woning kunnen vinden. Op deze manier blijkt de functionele verwevenheid tussen stad en land, bovendien blijkt hieruit de grootstedelijke problematiek van de gemeente Rotterdam. Regionale samenwerking is derhalve zowel wenselijk als noodzakelijk om te voorzien in de grootstedelijke problematiek. De animo voor het leveren van de locaties voor het landelijk wonen is echter gering. Dergelijke concepten vormen vanuit het landelijk perspectief gezien als bedreiging en als een oplossing voor de problemen van de gemeente Rotterdam. Respondenten spreken hierbij over het NIMBY-gedrag: “een goed verhaal, maar niet hier”, zoals landelijke gemeenten lijken te denken. Het lijkt dat afspraken tussen gemeenten te licht zijn, aangezien gemeenten ‘nee’ kunnen zeggen op een dergelijk concept. De Stadsregio ziet het daarom als taak om de verhoudingen tussen stad en land, oftewel de interdependenties tussen beide, helder in beeld te brengen en inzicht te bieden in sociaal-economische relaties. Hierbij wordt vooral de lichtheid nagestreefd, in plaats van het zoeken van oplossingen in meer juridische termen, zoals het formaliseren en juridisch verankeren van afspraken in provinciaal beleid. Om tot regionale ontwikkeling te komen is samenwerking nodig. “Coproductie betekent halen en brengen”, zoals een respondent dit heeft verwoord. De Stadsregio wilt het besef voor de afhankelijkheid vergroten, om ook “ziel en zaligheid” voor de regio te vergroten. Commitment verkrijgt je door partijen zelf in te laten zien wat de waarde is van samenwerken, niet door partijen te verplichten zich te committeren aan het regionale belang.

Het is evident dat gemaakte afspraken nagekomen dienen te worden. Het is echter de vraag op welke wijze dit het beste bereikt kan worden. Zo stelt een respondent dat bevoegdheden weinig barrières doorbreken. Een gezamenlijk besef van de opgave, dat wordt als voorwaarde genoemd om te komen tot daadwerkelijke naleving. Vanuit de regionale samenwerking in de regio Amsterdam wordt de nadruk gelegd op de inhoud van samenwerking. De inhoud moet bepalen wie aan tafel gaan zitten. En niet de structuur. Een formele samenwerking verzandt volgens enkele respondenten in een discussie over taken en bevoegdheden, terwijl de discussie over de inhoud moet gaan. Een gemeenschappelijk gedragen probleem moet de basis zijn voor de samenwerking. Een probleem valt ook in deze context te definiëren als een verschil in de huidige situatie

x en de wenselijke situatie y. Een probleem kan op deze manier ook een situatie zijn waarin eerder sprake is van een kans om het beter te maken. Een gemeenschappelijke probleemgerichte aanpak betekent een sense of urgency, terwijl een meer kansgeoriënteerde aanpak eerder te omschrijven is als een sense of opportunity. Ongeacht dit verschil in benaming, het feit blijft dat er sprake dient te zijn van een gedragen gemeenschappelijk wensbeeld, een inhoudgerichte aanpak blijkt vanuit de Amsterdamse regio van groot belang te zijn. Vanuit de praktijk van regionale samenwerking in de regio Arnhem Nijmegen wordt aangegeven dat partijen zelf verantwoordelijkheid moeten (kunnen) nemen, moeten (kunnen) inzien welke kansen er zijn, en de wezenlijke vraag beantwoord (kunnen) krijgen: 'What's in it for me?'

6.2.1 Verplichting versus prikkeling⁷

In de tegenstelling tussen verplichting en prikkeling wordt de nadruk gelegd op de rol van de (wgr-plus)regio om te komen tot een bijdrage vanuit de lokale partijen. Hier ligt de nadruk op de regio zelf en de manier waarop de regio commitment kan verkrijgen onder deelnemende gemeenten. Zo kan enerzijds gezocht worden naar formele, zware oplossingen om partijen te verplichten. Anderzijds kan gezocht worden naar oplossingen om partijen ruimte te geven, te stimuleren en te prikkelen. Een citaat van een van de respondenten geeft het verschil tussen verplichten of stimuleren duidelijk weer in de 'rol' van de wgr-plusregio, namelijk als beïnvloeder in plaats van de regio als bepaler in de beleidsarena..

Het Bestuur Regio Utrecht richt zich op de uitvoering van de wettelijke taken, die gezien worden als kerntaken. Toch wordt er vanuit de Regio Utrecht gewezen op het ontbreken van een prikkel voor gemeenten om commitment te tonen. De prikkeling of in ieder geval de stimulering vindt binnen de Utrechtse regio plaats door het inhuren van procesmanagers vanuit een advies- en ingenieursbureau. Op deze manier richt het BRU zich niet op de inhoud van de samenwerking, maar op het stimuleren van de processen door kennis en kunde beschikbaar te maken voor de lokale gemeenten, teneinde de processen te versnellen. Daarnaast prikkelt het BRU momenteel gemeenten door het inzicht te vergroten in de gemiste financiering. Door flyers te versturen met de melding dat er een bepaald bedrag is misgelopen, hoopt het BRU op het versterken van de bewustwording. "Geld is het probleem niet". Van de rente van de tegoeden bij het BRU is onder andere het inhuren van de kennis en kunde mogelijk. Het ontwikkelen van een visie is niet voldoende, de daadwerkelijke uitvoering is immers van groot/groter belang. Onder regie van het BRU hebben de negen gemeenten in de Utrechtse regio uitvoeringsafspraken geformuleerd en een uitvoeringscontract ondertekend. Prikkeling is blijkbaar niet voldoende om ook tot uitvoering te komen. Een contract daarentegen lijkt eerder/meer mogelijkheden te bieden. Vanuit de theoretische onderbouwing en de operationalisering is in deze context sprake van een balans tussen bestuurlijke zwaarte en lichtheid. Door een combinatie van maatregelen en/of acties wordt enerzijds ingespeeld op de lichtheid. Toch leeft het idee dat "het een tandje sneller had gekund". Lichtheid is wellicht een mooi streven, commitment vanuit de lokale gemeenten is voorwaarde. Prikkeling van deze lokale partijen lijkt echter niet voldoende effect te hebben. "Regio's moeten creatief worden" om tot daadwerkelijke uitvoering te komen. Ook creativiteit getuigt van lichtheid: niet via gebruikelijke en juridische wegen, maar op een eigentijdse manier.

Ook binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven wordt gezocht naar lichtheid. Wettelijke bevoegdheden worden volgens een respondent niet gebruikt. Daarentegen is vrijwilligheid van groot belang voor de regionale samenwerking. In het werk als "servicebureau" gelden horizontale verhoudingen. "Er is

⁷ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen verplichting en prikkeling zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

niemand die het hier zelf voor het zeggen heeft". Het SRE is niet een partij met 'het laatste woord'. Ook het SRE heeft een mening, of zoals een respondent heeft aangegeven: "Het is een illusie om jezelf afzijdig te houden". Waarborgen van het regionale belang en de regionale ontwikkeling waarbij oog is voor de afspraken die gemaakt zijn in het verleden vormt basis voor het SRE. De doelstelling is het organiseren van samenhang en afstemming. Van groot belang binnen de samenwerking is het bestaan van een gemeenschappelijk doel en gezamenlijke opgave. Het in elkaar schakelen van deelonderwerpen zorgt voor de inhoudelijke betrokkenheid van verschillende partijen. Het onderkennen van een gemeenschappelijk belang is volgens een respondent een belangrijke voorwaarde. Het besef voor dit belang, de opgave en de gemeenschappelijke identiteit resulteert in een gevoel van noodzakelijkheid. Toch wordt liever gesproken over een sense of opportunity. Kansgericht benaderen om zaken "zes keer zo goed te maken". De meerwaarde van de lichtheid blijkt volgens een respondent bovendien uit de invloed van bijvoorbeeld een inspiratiedocument in verhouding tot een formeel document, zoals een structuurvisie. Met een inspiratiedocument ben je in staat om te verleiden. "Hoe verleid je mensen naar een uitdagend perspectief?" Zo stelt een respondent de opgave van regionale samenwerking. Op een balans van verplichting en prikkeling of stimulering, ligt de nadruk vooral op de lichtheid: verleiden van actoren in een horizontale setting.

In het Stadsgewest Haaglanden neigt de balans van lichtheid tussen verplichting en commitment meer richting de orde en daarmee de bestuurlijke 'zwaarte'. Een eerste interessante constatering betreft de uitspraak dat het Stadsgewest enkel die projecten moet aanpakken waar draagvlak voor bestaat. Een ambitie om te verleiden en kansgericht te ontwikkelen op meer strategisch niveau lijkt hiermee van ondergeschikt belang dan een haalbaar project (op korte termijn). De opstelling van het Stadsgewest lijkt op deze manier minder ambitieus, prikkelend en stimulerend, maar eerder realistisch en pragmatisch. De context is hierbij van groot belang. Enerzijds wijst een respondent op het ontbreken van het gevoel van urgentie omdat groene projecten lastig te kapitaliseren zijn. Dit ontbreken van het gevoel van noodzaak bij gemeenten blijkt uit het gedrag van gemeenten: "Als het er bij gemeenten op aankomt, dan willen zij nog wel in hun loopgraven terugkruipen". Door dit gedrag van gemeenten wordt de wens uitgesproken om gemeenten te verplichten iets te doen, ten behoeve van de effectiviteit van de samenwerking. De samenwerking met de provincie lijkt vooral gebaseerd te zijn op dit gebrek aan bevoegdheden als wgr-plusregio en de aanwezigheid van de bevoegdheden bij de provincie. "Een goede verhouding met de provincie is een vereiste", aldus een respondent. Daarnaast is het interessant en opmerkelijk hoe het project Groene Ringen tot stand is gekomen/komt. Het is vooral een interne aangelegenheid, waarbij andere partijen niet of nauwelijks worden betrokken. Op deze manier is verrijking van het proces door de betrokkenheid en inbreng van andere partijen niet mogelijk. Ook hieruit blijkt de voorkeur voor de orde. Een heldere aanpak waarbij de nadruk ligt op inhoud, beheersbaarheid en duidelijkheid, waarbij echter de kans op verrijking van het proces, co-evolutie en/of serendipiteit wordt geminimaliseerd.

