

Sturing in de tussenverdieping

**Een onderzoek naar democratische legitimiteit en de rol van
de gemeenteraad binnen het bestuur van de
stadsregio Rotterdam**



**Masterscriptie
Master Public Administration
Beleid en Politiek
M.F. den Heijer
299365
Rotterdam/Leiden; 2010-2011.**

**Begeleider Erasmus Universiteit:
2^e lezer:
Begeleiders Griffie Gemeente Rotterdam:**

**Dr. A. Cachet
Dr. H.H.F.M. Daemen
Drs. V.A.M. Lorijn
Dr. H. Stapelkamp**

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemanalyse	8
1.3 Probleemstelling	10
1.4 De gemeenteraad als vertrekpunt	11
1.5 Een nieuw kabinet; plussen en minnen	13
1.6 Leeswijzer	14
1.7 Kernconcepten	14
Hoofdstuk II Theoretische kader	
2.1 Inleiding	15
2.2 Theoretische concepten	16
2.3 De vier theoretische invalshoeken:	
I Sturing in netwerken	21
II Coproductie	26
III Principal-agent relaties	29
IV Publieke verantwoording	32
Hoofdstuk III Methoden van onderzoek	
3.1 Inleiding	35
3.2 Onderzoeksstrategie	35
3.3 Onderzoeksinstrumenten	35
3.4 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid	37
3.5 Kwalitatieve analyse	38
Hoofdstuk IV Regionaal bestuur	
4.1 Inleiding	39
4.2 Regionaal bestuur in Nederland	39
4.3 Een bredere blik op meso-bestuur	43
4.4 Regionaal bestuur in Rotterdam; een plaatsbepaling	45
4.5 De stadsregio Rotterdam	47
Hoofdstuk V Analyse	
5.1 Inleiding	57
5.2 De stadsregio en arrangementen van publieke verantwoording	58
5.3 Coproductie in het stadsregiobestuur	63
5.4 Stadsregionaal bestuur in een principal-agent relatie	68
5.5 De stadsregio als beleidsnetwerk	74
5.6 Tot slot	80
Hoofdstuk VI	
6.1 Inleiding	81
6.2 Slotbeschouwing en conclusies	82
6.3 Aanbevelingen	86
Epiloog	89
Literatuur	91
Bijlagen	96

"Democracy isn't perfect; I just don't know a better system."
Winston Churchill (1874-1965)

Voorwoord

Na ruim zes-en-een-half jaar studie, waarvan bijna zes jaar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, komt er een einde aan mijn studie- en studententijd. De voorliggende scriptie is het sluitstuk van deze periode. Een scriptie die tot stand kwam door het combineren van een afstudeertraject aan het departement bestuurskunde van de Erasmus Universiteit met een stage bij de griffie van de gemeente Rotterdam.

Het voorliggende onderzoek tracht een beeld te geven van regionale samenwerking in de regio Rotterdam en de rol die de gemeenteraad van de stad Rotterdam daarin inneemt. Hierbij ligt de focus met name op het democratisch legitimeren van besluiten die binnen het regionale verband worden genomen. Besluitvorming die plaats vindt tussen de lokale en de provinciale bestuurslaag die binnen het Huis van Thorbecke worden onderscheiden; in de tussenverdieping zogezegd.

Graag zou ik van de gelegenheid gebruik maken om op deze plek dank te zeggen. Allereerst aan mijn (schoon)familie en vrienden die mij gedurende mijn studie en het onderzoek zowel moreel als financieel hebben gesteund. In het bijzonder dank ik mijn ouders voor alle steun en mijn vriendin Bernadette voor het 'sparren' over het onderzoeksontwerp en voor haar inbreng in de redactie van het stuk.

Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan de mensen die mij tijdens het onderzoek hebben bijgestaan met hun inzichten en ervaring. In de eerste plaats Lex Cachet, die als begeleider kan bouwen op jaren ervaring in zowel de sociale wetenschappen als in de praktijk van het bestuur van de regio Rijnmond. De tekst op de deur van zijn kamer "wat is een diploma zonder cachet nog waard?" is dan ook zeer treffend. Daarnaast dank aan Harry Daemen die als tweede lezer een kritische blik op het stuk heeft geworpen.