In de regio rond Arnhem en Nijmegen lijkt de Stadsregio zich aan de andere kant op de balans te begeven. Zo wordt in eerste instantie de koppeling van bestuurlijke lichtheid en de wgr-plusregio in het onderzoek als "niet-logisch" beschouwd. Ook wordt aangegeven dat bevoegdheden van geringe betekenis zijn voor de regionale samenwerking. "Het is in mindere mate interessant dat het een wgr-plusstatus heeft", zoals een respondent heeft aangegeven. Opmerkelijk is bovendien de strekking van het Regionaal Plan. Zo werkt dit Regionaal Plan enerzijds beleidsuitspraken die als toetsingskader dienen ter referentie van besluitvorming. Anderzijds is het Regionaal Plan ontwikkelingsgericht: visievormend, prikkelend, selectief gericht op bestuurlijke prioriteiten en strategische projecten (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2006). Hiermee worden de

uitersten van de balans van chaos en orde voor bestuurlijke lichtheid aangegeven. De stadsregio kan partijen stimuleren en enthousiasmeren en treedt volgens een respondent op als koppelaar. Partijen worden gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Door een respondent wordt in deze context gewezen op de frustrerende werking van het gebruik van bevoegdheden. “Hoe zwaarder de constructie is, hoe lastiger het is om bestuurders mee te krijgen”. De stadsregio lijkt op deze manier de situatie dusdanig vorm te geven dat partijen bereid zijn zich te committeren. Commitment aan de regionale opgave, niet op basis van verplichting, maar op basis van ruimte geven voor eigen invulling.

6.2.3 Territoriaal denken versus schakelend denken⁸

De voormalige Kaderwetgebieden waren ingesteld om de aanpak van grootstedelijke problematiek en opgaven, die niet adequaat konden worden aangepakt door knellende bestuurlijke grenzen, te waarborgen. Hierbij is het (mogelijke) verschil in het lokale perspectief en regionaal perspectief van groot belang: lokale partijen zijn niet voldoende in staat op een ander, meer abstract, niveau te opereren. Bestuurlijke lichtheid betekent in deze context het kunnen schakelen tussen schalen (en bijbehorende perspectieven) en het bewust zijn van de werking van de ‘lasagne’, zoals een respondent deze metafoor gebruikte voor de verschillende bestuurslagen en de overlap er tussen. Een gebrek aan deze capaciteit tot het schakelen tussen schalen en het bewustzijn van deze werking heeft invloed op de (effectiviteit) van regionale samenwerking.

Een interessant voorbeeld voor de verschillende perspectieven is de verstedelijkingsopgave. Zo is de woningopgave in de regio rond Amsterdam bijvoorbeeld niet te vergelijken met de woningopgave in Twente of Zuid-Limburg. De verhoudingen lijken zelfs tegenovergesteld. In de Amsterdamse regio zijn de landelijke gemeenten nodig voor de realisatie van de woningbouwopgave, dit mede ter stimulering en ontwikkeling van de regio en de gemeente Amsterdam. In Zuid-Limburg zijn de stedelijke kernen echter gebaat bij een terughoudende bouwopgave van de landelijke gemeenten. Zo geldt voor zowel de Amsterdamse als de Limburgse regio een afhankelijkheid tussen stad en land. In de Limburgse regio geldt echter dat de woningbouwopgave vooral in de grote(re) en stedelijke kernen moet plaatsvinden, om de verhoudingen tussen stad en land vitaal te houden. Een blijvende groei van het woningaanbod in de landelijke kernen in vergelijking tot de toename van het aanbod in de stedelijke omgeving, resulteert in een leegloop van de stad. Met name midden en hogere inkomens worden weggetrokken uit de stad. Om de verhoudingen tussen stad en land goed te houden, dient ook de sociaal-demografische opbouw van de stad interessant te blijven. Daarnaast speelt ook de meer complexe situatie van de stedelijke omgeving een rol bij de realisatie van nieuwe woningen. Nieuwe woningbouw op een uitleglocatie is immers eenvoudiger te realiseren dan woningbouw te midden van een stedelijke omgeving, waar niet alleen eerst gesloopt dient te worden, maar ook rekening moet worden gehouden met de leefbaarheid van de omgeving. Afstemming over de woningbouwopgave voor zowel stad als land blijkt noodzakelijk. Stad en land zijn in woord te onderscheiden, als functioneel geheel echter niet. Verschillende respondenten spreken hierbij over de *verwevenheid* van stad en land. Naast het gegeven dat afstemming überhaupt noodzakelijk is, speelt de krimp van de bevolking. Een respondent gaf aan dat er plannen zijn voor 12.000 nieuwe woningen, terwijl er daadwerkelijke behoefte is aan 1.300 woningen. De krimp in de regio maakt een derhalve een verdeling van de woningbouwopgave, zowel tussen stad en land, noodzakelijk. Toch zijn deze afspraken moeizaam tot stand gekomen. Niet alleen is er veel verschoven in deze verdeling, ook zijn bestuurders niet komen

⁸ De genoemde tegenstelling is meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen territoriaal denken en schakelend denken zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor invulling van de tegenstelling.

opdagen, als statement dat er te veel tijd verloren ging aan de onderhandelingen. Vanuit enkel het lokale perspectief geldt echter een andere opgave dan vanuit het regionale perspectief. De afzet van de woningen in het landelijk gebied is namelijk voldoende en biedt daardoor kansen voor verdere groei van de landelijke kernen. Op deze manier is de gezamenlijke opgave niet gedeeld. Vanuit verschillende perspectieven gelden verschillende belangen en opgaven. Het gevoel van urgentie in deze situatie blijkt op deze manier niet voldoende aanwezig bij alle betrokken partijen.

Een dergelijke situatie waarbij discrepantie bestaat tussen lokale en regionale perspectieven speelt ook in andere regio's. Bijvoorbeeld in de Rotterdamse regio. Zoals inmiddels bij de eerste tegenstelling tussen status en commitment is besproken, is er sprake van NIMBY-gedrag door partijen. In het Regionaal Plan 2020 wordt gemeld dat het concept van landelijk wonen uitkomst moet bieden voor de huisvesting van midden- en hogere inkomensgroepen die in de stad niet een geschikte of juiste woning kunnen vinden. Ook hieruit blijkt de functionele verwevenheid tussen stad en land en de grootstedelijke problematiek van de gemeente Rotterdam. Regionale samenwerking en afstemming is derhalve wenselijk. Voor het concept zijn drie zoekgebieden benoemd in het Regionaal Plan 2020 van de Stadsregio Rotterdam en provincie Zuid-Holland. Toch lijkt de welwillendheid van landelijke gemeenten om te voorzien in de behoefte naar locaties gering/beperkt. "Een goed verhaal, maar niet hier", zoals door respondenten de gedachtegang van de landelijke gemeenten werd verwoord. Vanuit het lokale perspectief geldt het concept van landelijk wonen niet een kans, maar eerder een bedreiging voor de kwaliteiten van het landelijk gebied. Er werd hierbij ook gesproken over het oplossen van de problemen van de grote stad in het landelijk gebied. Het concept van landelijk wonen wordt hierdoor benaderd vanuit een probleemgericht perspectief. Oog voor ontwikkeling, vernieuwing, versterking van bestaande kwaliteiten lijkt niet het geval te zijn. Deze verschillende perspectieven zijn echter van groot belang voor de realisatie van een dergelijk concept. Een gedeelde en gemeenschappelijke opgave of gevoel van urgentie is op deze manier niet mogelijk.

Het schakelen tussen schalen en bijbehorende perspectieven is in deze context een opgave voor betrokken partijen. De Metropoolregio Amsterdam is een goed voorbeeld waarbij verschillende partijen, vanuit verschillende perspectieven themagericht werken. Ook vanuit de Twentse regio zijn de verschillende perspectieven evident. Hierbij is het onderscheid tussen de landelijke en stedelijke gemeenten van grote invloed op de effectiviteit van regionale samenwerking. De functionele verwevenheid van stad en land maakt dit onderscheid echter in principe irrelevant. Regionale ontwikkeling betekent ontwikkeling van bestaande kwaliteiten van en het creëren van nieuwe kwaliteiten voor zowel stad als land. In een setting van regionale samenwerking zijn derhalve verschillende lokale, regionale en bovenregionale perspectieven en belangen te onderscheiden. In een multi-actoromgeving resulteert samenwerking in een veelheid aan belangen en perspectieven. Ondanks deze veelheid aan perspectieven is een gedeelde opvatting over de opgave, of kans mogelijk. Begrip voor deze complexe setting is een voorwaarde voor de samenwerking. In een horizontale omgeving, zonder een vorm van een klassieke verticale hiërarchie, kunnen partijen de ruimte krijgen om hun eigen gedrag invulling te geven en eigen verantwoordelijkheid te nemen, zoals blijkt uit de samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam.

6.2.4 Samenvatting

Bestuurlijke lichtheid betreft de mate waarin samenwerking en onderliggende afspraken niet geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn. Bestuurlijke lichtheid biedt kansen voor (meer) chaos, wanorde en toeval, waardoor kansen ontstaan voor vernieuwing. Terwijl een gebrek aan bestuurlijke lichtheid de bestaande orde en structuur bestendigd. Bestendigen van deze orde en structuur leidt echter (mogelijk) tot

inertie. Het streven bij de balans van bestuurlijke lichtheid is het moment dat *de regionale samenwerking dusdanig (niet) geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd is waarbij zowel voldoende stabiliteit is, als kansen ontstaan voor vernieuwing, verrijking en ontwikkeling*. In de analyse is een nadere invulling gegeven aan een onderscheid tussen bestuurlijke lichtheid als orde en chaos. Zo is door het gebruik van drie tegenstellingen dieper ingegaan op de praktijk van regionale samenwerking. Deze drie tegenstellingen zijn verschillend wat betreft hun insteek, maar kennen bovendien een zekere overlap.

Binnen regionale samenwerking is een veelheid aan percepties inherent aan het fenomeen zelf. In een multi-actor omgeving, waarbij bovendien interdependenties bestaan tussen deze verschillende actoren, bestaat een veelheid aan belangen. Regionale samenwerking als wgr-plusregio betekent een samenwerking tussen meerdere lokale partijen, namelijk de gemeenten. Binnen deze vorm van regionale samenwerking speelt een aantal wezenlijke vragen met betrekking tot de bestuurlijke lichtheid. Zo gaat het bijvoorbeeld om de vraag of en in hoeverre er commitment is vanuit de lokale overheden uit eigen initiatief en vrije wil. Anderzijds kan het de vraag betreffen of en in hoeverre het nodig is om de regionale opgave en het regionale belang op te nemen in lokale en/of provinciale beleidsdocumenten en –visies om zo voldoende commitment te verkrijgen. Dienen bijvoorbeeld de voorgaande regionale structuurvisies opgenomen te worden in provinciaal beleid om het zodoende te voorzien van voldoende juridische basis? Of is het regionale belang vanzelfsprekend ook het lokale belang? Is prikkeling en/of stimulering voldoende of dienen partijen verplicht te worden om hun bijdrage te leveren? Deze vragen hebben geresulteerd in de drie tegenstellingen: *juridische status versus vrije commitment, verplichting versus prikkeling* en *territoriaal versus schakelend denken*. In de tegenstelling tussen juridische status en commitment wordt vooral de nadruk gelegd op de ‘welwillendheid’ van gemeenten zelf. In de tegenstelling tussen verplichting en prikkeling wordt de nadruk gelegd op de rol van de (wgr-plus)regio om te komen tot een bijdrage vanuit de lokale partijen. Hier ligt de nadruk op de regio zelf en de manier waarop de regio commitment kan verkrijgen onder deelnemende gemeenten. De derde tegenstelling maakt inzichtelijk op welke manier verschillende percepties en belangen een rol kunnen spelen binnen de regionale samenwerking.