Voorts gaat mijn dank uit naar de griffie van de gemeente Rotterdam. In het bijzonder naar Vincent Lorijn en Herman Stapelkamp die een belangrijke rol hebben gespeeld in het begeleiden en faciliteren van het onderzoek. Ook aan mijn kamergenoten in kamer 133D van het Rotterdamse stadhuis denk ik met veel genoegen terug.

Met het 'inleveren van de studentenstatus' begint het 'werkende leven'. Eén ding staat voor mij vast; het werken in de dynamiek op het snijvlak van politiek en bestuur is iets dat ik (op termijn) graag zou doen. Dit is iets dat mij altijd al heeft getrokken en mijn studie en nevenactiviteiten tijdens mijn studententijd hebben mij in dat opzicht nog meer bevestiging gegeven.

Maarten den Heijer

Leiden, april 2011.

Hoofdstuk I: Inleiding

1.1 Aanleiding

In een artikel in het NRC Weekblad van maart 2010 wordt aandacht besteed aan wat men omschrijft als “middenbestuur.” Met deze term wordt bedoeld op samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten. Deze samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr worden wezenlijke beslissingen genomen die door de gemeenteraden van de deelnemers aan de samenwerking democratisch moeten worden gelegitimeerd. Volgens de onderzoekers geciteerd in NRC Weekblad hebben gemeenteraden echter nauwelijks grip op deze vormen van ‘middenbestuur’. “De democratie wordt de nek omgedraaid”, zo stelt men zelfs.

De auteurs noemen een aantal oorzaken voor dit democratisch tekort. Ten eerste blijkt dat informatie regelmatig de raad niet tijdig bereikt, waardoor deze te laat is met een besluit nemen of op het moment dat besluitvorming plaatsvindt, al voor een voldongen feit staat. Voorts blijkt dat de gemeenteraden evenmin de mogelijkheden die er zijn om invloed uit te oefenen benutten, zo constateerden de rekenkamers. Het blijkt dat gemeenteraadsleden slecht op de hoogte zijn van wat er in samenwerkingsverbanden wordt besloten en wat de gevolgen hiervan zijn voor hun eigen gemeente. Daarnaast zijn ze vaak onvoldoende op hoogte van de middelen die hen ter beschikking staan om sturing te geven binnen samenwerkingsverbanden.

In februari van 2010 heeft de Gemeenteraad van Rotterdam de nieuwe gemeenschappelijke regeling betreffende de stadsregio Rotterdam aangenomen. Deze regio is een zogenoemde ‘plusregio’. In de stadsregio wordt op vele terreinen samengewerkt met andere gemeenten in de directe omgeving. De controle en waarborg voor de democratische legitimiteit van besluiten die op regioniveau worden genomen liggen bij de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. De raad van Rotterdam en de andere raden lijken nog te worstelen met de nieuwe rol die hen toebedeeld is. Reden voor de griffie van de Gemeente Rotterdam om de vraag hoe deze nieuwe rol optimaal te benutten neer te leggen bij de Erasmus Universiteit en ruimte te bieden voor een (onderzoeks)stage.

In dit onderzoek wordt aldus nader ingegaan op de rol van de gemeenteraad in de stadsregio. Interessante vragen die kunnen worden opgeworpen zijn; hoe is het democratisch tekort ontstaan? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de legitimiteit van beslissingen in samenwerkingsverbanden of gemeenschappelijke regelingen? En; op welke wijze kan het democratisch gehalte van het middenbestuur worden vergroot? Ten eerste zal worden gekeken naar hoe de samenwerkingsverbanden zijn ontstaan en waarop deze (juridisch) gestoeld zijn. Voorts wordt ingegaan op onvolkomenheden in het proces van democratische legitimatie van het regiobestuur.

Uiteindelijk doel is het doen van enkele handreikingen voor de gemeenteraad van Rotterdam om de grip op het proces te vergroten. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het ontwikkelen van een aantal arrangementen en instrumenten waarmee de raad effectiever sturing kan geven aan het regiobestuur.

1.2 Probleemanalyse

“Aan het hoofd der gemeente staat een raad”, zo luidt de titel van een boekje ter herinnering aan het 800-jarig bestaan van de raad van de gemeente Utrecht. De gemeenteraad wordt alom gezien als het hoogste orgaan binnen een gemeente en draagt zorg voor het democratisch legitimeren van het lokale bestuur. Maar wie of wat staat er aan het hoofd van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en draagt daar zorg voor de legitimiteit? In paragraaf 1.1 werd al gesteld dat de democratische legitimiteit in dergelijke regelingen op zijn minst te wensen over laat.