6.3 Vergelijking van cases: quick-scan positionering regio's

In de hiervoor gaande paragrafen is de praktijk van de regionale samenwerking geanalyseerd voor de thema's leiderschap en lichtheid. In deze paragraaf vindt de vergelijking plaats tussen de verschillende cases. Met een quick-scan is, op basis van de analyse, het mogelijk om *quick and dirty* de regio's te plaatsen in een overzicht van chaos en orde. De quick-scan (tabel 6.1 tot en met tabel 6.8) bestaat uit een overzicht van de verschillende tegenstellingen voor leiderschap en bestuurlijke lichtheid, en de invulling die hieraan is gegeven vanuit de verschillende regio's. Niet alle tegenstellingen zijn even duidelijk naar voren gekomen in de case-beschrijvingen en/of analyse. Derhalve zal met deze quick-scan met name getracht worden om een indicatie te geven van de posities van de verschillende regio's, zodat een beter overzicht ontstaat van de betekenis en relevantie van chaos en orde voor de praktijk van regionale samenwerking.

Toelichting op gebruikte afkortingen:

BRU Bestuur Regio Utrecht

PL Parkstad Limburg

RT Regio Twente

SH Stadsgewest Haaglanden

SRA Stadsregio Amsterdam

SRAN Stadsregio Arnhem Nijmegen

SRE Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

SRR Stadsregio Rotterdam

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visie en lef zijn nodig om partijen te binden. - “Soms moet je dingen kunnen doordrukken: er zijn tijden van praten en tijden van beslissen”. - Behoeftte aan een krachtig leider - Oprechtheid en een authentiek verhaal van leider om te komen tot commitment 	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hiërarchische verhoudingen werken frustrerend
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering gaat niet snel genoeg, uitvoeringsafspraken en een uitvoeringscontract moeten hierbij uitkomst bieden. - “Soms moet je dingen kunnen doordrukken” 	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richt zich niet op inhoud van samenwerking, maar op het stimuleren van de processen door kennis en kunde beschikbaar te stellen. - Prikkeling van gemeenten door inzicht te vergroten in gemiste financiering. - Om te komen tot realisatie moeten regio's creatief zijn.

Tabel 6.1 Quick-scan BRU

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Behoeftte aan een leider die het voortouw neemt, initiatieven neemt en doorpakt. - Frustrerende werking van een ‘doortastend’ leider, maar de kracht van een natuurlijke overtuiging 	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p>
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het verkrijgen van wgr-plus status om de slagkracht van het regionale bestuur te vergroten - Verstedelijkingsafspraken zijn te licht, en worden daardoor niet nageleefd 	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p>

Tabel 6.2 Quick-scan PL

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p>	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: Verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stad en land zijn functioneel verweven, regionale ontwikkeling is gericht op versterken van bestaande kwaliteiten en creëren van nieuwe kwaliteiten voor zowel stad als land - ‘4 o’s’: overheid, ondernemers, onderwijs en onderzoek
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking moet verankering krijgen in beleid van provincie of gemeente... 	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...of op basis van vrijwilligheid (dit laatste lijkt echter minder haalbaar)

Tabel 6.3 Quick-scan RT

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oprechtheid en een authentiek verhaal van leider om te komen tot commitment 	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Triple Helix (markt, kennis en overheid) - Organiseren van samenhang en afstemming - Schakelen in deelaspecten om partijen inhoudelijk te betrekken
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p>	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - SRE als servicebureau, geen gebruik van bevoegdheden - Sense of opportunity (6x beter) - Verleiden van partijen tot participatie - "De samenwerking voor het wgr-plus tijdperk was beter".

Tabel 6.4 Quick-scan SRE

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verhouding met provincie vanwege bevoegdheden (macht en kracht) - Project groene ringen is vooral een interne aangelegenheid, - "Veel plannen en praatjes, maar geen investeringen", getuigt van een gebrek aan doorzettingsmacht 	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ironische opmerking ten aanzien van de noodzaak van een "briljante, bevlogen en overtuigende bestuurder" bij projecten waar weinig draagvlak voor bestaat.
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - die projecten uitvoeren met haalbaarheid en draagvlak - wens om gemeenten te verplichten t.b.v. de effectiviteit van de samenwerking - geen prikkel aanwezig om te prikkelen, stimuleren, noch om partijen te betrekken teneinde te komen tot verrijking 	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p>

Tabel 6.5 Quick-scan SH

<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p>	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de Metropoolregio Amsterdam kunnen partijen al naar gelang het onderwerp bepalen of zij aanschuiven - Profiteren van bestuurlijke drukte - Een leider dient gevoel te hebben voor de manier waarop omgegaan moet worden met partijen.
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking moet verankering krijgen in beleid van provincie of gemeente 	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over de Metropoolregio Amsterdam: "Men hoeft het niet eens te worden, dus wordt men het eens." - Schakelen tussen schalen: Metropoolregio Amsterdam - "Wettelijke bevoegdheden doorbreken weinig barrières."

Tabel 6.6 Quick-scan SRA

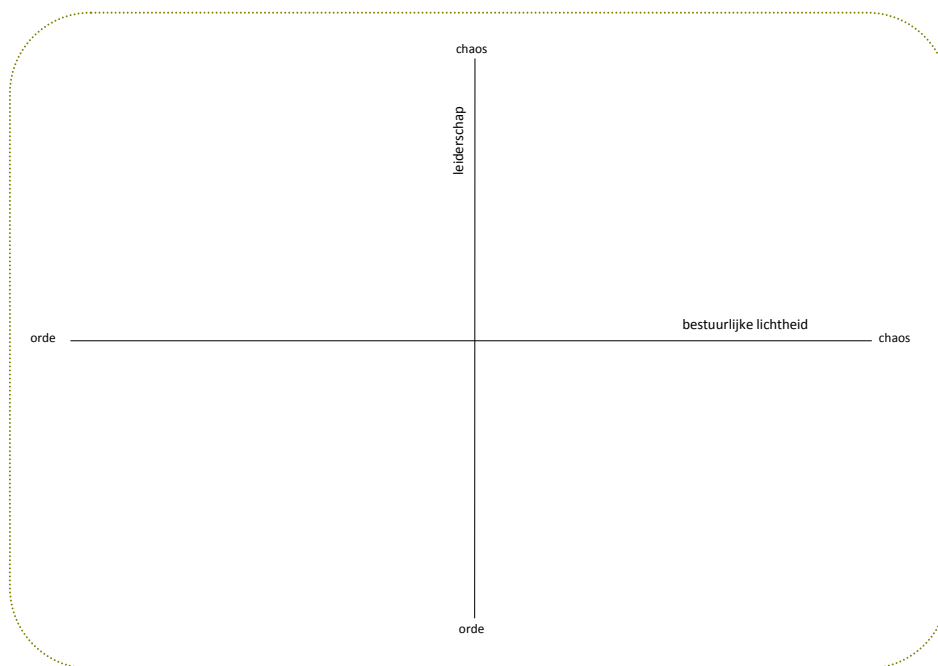
<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p> <p>- Strekking van Regionaal Plan: visievormend, selectief gericht op bestuurlijke prioriteiten en strategische projecten</p>	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p>
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p> <p>- "Ook zonder plus valt er genoeg te doen, maar met plus gaat het makkelijker".</p>	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <p>- Strekking van Regionaal Plan: prikkelend</p> <p>- Opgave van de Stadsregio om partijen te stimuleren, enthousiasmeren om zelf verantwoordelijkheid te nemen</p> <p>- "Hoe zwaarder de constructie is, hoe lastiger het is om bestuurders mee te krijgen".</p> <p>- Partijen betrekken door kansen te laten inzien en te laten ruiken aan de 'winst' van participatie.</p>

Tabel 6.7 Quick-scan SRAN

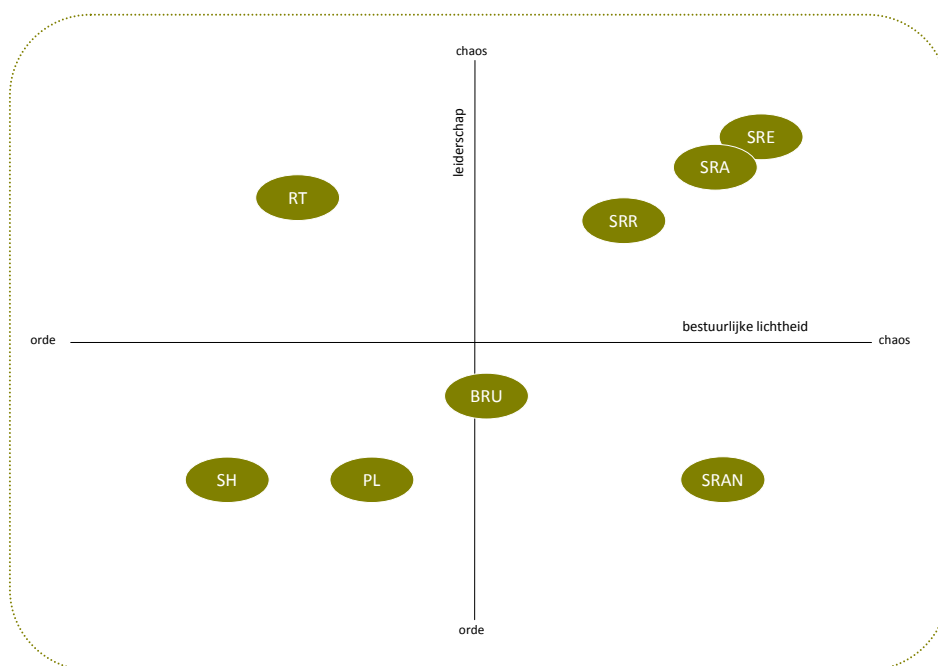
<p>LEIDERSCHAP ALS ORDE: besluiten en beslissen, kracht en macht, kaders en structuren</p>	<p>LEIDERSCHAP ALS CHAOS: verbinden en verrijken, belangen en waarden, ruimte, vrijheid en netwerken</p> <p>- Co-productie betekent halen én brengen</p>
<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS ORDE: juridische status, verplichting, territoriaal denken</p>	<p>BESTUURLIJKE LICHTHEID ALS CHAOS: commitment, prikkeling, schakelend denken</p> <p>- NIMBY-gedrag ziet de SRR als opgave om relaties inzichtelijk te maken, partijen ruimte te geven om zelf te kiezen voor participatie</p>

Tabel 6.8 Quick-scan SRR

De basis voor de analyse is gelegen in de balans tussen chaos en orde voor zowel leiderschap als lichtheid. Op deze manier is het mogelijk een schema te ontwikkelen waarbij de twee dimensies worden weergegeven (figuur 6.1). Dit figuur biedt houvast voor een vergelijking tussen de cases. Bovengenoemde quick-scans kunnen vervolgens hier op worden geprojecteerd (figuur 6.2). Op deze manier ontstaat een overzicht van de positie van de regio's zelf, de positie ten opzichte van de andere regio's, en de mogelijkheden om te manoeuvreren op de balans van chaos en orde. Uit figuur 6.2 blijken vier posities of clusters van de regio's. De Stadsregio Amsterdam, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de Stadsregio Rotterdam vormen een cluster waarbij de chaos dominant is. Aan de overzijde van deze positie bevinden zich het Stadsgewest Haaglanden, Parkstad Limburg en, weliswaar in mindere mate, het Bestuur Regio Utrecht. De Regio Twente en de Stadsregio Arnhem Nijmegen kennen beide een aparte positie in het schema. Opvallend genoeg is er dus geen sprake van een duidelijke, specifieke of meer beperkte clustering wat betreft deze positionering. Hiermee kan niet zozeer gewezen worden op specifieke positie van de wgr-plusregio als vorm van regionale samenwerking. Invulling van de balans van chaos en orde krijgt in elke regio op een eigen manier vorm. Hiermee wordt wel de specifieke context van regionale samenwerking bekrachtigd. Regionale samenwerking dient op deze manier vorm te krijgen door bewust rekening te houden met deze context. Een inschatting van deze omgeving is hierbij derhalve van groot belang.



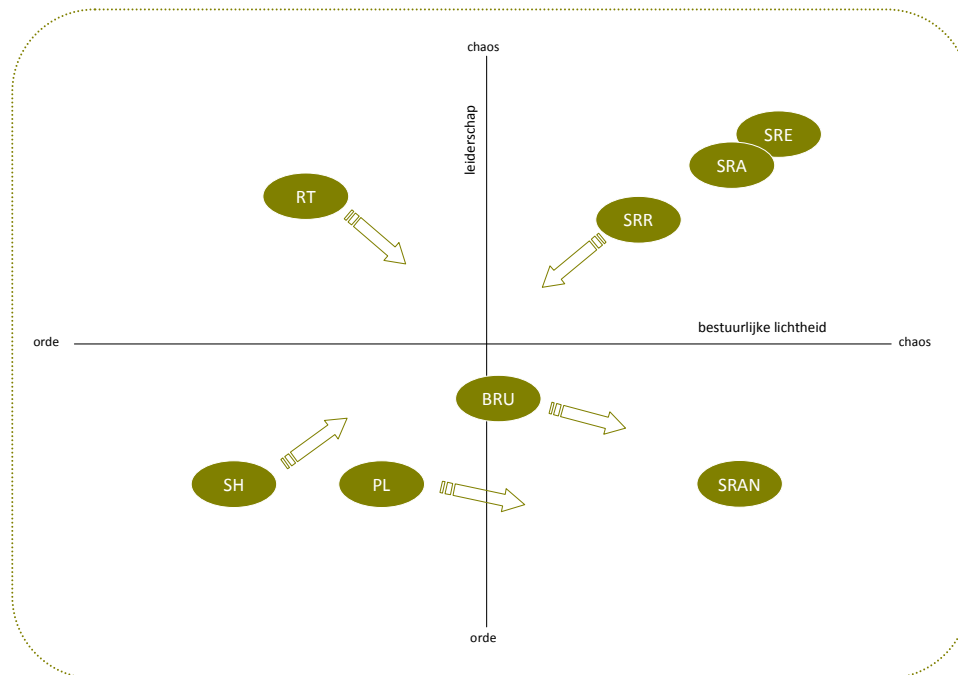
Figuur 6.1 Integratie van balansen van orde en chaos



Figuur 6.2 Quick-scan positie regio's in het schema van orde en chaos

Het is vervolgens echter de vraag of en in hoeverre de effectiviteit van de regionale samenwerking beïnvloed wordt door een andere invulling van een of beide aspecten. In figuur 6.3 is een voorstel gedaan voor de regio's deze beweging op de balans. Deze bewegingen zijn gericht op een hogere mate van chaos voor bestuurlijke lichtheid. Enkel voor de Stadsregio Rotterdam is het wat mij betreft zaak op zoek te gaan naar meer orde. Het NIMBY-gedrag van gemeenten, de sterke positie van de gemeente Rotterdam in de

regio maken dit wat mij betreft noodzakelijk. Een sterke profilering van de Stadsregio, een duidelijke, onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente Rotterdam, biedt behoorlijke kans op het vergroten van de effectiviteit. Voor de andere bewegingen (Regio Twente, Parkstad Limburg, Stadsgewest Haaglanden en Bestuur Regio Utrecht) ligt de uitdaging, zoals gezegd, in het toepassen van meer chaos. Er wordt te weinig gezocht in de verrijking van het proces door het betrekken van andere partijen. Juist het betrekken van andere overheden, marktpartijen en/of kennisinstellingen bieden kansen voor nieuwe inzichten en daarmee verrijking van het proces (serendipiteit).



Figuur 6.3 Voorstel voor bewegingen van regio's op de balans van chaos en orde

6.4 'Wrap-up': de rol van de regio

Wat betekent deze analyse nu voor de praktijk van regionale samenwerking? Welke betekenis en relevantie kennen leiderschap en lichtheid? Met het toelichten van de rol van de (wgr-plus)regio worden deze bovengenoemde vragen beantwoord. De context vormt een van de bepalende voorwaarden voor de rol van de regio. Interactie stond hierbij centraal. Betekenis ontstaat in de interactie. In deze interactie wordt betekenis toegekend aan het handelen van individuen. De thema's leiderschap en bestuurlijke lichtheid bieden elk voor zich handvatten voor regionale samenwerking. Een handvat is echter geen handleiding, laat staan een garantie voor succes.

Als we terugkijken naar de case-beschrijvingen dan zijn enkele uitspraken over de rol van de regio interessant om te vermelden. Zo ziet het BRU haar rol in de uitdaging om bestuurders bij elkaar te brengen, om kennis te delen en begrip te kweken voor de gezamenlijke problematiek. Vanuit de SRE wordt de rol omschreven als het "organiseren van samenhang en afstemming". Een respondent heeft ook gewezen op het werk van de regio als "zendingswerk". Het verkondigen van de 'regionale evangelie' blijkt echter een opgave die met nieuwe raadsleden en bestuurders weer van voor af aan opnieuw begint. Regionale samenwerking blijkt een proces van geven en nemen. Partijen hebben hun eigen belangen, natuurlijk. De vraag 'What's in it for me?' Is geen kwalijke vraag, maar uitermate wezenlijk. Regionale samenwerking

betekent het nastreven van het regionale belang. Niet enkel een optelsom van individuele lokale belangen. Hierbij is het echter van groot belang om te schakelen tussen schalen. Dit vraagt niet alleen iets van de lokale partijen, maar ook van de regio. Discussies op basis van standpunten bieden hierbij geen uitkomsten, discussieer daarom in termen van belangen en waarden. Een ontwikkeling bij een buurgemeente Y kan ook positieve gevolgen hebben voor gemeente X. Dit besef is nog niet bij alle regio's even sterk ontwikkeld. Zo heeft een respondent voor de Metropoolregio Amsterdam gewezen op de "incubatietijd" van dit regionale denken. Ook regionale samenwerking heeft tijd nodig. Regionale samenwerking is zelf een proces op zich. Ook de gedeelde opgave vormt een belangrijke voorwaarde voor het succes van regionale samenwerking. Door verschillende respondenten is gewezen op de nodige *sense of urgency*, weer anderen wijzen op *sense of opportunity*. Dit onderscheid is echter weinig relevant, het feit blijft dat eenieder hetzelfde *gevoel, beeld of idee* dient te hebben bij de opgave en deze opgave te delen of dit nu probleemgericht of kansgericht is.

Welke rol speelt de balans tussen chaos en orde voor de praktijk? Bewustwording van de balans tussen chaos en orde, zowel voor leiderschap als voor lichtheid biedt inzicht in de invulling van het gedrag. De balansen bieden mogelijkheden voor de invulling van het eigen gedrag, en de beïnvloeding van het gedrag van anderen. In interactie geeft men betekenis aan het handelen. In deze interactie ontstaat betekenis van handelen. Van groot belang is het ontbreken van een *goed of slecht* op de balans van chaos en orde. De context bepaalt de invulling die gegeven dient te worden aan het gedrag gebaseerd op de balans tussen chaos en orde. De context van de Metropoolregio Amsterdam is wezenlijk anders dan de context van de regionale samenwerking in de regio Twente. De context bepaalt de invulling. Ga daarom op zoek naar het niveau van het vraagstuk. De vorm volgt de inhoud, niet andersom. Ook de partijen die aan tafel moeten plaatsnemen kunnen in principe variëren. Een belangrijke noot betreft de legitimatie van interactie. Waarom vindt interactie bewust plaats? Er wordt nog te veel gedacht over shareholders en te weinig contact gezocht met stakeholders. Samenwerking vindt vooral plaats binnen de bekende kaders, via geëigende paden, en als publiek-publieke samenwerking. Het beperkt zich tot enkel deelnemende gemeenten (shareholders) en de provincie(s), terwijl er ook nadrukkelijk oog moet zijn voor de belanghebbenden zoals markt- en maatschappelijke partijen, en kennisinstellingen. Het besef voor de netwerksamenleving is in alle regio's aanwezig. Toch zijn de praktijk van regionale samenwerking verschillend. Ideeën over lichtheid, en leiderschap als chaos zijn vooral ontwikkeld in de Metropoolregio Amsterdam, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. De traditie van regionale samenwerking blijkt hierbij, met name voor de regio Eindhoven en Arnhem Nijmegen, een belangrijke rol te spelen. De Wro maakt de wgr-plusregio van bepaler naar beïnvloeder. Dit biedt de regio juist die positie om te verbinden, teneinde te verrijken. Maak inzichtelijk en beeld uit! Enthousiasmeer! En beoefen de kunst van het verleiden! Ben verder realistisch in de verwachtingen. Überhaupt, het mensen bij elkaar brengen én houden is al een opgave.

Handvatten zijn geen garantie voor succes

Zoals eerder aangegeven is, is regionale samenwerking geven en nemen, maar ook gunnen. Leiderschap en lichtheid vormen echter niet de enige twee factoren in het succes van regionale samenwerking. De invloed van de context, de aanwezigheid van verschillende en overlappende belangen, en de zoektocht naar consensus vormen echter een opgave die in elke regio manifest is. Deze analyse pretendeert niet het antwoord te zijn voor het succes van regionale samenwerking. Wel heeft het getracht bij te dragen aan het besef en de bewustwording van de regionale samenwerking op een balans tussen en noodzaak van chaos en orde.