De gemeente Rotterdam neemt deel aan dertien van deze gemeenschappelijke regelingen, variërend van bijvoorbeeld de veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond tot het recreatieschap Rottemeren. Eén van de belangrijkste van deze regelingen is die van de stadsregio Rotterdam; waarin de gemeente samenwerkt met veertien andere regiogemeenten. Deze vorm van samenwerking, die is gegoten in de vorm van de Wgr plus, is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen en is ook nu nog niet geheel onomstreden. Veel gehoorde kritiek op het functioneren van de stadsregio is dat het een ondoorzichtig en weinig democratisch lichaam is, waar de deelnemende partijen onvoldoende invloed op hebben.

Het debat over het middenbestuur in Nederland kent een lange voorgeschiedenis. Volgens Boogers en Hendriks (2005:2) worden al meer dan een eeuw verschillende voorstellen gedaan voor bestuur op regionaal niveau. Men is echter in al die jaren nog altijd niet tot een zelfstandige regionale bestuurslaag gekomen. In plaats daarvan wordt er op basis van samenwerking door lokale overheden invulling gegeven aan regionaal bestuur. Stadsregio's en veiligheidsregio's zijn de meest bekende vormen van dergelijke samenwerkingsverbanden.

De gemeente Rotterdam - de gemeenteraad in het bijzonder – wil meer grip en controle krijgen op datgene wat zich binnen de stadsregio (en andere gemeenschappelijke regelingen) afspeelt. In de loop der jaren zijn over dit onderwerp meerdere moties aangenomen in de raad en verschillende debatten gevoerd.¹ De raad van Rotterdam constateert dat er op regioniveau zeer wezenlijke beslissingen worden genomen voor de stad, maar dat zij zelf te weinig in staat is (direct) sturing te geven in het proces van besluitvorming.

Over het democratisch gehalte van samenwerking door publieke actoren zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gepresenteerd. Schaap et al. (2009: 14) stellen over samenwerkingsverbanden: “Authorities need to seriously pay attention to the democratic quality and transparency of co-operative bodies, as well as to their own capacities to deal with many different bodies with different jurisdictions.”

Met het ingaan van de nieuwe collegeperiode is ook een nieuwe gemeenschappelijke regeling betreffende de stadsregio van kracht geworden. Deze regeling is tot stand gekomen op basis van een consultatie door de stadsregio van diverse betrokken partijen. Een van de hoofddoelstellingen in het rapport “Verbindende kracht” dat leidde tot de nieuwe regeling is om “de stadsregio meer als verlengd lokaal bestuur te laten functioneren.” De gemeenteraden zouden directer betrokken moeten worden bij het proces in de stadsregio.

Met de nieuwe regeling lijkt het echter te verwachten dat de raden die directere betrokkenheid moeten vormgeven op grotere afstand van het bestuur van de stadsregio. In de regeling van 2007 kwamen de vertegenwoordigers terecht in een fractie van politiek gelijk gezinden uit de andere regiogemeenten in een regionaad. De leden in het algemeen bestuur (AB), dat in zekere zin kan worden gezien als vervanging van de regionaad, vertegenwoordigen in de eerste plaats het standpunt van (de raad van) hun gemeente.

¹ Zie onder andere de motie Madlener van 3 februari 2005 en het vervolg van de motie

Er is dus geen sprake meer van (partij)politieke vertegenwoordiging, maar van geografische vertegenwoordiging. Hierdoor ontstaat een risico op wat in de literatuur wordt omschreven als de *tragedy of the commons* voortvloeiend uit het onvermogen om te denken of te handelen in het belang van een groter geheel. Bovendien is het algemeen bestuur kleiner dan de regioraad en als gevolg daarvan zullen er vrijwel geen raadsleden zitting in nemen, maar vrijwel alleen burgemeesters en wethouders. Dit geldt in ieder geval voor Rotterdam.