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

“(…) dat het doel van ons wetenschapsgebied niet uitsluitend verklarend is, maar ook expliciet gericht op de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. Niet alleen descriptie, analyse en verklaring, maar ook prescriptie. De maatschappelijke toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde is geen smoes van hoogleraren om bij te klussen, maar inherent verwant aan het vak” (Kickert, 2004).

Bestuurlijk Nederland kent verschillende stadsregio's en stedelijke netwerken als reactie op de schaalvergroting van onze dagelijkse activiteiten, ons daily-urban-system, en de netwerksamenleving. Stadsregio's en stedelijke netwerken zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling of tussen gemeenten en provincies en/of waterschappen die zowel op vrijwillige als wettelijke basis worden aangegaan. Toch bevinden wij ons nog steeds in de fase waarin via 'trial-and-error' ervaring wordt opgedaan in de regionale samenwerking. Het is daarom wenselijk te zoeken naar instrumenten en manieren waarmee kennis en ervaring kan worden gedeeld om te leren, maar ook om anderen te inspireren. Juist vanwege het ontbreken van een eenduidig (en juist) antwoord van bestuurlijk Nederland op de veranderende samenleving is er behoefte aan inzicht en handvatten. Waarom is regionale samenwerking relevant? Waarom is regionale samenwerking toereikend? Wat is nut en noodzaak van regionale samenwerking bij opgaven in het ruimtelijk domein? Of anders geformuleerd: welke meerwaarde biedt regionale samenwerking bij dergelijke opgaven? Dergelijke vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden. Elke regio kent een eigen politieke, sociaal-demografische, economische en geografische context. Elke context is in die zin uniek. Daarnaast is ook de juridische context veranderd. Vanaf 1 juli 2008 is de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Het leeglaten van hoofdstuk 5 van deze Wro betekent dat de wgr-plusregio's geen juridische positie hebben binnen het ruimtelijk domein. Verhoudingen tussen gemeenten, provincies en de wgr-plusregio's zullen herijkt worden. Mede met het oog op deze nieuwe juridische context is het interessant om te kijken naar de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid en leiderschap voor de praktijk van regionale samenwerking door wgr-plusregio's in het ruimtelijk domein.

7.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Deze comparatieve studie naar de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid en leiderschap bij regionale samenwerking in het ruimtelijk domein biedt inzicht in de balans tussen chaos en orde. Met deze studie zijn verschillende, maar vergelijkbare rollen van en rolopvattingen over wgr-plusregio's op een rij gezet aan de hand van regionale ruimtelijke opgaven. De bekendheid met netwerkvorming en de omgang met de grilligheid van netwerkvorming neemt toe. Toch bestaat er geen eenduidig bestuurlijk antwoord voor de regionale samenwerking. Het streven naar een dergelijke standaard is echter een illusie. Het streven naar een generieke wijze om vorm te geven aan regionale samenwerking is als het najagen van een fata morgana (VROM-raad, 2008). Deze studie heeft daarom niet beoogd hét antwoord te bieden op de specifieke en eenduidige rol van wgr-plusregio's. Wel is het mogelijk gebleken inzicht te bieden in de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid en leiderschap, om zodoende handvatten te bieden voor deze 'nieuwe' vorm van samenwerking voor de moderne en eigentijdse regio.

Om te komen tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag is ingegaan op het idee van netwerkvorming, vormen van regionale samenwerking, regionale ruimtelijke opgaven en de twee variabelen leiderschap en bestuurlijke lichtheid. Met behulp van de balans tussen chaos en orde is de praktijk van regionale samenwerking geanalyseerd om zo de onderzoeksvraag te beantwoorden. De exacte hoofdvraag was als volgt geformuleerd:

“Welke betekenis en relevantie kennen de concepten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein?”

Nut en noodzaak van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein, is evident. Regionale samenwerking is onvermijdelijk om effectief in te spelen op de bovenlokale dynamiek. Nut en noodzaak zijn weliswaar evident, vorm en invulling van de regionale samenwerking zijn echter verschillend. Elke regio kent een eigen unieke context, een context dat vraagt om een unieke bestuurlijke samenwerking, op lokaal en regionaal niveau. Besef van de noodzaak van deze samenwerking is een voorwaarde voor effectieve regionale samenwerking, zo is uit verschillende cases gebleken. Generiek beleid voor deze bijzondere vorm van samenwerking is derhalve weinig wenselijk. Vanuit de regionale opgave moet bekeken worden op welke wijze invulling gegeven wordt aan de samenwerking. Het principe van ‘form follows function’, zoals een respondent ook heeft aangegeven, moet leidend zijn voor de invulling van regionale samenwerking. Formaliseren en institutionaliseren zijn hierbij zaken die van minder belang dienen te zijn dan de werking van netwerken en betekenis van interactie.

Met de verschillende cases van regionale samenwerking is inzicht geboden in de betekenis en relevantie van bestuurlijke lichtheid en leiderschap. De invulling die men dient te geven aan deze aspecten vindt plaats in een context van regionale samenwerking. Het vinden van het optimum, de positie *tussen chaos en orde waarbij sprake is van zowel voldoende stabiliteit als dynamiek ter bevordering van de ontwikkeling en vernieuwing*, vormt de uitdaging binnen de context van regionale samenwerking. Deze context beïnvloedt echter tegelijkertijd dit optimum op de balans van chaos en orde. Op deze manier is er sprake van een mogelijk wisselend optimum en is er bovendien geen sprake van een *goed of fout* in het schema. In paragraaf 6.3 is de vergelijking gemaakt tussen de verschillende cases. Een quick-scan heeft inzicht geboden in de positie van de regio's op de balans van chaos en orde. De hoeveelheid verzamelde data was niet voor alle wgr-plusregio's gelijk, desondanks is het wel mogelijk geweest om de positie van de regio's grof in te schatten. Opvallend genoeg is geen specifieke positionering gebleken van de wgr-plusregio als vorm van regionale samenwerking. Dit betekent echter niet dat de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid irrelevant zijn. Het is immers gebleken dat de balans voor beide aspecten manifest is bij de praktijk van regionale samenwerking. Daarentegen wordt wel onderstreept dat de praktijk van regionale samenwerking plaatsvindt in een unieke context. Bovendien wordt hiermee bevestigd dat deze context van belang is voor de invulling van leiderschap en bestuurlijke lichtheid op de balans van chaos en orde. Het blijft voorts nog de vraag of en in hoeverre een aanpassing van deze invulling resulteert in een afname of toename van de effectiviteit van regionale samenwerking. Meer indicatief is op basis van de beschrijvingen en analyse een voorstel gedaan voor een aantal regio's zich langs de balans van chaos en orde te verplaatsen (figuur 6.3). Voor de meeste van deze regio's betreft het een voorstel voor meer ruimte voor chaos en toeval. Enkel voor de Stadsregio Rotterdam betreft het voorstel om te kiezen voor een sterkere profilering van de regio, en het versterken van een onafhankelijke, zelfstandige visie. Dit met het oog op de sterke positie van de gemeente Rotterdam in de regio.

Sinds de invoering van de Wro hebben de wgr-plusregio's geen positie als orgaan voor de ruimtelijke ordening. Dit betekent echter niet dat wgr-plusregio's geen visie kunnen hebben op de regionale ontwikkeling, of invloed kunnen uitoefenen. Ook zonder juridische positie in de ruimtelijke ordening kunnen de wgr-plusregio's een visie hebben voor de regionale ontwikkeling. De Wro heeft de wgr-plusregio veranderd van beslisser naar beïnvloeder. In termen van chaos en orde biedt juist deze verandering meer

chaos en daarmee mogelijkheden voor vernieuwing en verrijking. Van groot belang hierbij is het besef voor de rol van de stedelijke regio, met name op gebieden waar de taken en bevoegdheden ontbreken. Dit betekent niet het wensen van meer bevoegdheden, maar zoeken naar en inspelen op de mogelijkheden die er wel zijn. Inspelen op *kansen*, niet op *macht*. Van *toelatingsplanologie* naar *ontwikkelingsplanologie*. Van *government* naar *governance*. Ook voor een partij zonder formele positie in de ruimtelijke ordening biedt de context gelegenheid voor participatie, co-productie en co-evolutie.

Overigens, moet in deze context gewezen worden op de positie van de wgr-plusregio's als verkeers- en vervoersautoriteit. In de theorie is gewezen op de regio als procesmanager. Hierbij is ook gewezen op de paradoxale verhouding van de regio als procesmanager met andere partijen. Enerzijds is de regio onafhankelijk en streeft naar de ontwikkeling van de regio. Anderzijds is de regio afhankelijk van de deelnemende gemeenten om überhaupt te komen tot realisering van regionale ontwikkeling. Een strategie om met een dergelijke situatie om te gaan is het versterken van de 'machtspositie' van de procesmanager door meerdere, aanvullende functies toe te kennen zoals inhoudsdeskundige, penningmeester of 'balancer' (De Bruijn e.a., 2002). De positie van de regio als verkeers- en vervoersautoriteit biedt hiertoe mogelijkheden. De positie van de regio ten opzichte van de andere partijen wordt versterkt door andere partijen meer afhankelijk te maken van de procesmanager.

7.2 Bijdrage aan theorie en praktijk

In de beantwoording van de onderzoeksvraag is gewezen op de relevantie en betekenis van de aspecten leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking. Hierbij is vanuit de theorie en praktijk gewezen op de relevantie van beide aspecten. De theorie biedt echter (nog) geen inzicht in een gecombineerde relevantie van leiderschap en bestuurlijke lichtheid. Op basis van het theoretisch fundament, het analysekader, de empirie, de analyse en voortschrijdend inzicht is het mogelijk een aanvulling te bieden op de theorieën en bovendien een aanvulling op de beantwoording van de onderzoeksvraag. Met deze nieuwe inzichten wordt een ander perspectief geboden op de relevantie en betekenis van leiderschap en lichtheid.

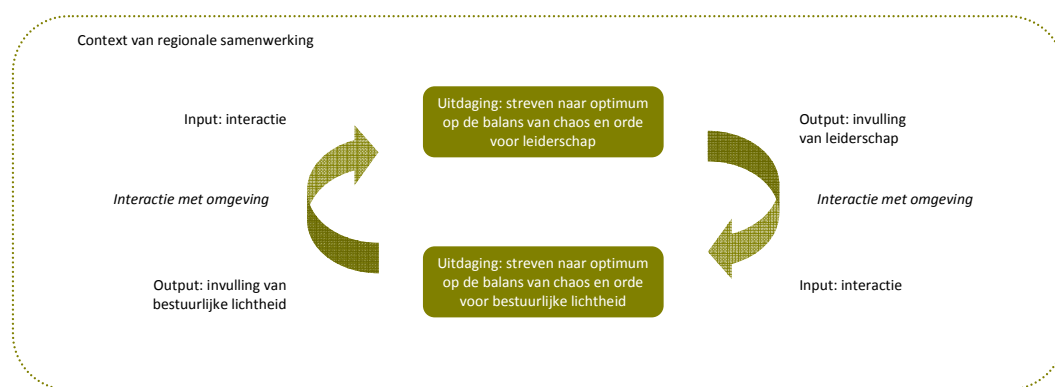
7.2.1 Lichtheid én leiderschap: een wederzijdse beïnvloeding

In dit onderzoek zijn leiderschap en (bestuurlijke) lichtheid beide geprojecteerd op een balans tussen chaos en orde. Beide aspecten zijn wezenlijk verschillend, maar zijn gelijktijdig enorm verweven. Deze link tussen beide aspecten is in de analyse nog niet eerder concreet aan het licht gekomen, maar deze is wel degelijk te duiden. Voor deze verweving zijn de aspecten *interactie* en *context* van groot belang.

Voor het thema leiderschap stond de interactie centraal. Niet enkel de interactie zelf, maar ook de legitimatie voor deze interactie en de context waarbinnen de interactie plaatsvindt zijn voor de invulling van het leiderschap van belang. Leiderschap is een interact. Dit betekent dat leiderschap niet afhankelijk is van een individu, maar per definitie van twee (of meer) individuen. Teisman geeft aan dat een leidinggevende vertrouwen dient in te boezemen, consequent te handelen en anderen te motiveren door woorden en eigen daden, dan pas zullen zij gevolgd worden (Teisman, 2005). De invulling die men geeft aan het leiderschap en de idee over de gewenste vorm van leiderschap worden op deze manier gevoed vanuit de legitimatie en de context van de interactie. Ook de balans van (bestuurlijke) lichtheid speelt hierbij een rol. Zo kan deze balans een input vormen voor de invulling van leiderschap. Ideeën over prikkeling en stimulering, vrije wil van partijen en commitment, en het vermogen om te schakelen tussen schalen zijn op deze manier geven vorm aan de invulling van het optimum voor de balans van bestuurlijke lichtheid. Deze

invulling interacteert vervolgens met de omgeving, waardoor het optimum voor de invulling van het leiderschap beïnvloed kan worden. Hierdoor volgt mogelijk een andere invulling van het leiderschap om zo het optimum van de balans tussen chaos en orde na te streven. Anderzijds kan leiderschap ook (ideeën over) lichtheid beïnvloeden. De output van het leiderschap zelf, de invulling van het gedrag, interacteert ook met de omgeving. Op deze manier wordt het gedrag van de omgeving beïnvloed, waardoor vervolgens het optimum van bestuurlijke lichtheid verandert.

Voor het vinden van de optima voor zowel leiderschap als lichtheid op de balans tussen chaos en orde, blijken de context en (betekenis van) interactie op deze manier uiterst relevant. Met dit perspectief ontstaat er een wisselwerking tussen lichtheid en leiderschap die zich blijft voortbewegen als een permanent en cyclisch proces, waarbij de *context en interactie* een belangrijke rol vervullen. Op deze manier ontstaat een iteratief proces tussen individuen in een netwerk die beïnvloeden en beïnvloed worden door het gedrag van anderen, en indirect door hun eigen gedrag. De invulling die men geeft aan de balans tussen chaos en orde kent derhalve een wisselend optimum. De context is bepalend voor dit optimum. Hieronder is in figuur 7.1 de wisselwerking en beïnvloeding van leiderschap en lichtheid geschematiseerd.



Figuur 7.1 Wederzijds beïnvloeding van leiderschap en bestuurlijke lichtheid in de praktijk van regionale samenwerking

7.2.2 Kwadranten van leiderschap en lichtheid

Een tweede aanvulling op bestaande inzichten vanuit de theorie betreft de integratie van leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor het typeren van de praktijk van regionale samenwerking. Een verdere uitwerking van het schema waarbij de twee dimensies van leiderschap en lichtheid als chaos en orde worden afgebeeld op twee assen biedt hiertoe mogelijkheden. In figuur 6.2 (blz. 64) zijn de wgr-plusregio's weergegeven op de twee balansen van chaos en orde. Door het gebruik van deze twee assen ontstaan vier kwadranten. Deze kwadranten vormen vervolgens mogelijke typologieën voor regionale samenwerking waar leiderschap en bestuurlijke lichtheid op de balans van chaos en orde worden geïntegreerd. Voor zowel personen als voor organisaties als geheel kan de locatie in een van deze kwadranten worden bepaald. De vier kwadranten⁹ (figuur 7.2) zijn: *sturen op posities*, *sturen op netwerken*, *sturen op structuren* en *sturen op resultaat*. Genoemde theorieën (hoofdstuk drie), het analysekader (hoofdstuk vier), de empirie (hoofdstuk 5) en analyse (hoofdstuk zes) bieden handvatten om deze kwadranten toe te lichten.

⁹ De genoemde typologieën zijn wederom meer bedoeld als *sensitizing concepts* voor het begrijpen van de praktijk van regionale samenwerking. De begrippen posities, netwerken, structuren en resultaat zijn attenderende begrippen en zijn enkel richtinggevend voor de verklaring en toelichting van het kwadrant.

Kwadrant 1: **sturen op positie** (leiderschap als chaos; bestuurlijke lichtheid als orde)

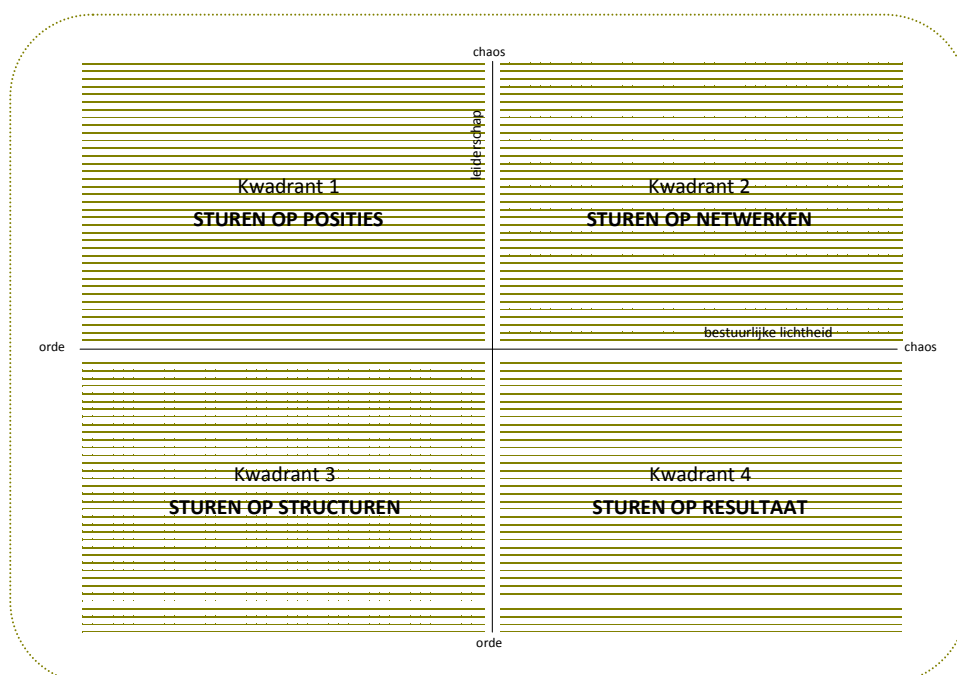
In het eerste kwadrant vindt sturing plaats in een netwerk aan actoren, waarbij echter met name oog is voor de machtspositie van deze actoren (bestuurlijke zwaarte). Actoren die een relevante positie hebben worden betrokken bij het proces waarbij de 'leider' in staat is deze personen te verbinden om te komen tot het gewenste resultaat. Verbinding van actoren vindt plaats op een bestuurlijke zware manier, zoals het gebruik van overeenkomsten, contracten of andere vormen van juridische verplichtingen. Op deze manier ontstaat er als het ware een positiespel met actoren: sturen op positiespel.

Kwadrant 2: **sturen op netwerken** (leiderschap als chaos; bestuurlijke lichtheid als chaos)

In het tweede kwadrant wordt zowel voor leiderschap als bestuurlijke lichtheid invulling gegeven aan de chaos. De invulling die gegeven wordt aan het leiderschap kenmerkt zich door consensus en verbinden. Daarbij is oog voor de werking van netwerken, het schakelen tussen schalen en de ruimte die partijen moeten krijgen om zelf invulling te geven aan hun gedrag en verantwoordelijkheden. Op het niveau van belangen worden partijen betrokken om zo te komen tot het gewenste resultaat van regionale samenwerking. Ook de invulling van het leiderschap krijgt vorm door de werking van netwerken: sturen op netwerken.

Kwadrant 3: **sturen op structuren** (leiderschap als orde; bestuurlijke lichtheid als orde)

Het derde kwadrant staat in het teken van orde, voor zowel leiderschap als bestuurlijke lichtheid. Krachtig leiderschap, met een duidelijke visie, een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de toepassing van 'command & control'. Een gekozen pad moet nadrukkelijk gevolgd worden, en ongewenst gedrag moet gesanctioneerd worden. De interactie tussen partijen vindt plaats op basis van formele kaders en structuren en de formele positie van partijen. Effectieve samenwerking vindt plaats in setting van verplichtingen en formele status. Structuren, kaders en procedures spelen op deze manier een belangrijke rol: sturen op structuren.



Figuur 7.2 Kwadranten van orde en chaos

Kwadrant 4: **sturen op resultaat** (leiderschap als orde; bestuurlijke lichtheid als chaos)

Krachtig leiderschap, oftewel leiderschap als orde, is in dit kwadrant van groot belang. Een duidelijke visie, durf en daadkracht vormen de kenmerken van het leiderschap. En dit in een setting van bestuurlijke lichtheid waarbij oog is voor netwerken, prikkeling en stimulering en commitment vanuit vrije wil. Met een duidelijke visie probeert de 'leider' andere partijen te overtuigen en te motiveren voor zijn gekozen pad, opdat zij ook zullen volgen. Het komen tot het gewenste resultaat (het realiseren van de eigen visie) is hierbij belangrijkste doelstelling: sturen op resultaat.

7.3 Aanbevelingen en uitdagingperspectieven

In de introductie van dit hoofdstuk is met een citaat van Kickert gewezen op de noodzaak van prescriptie. In de bestuurskunde gaat het niet enkel om descriptie, analyse en verklaring, maar ook om prescriptie. Vanuit de theorie, de praktijk en analyse kan een drietal aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk van regionale samenwerking. Daarnaast zijn twee uitdagingperspectieven benoemd voor de wgr-plusregio's.