Hiermee samen hangt een probleem dat door Koppenjan en Cachet² al wordt geschetst in 1996 en waar nog altijd geen passende oplossing voor is gevonden. De dagelijks bestuurders van de stadsregio hebben namelijk een dubbelrol. Ze zijn bestuurder (burgemeester of wethouder) in een van de regiogemeenten en daarnaast hebben ze een portefeuille in het dagelijks bestuur (DB) van de stadsregio.

De geschetste problematiek beperkt zich niet tot de stadsregio. Bestuurders hebben het sowieso moeilijk met samenwerkingsverbanden blijkt uit diverse onderzoeken. Een onderzoek van Teisman en Van Twist stelt over de moeilijkheden van bestuurders in samenwerkingverbanden het volgende: “Hun directe dagelijkse politieke achterban rekent hen af op de resultaten behaald voor de eigen organisatie. Hun ambtenaren sturen hen op pad met eisenpakketjes en positiebepalingen vanuit het eigenbelang van de organisatie opgesteld. (...). Gemeenschap is en blijft een eilandenrijk van belangen” (Teisman en Van Twist 2005: 49).

Bestuurders en volksvertegenwoordigers lijken dus een probleem te hebben met het benoemen van het gemeenschappelijk belang en het lastig te vinden naar het gemeenschappelijk belang te handelen. Om Van Twist (2006) nog eens aan te halen: “Samenwerkingsverbanden zijn van niemand.” Volgens de onderzoekers aangehaald in het NRC Weekblad is dit mede een reden dat raadsleden niet het gevoel hebben verantwoordelijk te zijn voor hetgeen op regionaal niveau wordt besloten. In de eerste plaats zijn zij immers actief op lokaal niveau. Het gebrek aan interesse en kennis van zaken leidt tot een democratisch tekort, zo luidt de conclusie.

In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe de gemeenteraad zijn taak als het gaat om het stadsregiobestuur moet invullen om te komen tot een succesvolle democratische legitimatie van de besluiten binnen de stadsregio. Om de vergelijking van Van Twist door te voeren; hoe zorg je dat de stadsregio ‘van iemand’ wordt en dat bestuurders en raadsleden vanuit een gemeenschappelijk belang verantwoordelijkheid nemen voor het regiobestuur? Dit roept vragen op over de sturing en controle binnen de regio en de rol die de raad hierin te vervullen heeft.

² Zie Koppenjan en Cachet (1996)

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Zoals hierboven naar voren is gekomen blijkt uit verscheidene onderzoeken dat de leden van verschillende gemeenteraden onvoldoende inzicht hebben in het beleidsproces binnen het verlengde lokale bestuur. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats zal worden getracht inzicht te krijgen in het proces van beleidsvorming binnen de stadsregio Rotterdam; en dan met name op de rol van de (Rotterdamse) gemeenteraad. Hoe is bijvoorbeeld invulling gegeven aan de vereisten voor democratische legitimiteit?

Een tweede doelstelling is het formuleren van enkele handreikingen om de rol van de raad in dit proces zodanig in te vullen dat raadsleden meer inzicht (en invloed) hebben op wat zich in het verlengde lokale bestuur afspeelt. Dit inzicht zou moeten leiden tot betere sturing in het proces van regionale beleidsvorming. Met welke instrumenten die de raad ter beschikking staan kan effectief sturing worden gegeven aan het proces binnen het middenbestuur?

1.3.2 Centrale Vraag

Hoe kan de raad van de gemeente Rotterdam zijn (formele en informele) middelen zo effectief mogelijk inzetten om optimaal sturing te geven aan en optimaal controle te houden op het stadsregiobestuur?

1.3.3 Deelvragen

Om tot een zo goed mogelijke beantwoording van de centrale vraag te komen is deze in een aantal deelvragen uitgesplitst. De onderstaande deelvragen volgen grotendeels de hoofdstukindeling van het onderzoek. De deelvragen die achtereenvolgens aan bod komen, zijn:

- Wat houdt verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in? Wat is de positie van de Wgr plus regeling van de stadsregio?
- Hoe vindt binnen de stadsregio Rotterdam besluitvorming plaats? Wat is de (juridische) status van de verschillende organen binnen de stadsregio?
- Waar treden knelpunten en onvolkomenheden op in het proces van besluitvorming (als het gaat om de functies die de Gemeenteraad hierin vervult)?
- Wat zouden oplossingen kunnen zijn voor deze knelpunten? In andere woorden: welke instrumenten kunnen door de raad worden aangewend om sturing te geven en controle te houden op dat wat zich binnen de stadsregio afspeelt en hoe kunnen deze optimaal worden ingezet?