1. Ben bewust van de beperking van het 'ordenen' en accepteer de noodzaak van chaos en toeval.

Ondanks de wens naar orde, blijft de wanorde aanwezig. Accepteer de grilligheid en complexiteit van de omgeving. En accepteer de noodzaak van (enige) lichtheid. Niet alles valt te plannen en te ordenen. Elke nieuwe vorm van ordening, betekent een nieuw onderscheid. Een nieuwe actie met de intentie om orde en structuur aan te brengen, zal uiteindelijk resulteren in een nieuwe chaos. Hiermee wil ik niet aangeven dat de wens naar orde en structuur zinloos is. Wel wil ik hiermee benadrukken dat eenieder dient te accepteren dat de complexe omgeving en samenleving per definitie niet te ordenen valt. Inspelen op een veranderende context is ook vereist. Besef dat kleine verschillen in de context grote effecten kunnen hebben op de werking van systemen, en besef dat niet enkel de actoren zelf de werking van systemen bepalen, maar dat de interacties tussen subsystemen dit ook beïnvloeden.

2. Ben bewust van de effecten van de invulling leiderschap en bestuurlijke lichtheid voor de praktijk van regionale samenwerking in het ruimtelijk domein.

De multi-actor omgeving, de interdependenties tussen partijen en de manifestatie van wicked-problems maken regionale samenwerking onvermijdelijk. Dé regio bestaat echter niet (VROM-raad, 2008). Met de verschillende cases is de betekenis en relevantie aangetoond van de aspecten leiderschap en lichtheid voor regionale samenwerking. De balans van chaos en orde biedt handvatten voor de invulling van het gedrag binnen de context van regionale samenwerking. Nieuwe inzichten waarbij deze aspecten zijn geïntegreerd bieden mogelijkheden voor bewustwording van de werking van de context. Leiderschap is een interact. In interactie ontstaat betekenis. Ben daarom bewust van de positie op de balans van chaos en orde in de verschillende kwadranten en ben bewust van de mogelijkheden om langs de balans te bewegen in de zoektocht naar het optimum voor leiderschap en bestuurlijke lichtheid.

3. Geef samenwerking vorm langs het principe van 'form follows function' en betrek marktpartijen en kennisinstellingen.

Verzand niet in (bestuurlijke) discussies over verantwoordelijkheden, taakverdelingen en legitimatie, maar houd de samenwerking vooral pragmatisch. De inhoud van het vraagstuk dient voorop te staan! Vervolgens

dient gekeken te worden naar de meest adequate invulling van de samenwerking. Het principe van 'form follows function' is daarom van groot belang. Bij deze invulling is het bovendien van groot belang om andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen te betrekken. Het verbinden van partijen biedt mogelijk nieuwe perspectieven, verrijking van het proces en kans op serendipiteit.

Uitdagingperspectief 1: de wgr-plusregio als bestuurlijk lichte vorm van overheid in het ruimtelijk domein die gericht is op het verbinden van systemen.

In een wereld van een intern georiënteerde overheid, is het zaak dat gezocht wordt naar verbindende elementen. Scheiding is in dit perspectief de belangrijkste verklaring voor stagnatie, inertie en vervluchtiging van nieuwe ideeën. Aan stedelijke regio's de schone taak om juist de verbinding(en) te verzorgen. De lichte positie binnen het kader van de Wro biedt de regio's voldoende ruimte voor chaos en toeval in de praktijk van regionale samenwerking om juist deze verbindingen te organiseren. Zoals een respondent heeft aangegeven is bij elkaar van partijen brengen om bijvoorbeeld een forum te organiseren al belangrijk.

Uitdagingperspectief 2: de wgr-plusregio als 'fijnproever' van de context van regionale samenwerking.

De regio zal zich moeten specialiseren als verbinder van actoren, het vermogen ontwikkelen om te zoeken naar belangen en waarden, en zich de competenties van het verleiden en enthousiasmeren eigen maken. Oog voor de context, besef van de consequenties van interactie zijn hierbij twee (rand)voorwaarden voor een goede invulling van leiderschap en bestuurlijke lichtheid en daarmee ook voor hun rol en bijdrage in de setting van regionale samenwerking. De regio dient vertrouwen in te boezemen, consequent te handelen en anderen te motiveren door woorden en eigen daden, dan pas zullen zij gevolgd worden (Teisman, 2005).

In de praktijk van regionale samenwerking moet ruimte zijn voor chaos en toeval.

LITERATUUR

- Bestuur Regio Utrecht, (2005). *Regionaal Structuurplan Utrecht 2005-2015*, Utrecht.
- Blonk, H., Jaspers Faijer, M., Hart, M. 't, (2008). *De werking van netwerken 3, oplegnotitie - Twente*, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't, (2002). Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, Den Haag: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (2001). Procesmanagement. Abma, T., Veld, R.J. in 't, (red.) in: *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom, pp. 193-207.
- Bruijn, H. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J., Veeneman, W., (red.) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht: Lemma.
- Buuren, A. van, (2006). *Competente besluitvorming, het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Utrecht: Lemma.
- Castells, M., (1996). *The information age: economy, society and culture. Vol 1: The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Derksen, W., *Overheid moet gericht worden ingesnoerd*, de Volkskrant, 27 september 2006.
- Eshuis, J., (2006). *Kostbaar vertrouwen, een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*, Delft: Eburon.
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, (2005). *Je gaat er over of niet*, Den Haag.
- Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies, (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag.
- Hendriks, F., Tops, P.W., (2000). Leiderschap in een consensusdemocratie, tussen meeslepen en motiveren, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, nr. 6, pp. 254-265.
- Lambooy, J., (2007). De internationale dimensie van stadsregio's en stedelijke netwerken. Schram, A. (red.) *De grenzeloze regio*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 18-29.
- Leeuw, A.C.J. de, (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*, Assen: Van Gorcum.
- Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg, (2005). *Op hete kolen, de beloftes voor 2030*, Heerlen.
- Kickert, W.J.M., (2004.) Wetenschappelijke oogst van de Nederlandse Bestuurskunde, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, nr. 1, pp. 14-24.
- Kingdon, J.W., (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., (2001). Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. Abma, T., Veld, R.J. in 't, (red.) in: *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom, pp. 179-192.
- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H., (2004). *Managing uncertainties in networks, a network perspective on problem solving and decision making*, London: Routledge.
- March, J.G., (1994). *A primer on decision making, how decisions happen*, New York: Free Press.
- Metropoolregio Amsterdam, (2008). *Metropoolregio Amsterdam, ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*, Amsterdam
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2006). *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, (2006), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Sdu.
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E. (red.) *De bestuurlijke kaart van Nederland, het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en international perspectief*, Bussum: Coutinho.
- Nirov, (2007). *Verslag CoP Stedendriehoek*, Den Haag.
- Nijmeijer, T., (2008). *Discussienotitie t.b.v. de expertmeeting Gevolgen van de Wro voor Wgr-plusregio's*, Nijmegen.

- Provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, (2005). *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, tien punten voor de regio Rotterdam*, Rotterdam.
- Salet, W.G.M., (2007). De achterkant van stadsregio's en stedelijke netwerken. Schram, A. (red.) in: *De grenzeloze regio*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 166-175.
- Soeterbroek, F., (2004). Go with the flow, meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 2.
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, provincie Noord-Brabant (2005). *Regionaal Structuurplan regio Eindhoven, 2005-2030*, 's-Hertogenbosch.
- Stadsregio Arnhem Nijmegen, provincie Gelderland, (2006). *Regionaal Plan 2005-2020*, Nijmegen.
- Stadsgewest Haaglanden, (2008). *Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020, sterk in internationale netwerken van bestuur, technologie, agrobiologie en toerisme*, Den Haag.
- Stamsnijder, M.C.M., (2008) *Stadsregio's en de nieuwe Wro, wat zijn de gevolgen en welke sturingselementen blijven over?* Den Haag: Nirov.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management tussen chaos en orde*, Den Haag: Academic Service.
- Teisman, G.R., (2006). *Stedelijke Netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Den Haag: Nirov.
- Tordoir, P.P., (2007). Economische ontwikkeling in stedelijk netwerkverband. Welvaartswinst, beleidsstrategie en organisatie, Schram, A. (red.) in: *De grenzeloze regio*, pp. 32-43, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- VROM-raad, (2008). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*, Adviesnummer 068, Den Haag.
- Weggeman, J., (2003). *Controversiële besluitvorming*. Utrecht: Lemma.
- Wester, F. (1987). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg, Coutinho.
- Wever, R., (2007). De Wgr: het cement in het huis van Thorbecke', in: Vereniging van Griffiers (2007) *Middenbestuur in Nederland: opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?* Jaarboek Vereniging van Griffiers, pp. 33-50. Den Haag: Sdu.
- Wolthuis, J.A., (2006) Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte, in: *Openbaar Bestuur*, 2006, nr. 11.

Internet

- Bestuur Regio Utrecht, *Taken*, [http://www.regioutrecht.nl/Bestuur_en_Organisatie/Taken] 17 oktober 2008
- Bestuur Regio Utrecht 2, *Algemeen bestuur*, [http://www.regioutrecht.nl/Bestuur_en_Organisatie/Algemeen_bestuur], 17 oktober 2008
- Bestuur Regio Utrecht 3, *Dagelijks bestuur*, [http://www.regioutrecht.nl/Bestuur_en_Organisatie/Dagelijks_bestuur], 17 oktober 2008
- Bestuur Regio Utrecht 4, *Regionaal Structuurplan*, [http://www.regioutrecht.nl/Kerntaken_Regionale_Ontwikkeling/RSP] 17 oktober 2008
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuurlijke drukte*, [<http://www.centrumvoorgoodgovernance.nl/leiderschap/bestuurlijke-drukke>], 9 september 2008
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2, *Taken en bevoegdheden plusregio's*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis/register-plusregio%27s/taken-en>], 15 oktober 2008

Ministerie van Binnenlandse zaken 3, *Taken en bevoegdheden overgedragen door provincies*,
[\[http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis/register-plusregio%27s/taken-en_0\]](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis/register-plusregio%27s/taken-en_0), 15 oktober 2008

Nirov, *Nieuws*, [\[http://www.nirov.nl/nieuws/898\]](http://www.nirov.nl/nieuws/898), 3 juli 2008

Nirov2, *Over het Forum Stedelijke Regio's*,
[\[http://www.nirov.nl/Home/Projecten/Forum_Stedelijke_Regio_s/Website/Over_het_Forum/default.aspx?mld=10425&rlid=190\]](http://www.nirov.nl/Home/Projecten/Forum_Stedelijke_Regio_s/Website/Over_het_Forum/default.aspx?mld=10425&rlid=190), 23 september 2008

Park Lingezegen, *Proces*, [\[http://www.parklingezegen.nl/index.php?pagina=proces\]](http://www.parklingezegen.nl/index.php?pagina=proces), 15 oktober 2008

Provincie Zuid-Holland, *Kennisalliantie*, [\[http://www.zuid-holland.nl/overzicht_all_theemas/thema_economie_werk/template_kennisalliantie.htm\]](http://www.zuid-holland.nl/overzicht_all_theemas/thema_economie_werk/template_kennisalliantie.htm), 17 september 2008

Regering.nl, *Subsidiariteitsbeginsel*, [\[http://www.regering.nl/Begrippenlijst/S/Subsidiariteitsbeginsel\]](http://www.regering.nl/Begrippenlijst/S/Subsidiariteitsbeginsel), 28 juli 2008