1.4 De gemeenteraad als vertrekpunt

Als vertrekpunt voor het beschouwen van het middenbestuur in de Rotterdamse regio is de gemeenteraad van Rotterdam gekozen. Deze keuze is gemaakt op basis van de nieuwe regeling voor de stadsregio. Hierin wordt de kaderstellende en controlerende functie binnen de stadsregio geplaatst bij de gemeenteraden van de deelnemers, waar deze voorheen vooral bij de regiораad lagen. Sinds de nieuwe gemeentewet van 2002 kennen de gemeenteraden in Nederland drie hoofdfuncties. Een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol. Voor het onderzoek zijn met name de kaderstellende en controlerende rol van belang. Hieronder worden de drie rollen kort uiteengezet.

Volksvertegenwoordigende functie (Representatief)

De eerste functie die een raad dient te vervullen is die van volksvertegenwoordiging. Onder de volksvertegenwoordiging wordt verstaan het “wegen en betrekken van wensen en belangen van burgers en organisaties bij de besluitvorming over de te stellen kaders en bij het bepalen van de inhoudelijke agenda” (Gemeenteraad Tilburg: 2003).

Raadsleden moeten daarvoor goed weten wat in de stad speelt en leeft en wat de stad nodig heeft. Daarvoor is het nodig dat de raad is geworteld in de stad, voortdurend communiceert met mensen en alert is op initiatieven van maatschappelijke organisaties in de stad. De inbreng van de stad door middel van de volksvertegenwoordigende functie is essentieel om goed invulling te kunnen geven aan de kaderstellende functie.

Kaderstellende functie

De tweede functie van de raad is die van kadersteller. Hieronder valt ook de budgettaire bevoegdheid. Kaders zijn bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen, plannen met een verplichtend karakter zoals bestemmingsplannen en ontwikkelingsvisies. Ook de begroting is een belangrijk kader. In de begroting geeft de raad aan wat hij wil bereiken en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. De raad bepaalt de beleids- en beoordelingsruimte van het college bij de uitvoering van zijn taken.

Daarnaast houdt het stellen van kaders ook in het bepalen van de agenda van de raad. Wat wordt in de raad wanneer besproken? Het gaat dan niet alleen om het formeel vaststellen van de agenda, zoals voor elke raadsvergadering gebeurt. Het is de bedoeling dat de raad ook inhoudelijk de agenda bepaalt. De griffie ondersteunt de raad hierbij.

De raad als kadersteller hangt nauw samen met de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Bij de besluitvorming over het stellen of bijstellen van kaders, dient de raad immers de wensen en belangen van burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken.

Controlerende functie

De raad als controleur toetst of het college en de burgemeester op een adequate manier invulling hebben gegeven aan hun bestuurstaak, of de gestelde doelen zijn bereikt en wat het college en de burgemeester hebben gedaan om die doelen te verwezenlijken en of daarbij de door de raad gestelde kaders in acht zijn genomen. “De raad heeft hiervoor specifieke instrumenten gekregen, zoals het recht van onderzoek, interpellatie en recht op informatie” (Gemeenteraad Rotterdam: 2006).

Aan de ene kant vormt de controle het sluitstuk van de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol. Anderzijds biedt controle ook weer de mogelijkheid om bij te dragen aan de volksvertegenwoordigende rol. De raad controleert namens de burgers de uitvoering van het beleid en kan de kaders indien gewenst bijstellen of aanpassen. Zoals het college verantwoording dient af te leggen aan de raad, dient de raad verantwoording af te leggen aan de burgers over de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan zijn controlerende taak.

Ambtelijke ondersteuning door de griffie

De griffie is als instituut binnen de gemeentelijke overheden relatief nieuw. Elke gemeente is sinds de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002 verplicht een dergelijke afdeling in te stellen. “De belangrijkste taak van de griffie is het adviseren en logistiek ondersteunen van de gemeenteraad en zijn raadscommissies” (Gemeente Rotterdam: 2010-I):

De griffier van Rotterdam omschreef zijn taakopvatting in een gesprek als volgt: “Het is onze taak om de politieke vragen zichtbaar te maken. Wat is het probleem dat we willen oplossen? Welke instrumenten kunnen we daarvoor inzetten? Wat zijn mogelijke alternatieven (voor het collegevoorstel)?”