Regio Twente, *Bestuur*,
[\[http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=661&Itemid=27\]](http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=661&Itemid=27), 15 oktober 2008

Regio Twente 2, *Stadsranden*,
[\[http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=1073&Itemid=315\]](http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=1073&Itemid=315), 15 oktober 2008

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, *Dagelijks Bestuur*, [\[http://www.sre.nl/web/show/id=72281\]](http://www.sre.nl/web/show/id=72281), 15 oktober 2008

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven 2, *Ruimtelijk Programma Brainport Regio Eindhoven*,
[\[http://www.sre.nl/web/show/id=131616\]](http://www.sre.nl/web/show/id=131616), 15 oktober 2008

Stadsgewest Haaglanden, *Bestuur*, [\[http://www.haaglanden.nl\]](http://www.haaglanden.nl), 16 oktober 2008

Stadsgewest Haaglanden, *Ruimte*, [\[http://www.haaglanden.nl\]](http://www.haaglanden.nl), 16 oktober 2008

Stadsregio Amsterdam, *Dagelijks bestuur*,
[\[http://www.stadsregioamsterdam.nl/stadsregio_amsterdam/organisatie/dagelijks_bestuur\]](http://www.stadsregioamsterdam.nl/stadsregio_amsterdam/organisatie/dagelijks_bestuur), 20 juli 2008

Stadsregio Amsterdam, *Projectennota Stadsregio Amsterdam: slagkracht naar de toekomst*,
[\[http://test.stadsregioamsterdam.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/amsterdamnl/xdl/page&VarIdt=139&ItemId=76730\]](http://test.stadsregioamsterdam.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/amsterdamnl/xdl/page&VarIdt=139&ItemId=76730), 20 juli 2008

Stadsregio Arnhem Nijmegen, *Bestuur*, [\[http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu_id=15\]](http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu_id=15), 20 oktober 2008

Stadsregio Rotterdam, *Regioraad*, [\[http://www.stadsregio.info/#pagina=1009\]](http://www.stadsregio.info/#pagina=1009), 17 oktober 2008

Colleges

Edelenbos, J. (2007) *project- en procesmanagement en de opbrengsten van samenwerkingsprocessen*. d.d. 9 november 2007. Erasmus Universiteit Rotterdam, Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken.

LIJST VAN RESPONDENTEN

G.C. (Guus) **Béguin**

adviseur ruimte, Stadsregio Arnhem Nijmegen

Maandag 23 juni 2008, 09.30-11.15u, te Nijmegen.

C. (Karel) **van Dijk**

Bestuursadviseur Brainport, gemeente Eindhoven

Vrijdag 22 augustus 2008, 13.45-14.30u, te Eindhoven.

O. (Onno) **van Eijk**

projectleider gebiedsontwikkeling, Nirov

woensdag 28 mei 2008, 12.30-13.30u, te Den Haag.

J.P.A. (Jean Paul) **Kroese**

directielid, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

Vrijdag 6 juni 2008, 10.00-11.00u, te Eindhoven.

J. (Jos) **de Lang**

sectordirecteur ruimtelijke ontwikkeling, Bestuur Regio Utrecht

Woensdag 9 juli 2008, 09.15-10.30u, te Utrecht.

F. (Fons) **Lohuis**

programmamanager Landgoed Twente, Regio Twente

Woensdag 23 juli 2008, 11.30-13.00u, te Enschede.

M. (Maarten) **Nip**

senior beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling, Stadsregio Amsterdam

Donderdag 19 juni 2008, 09.00-09.45u, te Amsterdam.

G. (Gerrit) **van der Plas**

senior beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling, Stadsregio Amsterdam

Donderdag 10 juli 2008, 09.30-11.00u, te Amsterdam.

Mw. E. (Elsbeth) **Raeds**

beleidsmedewerker wonen en bovengemeentelijke zaken, gemeente Heerlen

Woensdag 18 juni 2008, 10.00-11.00u, te Heerlen.

P.J. (Pieter) **van Ree**

teammanager Project en Proces (interim), Stadsregio Arnhem Nijmegen

Maandag 9 juni 2008, 11.30-12.00u, te Den Haag.

J. (Jelmer) **Ridder**

senior procesmanager, Stadsgewest Haaglanden

Woensdag 25 juni 2008, 10.00-11.00u, te Den Haag.

J. (Jeroen) **Rodenberg**

ondersteunend beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, Stadsgewest Haaglanden

Woensdag 25 juni 2008, 10.00-11.00u, te Den Haag.

Mw. C. (Carolien) **Smook**

accountmanager Stadsregio Amsterdam, provincie Noord-Holland

Maandag 21 juli 2008, 14.00-15.30u, te Haarlem.

W.P.M. (Wim) **Sniedt**

senior beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling, provincie Limburg

Woensdag 18 juni 2008, 14.00-15.30u, te Maastricht.

K.H. (Klaas) **van Staalduine**

senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, Stadsregio Rotterdam

Maandag 9 juni 2008, 14.15-15.30u, te Rotterdam.

C.W.H. (Cees) **Stoppelenburg**

beleidsadviseur, Stadsregio Rotterdam

Maandag 9 juni 2008, 14.30-15.30u, te Rotterdam.

T. (Tsjibbe) **van der Valk**

beleidsmedewerker sector leefomgeving, Parkstad Limburg

Dinsdag 22 juli 2008, 10.30-12.00u, te Heerlen.

P.J. (Peter) **Verbon**

senior strategisch beleidsadviseur, provincie Zuid-Holland

Donderdag 24 juli 2008, 10.00-11.00u, te Den Haag.

BIJLAGE GEGEVENS WGR-PLUSREGIO'S

Organisatie	Samenwerkingsverband sinds	Deelnemende gemeenten
Bestuur Regio Utrecht	1994	9 gemeenten: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Maarsen, Nieuwegein, Utrecht Vianen en Zeist
Parkstad Limburg	2006 (als wgr-plusregio)	7 gemeenten: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken
Regio Twente	1994	14 gemeenten: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	1993	21 gemeenten: Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen c.a., Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre
Stadsgewest Haaglanden	1988	9 gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermee
Stadsregio Amsterdam	1985 (voorheen ROA)	16 gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang
Stadsregio Arnhem Nijmegen	1994	20 gemeenten: Arnhem, Beuningen, Doesburg, Duiven, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar
Stadsregio Rotterdam	1994	16 gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen a/d IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne

Tabel B.1 Wgr-plusregio's in Nederland (bron: www.nirov.nl)

BIJLAGE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN HOOFDSTUK XI PLUSREGIO'S

Hoofdstuk XI. Plusregio's, § 6. Taken en bevoegdheden

Artikel 118

Een regeling voorziet erin dat het algemeen bestuur van de plusregio ter behartiging van de economische ontwikkeling van de plusregio ten minste:

- a. periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie opstelt;
- b. het beleid aangeeft ter zake van de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn, daaronder mede begrepen de zee- en luchthavens en de daarbij behorende bedrijfslocaties;
- c. de hoofdlijnen vaststelt van een regionaal promotie- en acquisitiebeleid gericht op bedrijfsvestiging en toerisme.

Artikel 119

1. Een regeling voorziet in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het door de gemeenten in die regio verwerven en uitgeven van gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, het verhaal van kosten daarvan, alsmede de mate waarin de financiële gevolgen worden verdeeld over de gemeenten in de regio.
2. Een regeling voorziet tevens in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan dat bestuur kan bepalen dat de verwerving en de uitgifte van de gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, alsmede het verhaal van kosten daarvan, uitsluitend door of vanwege het bestuur van die regio kan plaatsvinden.
3. Een regeling voorziet voorts in de bevoegdheid van het bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het onderhoud en het beheer van de in het eerste en het tweede lid bedoelde gronden.

Wettelijke taken voor de stadsregio

Naast de taken die zijn opgedragen in de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft de stadsregio de volgende taken en bevoegdheden.

- **Huisvestingswet, artikel 2, lid 3**
Een plusregio is bevoegd tot het vaststellen van een huisvestingsverordening.
- **Wet stedelijke vernieuwing, artikel 11, zesde lid**
De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer beslist niet op de aanvraag van een gemeente waaraan hij investeringsbudget kan verlenen en die is gelegen in een plusregio, dan nadat hij het dagelijks bestuur van de betreffende plusregio gedurende ten minste vier weken in de gelegenheid heeft gesteld hem van advies te dienen ten aanzien van de intergemeentelijke afstemming van het ontwikkelingsprogramma
- **Wet BDU verkeer en vervoer, artikel 3, eerste lid**
Een plusregio ontvangt jaarlijks een brede doeluitkering ten behoeve van de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeer- en vervoerbeleid.

- **Wet personenvervoer 2000, artikel 20, tweede lid**
Het dagelijks bestuur van een plusregio is bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein, in een plusregio.
- **Woningwet, artikel 81, eerste lid**
Uit 's Rijks kas kunnen aan een plusregio financiële middelen worden verstrekt voor andere activiteiten dan die waarvoor ingevolge de Wet stedelijke vernieuwing subsidie kan worden verleend, voor zover deze activiteiten passen in het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving.
- **Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 36c**
Het algemeen bestuur van een plusregio stelt het regionaal structuurplan van de plusregio vast.
- **Wet milieubeheer, artikel 4.15a**
Het algemeen bestuur van een plusregio kan een regionaal milieubeleidsplan vaststellen.
- **Wet milieubeheer, artikel 4.15b**
Het dagelijks bestuur van een plusregio stelt jaarlijks een milieuprogramma vast. Het bestuur van de stadsregio heeft ervoor gekozen van deze bevoegdheid geen gebruik te maken, met uitzondering van luchtkwaliteit.
- **Wet houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat, artikel 1, eerste lid**
Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kan aan een plusregio uit 's Rijks kas een bijdrage verlenen terzake van maatregelen ter bestrijding van de verkeersonveiligheid.
- **Planwet Verkeer en Vervoer, artikel 16, eerste lid**
Het bestuur van een plusregio stelt een regionaal verkeers- en vervoerplan vast.
- **Wet bereikbaarheid en mobiliteit, artikel 28**
Als een plusregio een regionaal mobiliteitsfonds tot stand heeft gebracht met als enig doel de bekostiging van infrastructurele maatregelen en vervoersdiensten, kan Onze Minister (= de minister van VenW; red) ten gunste van het fonds bijdragen verlenen, indien daarmee de bereikbaarheid van een uit het oogpunt van verkeer en vervoer samenhangend gebied en van belangrijke economische en andere centra binnen dat gebied wordt bevorderd, en binnen het gebied voldoende overeenstemming bestaat over de wijze waarop de middelen uit het fonds tot besteding zullen komen.
- **Wet infrastructuurfonds, artikel 8, lid 2c**
Uit het fonds kunnen subsidies worden verstrekt aan plusregio's.