Voorts is voor de raadsgriffie professionalisering van de gemeenteraad één van de belangrijkste taken. De Vereniging van Griffiers omschrijft het als: “Het verheffen van de raadsdebatten (naar een hoger abstractieniveau en de hoofdlijnen)”. Professionalisering beweegt zich ook door de andere taken heen, zo stelt een rapport van BMC³ over de toekomst van de griffie in opdracht van de Vereniging van Griffiers (VVG).

Oplossingen voor een betere sturing en controle door de raad in de regio moet dan ook in deze richting worden gezocht. In de aanbevelingen zal dan ook, naast de rol van de raad, worden stilgestaan bij de rol die de griffie kan spelen in het beter/anders organiseren van de besluitvorming in de raad aangaande de stadsregio.

Leidend blijft wel de rol van de raad. De vraag moet dus vooral worden gelezen in de zin van hoe de raad optimaal gebruikt kan maken van de ondersteuning die de griffie biedt of kan bieden. Hierbij moet ook worden gedacht aan een stuk ‘collectief geheugen’ of ‘institutioneel geheugen’, maar ook aan bijvoorbeeld afstemming met andere gemeenteraden in de regio.

³ Zie; BMC en VVG, *Op weg naar de griffier van de toekomst*, Den Haag: VVG

1.5 Een nieuw kabinet; plussen en minnen

Gedurende dit onderzoek hebben de ontwikkelingen rondom de stadsregionale samenwerking in de regio Rotterdam en breder niet stilgestaan. Sinds de aanvang van dit onderzoek is een aantal rapporten en onderzoeken gepresenteerd, die niet buiten beschouwing gelaten kunnen worden in het licht van dit onderzoek. Daarnaast is er sinds het najaar van 2010 een nieuw kabinet aangetreden; het Kabinet Rutte 1. Dit kabinet heeft zichzelf een aantal (ambitieuze) doelen gesteld over de inrichting van het openbaar bestuur, waar ook bij stilgestaan moet worden.

In de eerste plaats werd tijdens het onderzoek het rapport “plussen en minnen” gepresenteerd. Dit rapport is een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarin de Wgr-plus wordt geëvalueerd. Deze evaluatie was bij het vaststellen van de Wet al voorzien. Het onderzoek is vrij algemeen van opzet en bevat een evaluatie van het functioneren van de Wgr-plus regio's in de meest brede zin van het woord. In dit onderzoek wordt veel specifiek gekeken naar de stadsregio Rotterdam en de rol die de gemeenteraad van de stad Rotterdam daarin speelt.

Dan het kabinet; dit heeft zichzelf tot doel gesteld de komende periode voor een bedrag van 18 miljard euro te bezuinigen. Een deel van de deze miljarden moet worden gevonden in (de inrichting van) het openbaar bestuur. Eén van de voorstellen in het regeerakkoord is om een einde te maken aan de hulpconstructies van de Wgr-plus en de deelgemeenten. Nu zal dit voornemen niet van vandaag op morgen gerealiseerd zijn, maar het is wel een ontwikkeling om kort bij stil te staan in het schetsen van de context. De plannen leiden namelijk tot een nieuwe discussie over nut, noodzaak en invulling van het verlengd lokaal bestuur.

Bovenstaande ontwikkelingen worden in de kantlijn van dit onderzoek meegenomen en er zal aan sommige conclusies van het evaluatieonderzoek gerefereerd worden verderop in dit onderzoek. Het onderzoek is vrij algemeen van aard en geeft aan dat de kwestie rondom regionale samenwerking actueel is. Het onderzoek kan dan ook worden aangevoerd als extra reden voor een onderzoek naar de mogelijkheden tot sturing en controle door de raad van dergelijke samenwerkingsverbanden.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd in zes hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk heeft een inleidend karakter, waarin het probleem wordt geschetst en de doel- en vraagstelling worden behandeld. In het tweede hoofdstuk worden de (bestuurskundige) concepten en theorieën die leidend zijn in het onderzoek uiteen gezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk III stilgestaan bij de methoden van onderzoek die zijn toegepast.

Het vierde hoofdstuk geeft een beschrijving van regionaal bestuur in Nederland en daarbuiten. Daarnaast wordt beschreven hoe de formele, feitelijke relaties zijn tussen organen binnen de stadsregio Rotterdam. In hoofdstuk V wordt de situatie in de regio Rotterdam geanalyseerd aan de hand van de theorieën zoals deze in het theoretisch kader uiteen zijn gezet. Tot slot wordt in hoofdstuk VI geconcludeerd en wordt getracht een aantal aanbevelingen te formuleren.

1.7 Kernconcepten

Stadsregio

Dit onderzoek heeft betrekking op het bestuur van de stadsregio. Als over de stadsregio wordt gesproken dan betreft het de stadsregio Rotterdam. Dit is het samenwerkingsverband, op basis van de Wgr plus, van gemeenten in de regio Rijnmond. Andere termen die worden gebruikt voor (stads)regionale samenwerking zijn 'verlengd lokaal bestuur', 'meso-bestuur' of 'middenbestuur.' In hoofdstuk IV wordt uitgebreid ingegaan op de (organisatie) van de stadsregio.

Gemeenteraad

In dit onderzoek staat de gemeenteraad van Rotterdam centraal. De gemeenteraad is als volksvertegenwoordiging formeel het hoogste orgaan binnen de gemeente. De gemeenteraad heeft ook functies bij de sturing en controle van het regiobestuur en die zullen in het onderzoek centraal staan. De raad van Rotterdam bestaat uit 45 leden.

(Democratische) legitimiteit

Bij democratische legitimiteit gaat het er volgens Van Tatenhove (2009:7) om "dat de handelingen of de producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk zijn en in overeenstemming met sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities." Deze definitie zal binnen dit onderzoek worden gehanteerd. In het theoretisch kader in hoofdstuk II wordt nader ingegaan op dit concept.

Sturing

Een van de belangrijkste concepten in dit onderzoek is sturing. Het begrip sturing is door velen gedefinieerd, maar een in de bestuurskunde veel aangehaalde definitie is van In 't Veld (1989: 18): "(doel)gerichte beïnvloeding (...) in een bepaalde context." In het onderzoek gaat het om sturing van de raad aan het bestuur van de stadsregio; het gaat dus om de (doel)gerichte beïnvloeding door de gemeenteraad (in de context) van het regiobestuur.

Controle

Wat samenhangt met sturing is controle. Dit concept moet worden geplaatst in de controlerende rol van gemeenteraden. De raden hebben met de Wet dualisering gemeentebestuur een aantal instrumenten gekregen om het gemeentelijk bestuur te controleren. Deze controlerende taak beperkt zich niet tot het gemeentelijk bestuur; ook in de regio heeft de gemeenteraad een controlerende rol te vervullen. Controle wordt hier dan ook opgevat als toezicht houden op het bestuur van de regio.

Effectief/Effectieve sturing

Als wordt gesproken over effectief dan wordt bedoeld op wat door Bovens et al. (2001: 29) wordt omschreven als de "doeltreffendheid van handelen". Het gaat hierbij om (de mate van) doelbereiking; wordt met de middelen die worden ingezet ook de doelen bereikt die men voor ogen had? In het onderzoek gaat het dan vooral om de vraag of de huidige wijze van sturing door de raad zorgt voor het bereiken van het doel dat de raad voor ogen heeft als het gaat om de beslissingen die in het regiobestuur worden genomen.

Optimaal/Optimalisering

Concepten van optimalisering vinden hun grondslag in de economie. In de bestuurskunde wordt als het gaat om optimaal doorgaans bedoeld op zo doelmatig mogelijk. Bovens et al. (2001: 30) stellen dat het gaat om optimaal gebruik van middelen die een overheid ter beschikking staan. Als deze lijn wordt doorgetrokken naar het onderzoek dan gaat het om het zo doelmatig (en doeltreffend) mogelijk inzetten van de middelen die raad ter beschikking staan voor sturing van het stadsregiobestuur. Het gaat hierbij niet alleen om financiële middelen, maar ook om zaken als deskundigheid, tijd, energie, ondersteuning en contacten.

Hoofdstuk II: Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten en benaderingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek uiteen gezet. Zoals Van Thiel (2007: 31) betoogt, onderscheidt wetenschappelijk onderzoek zich van alledaags onderzoek door een systematische en gestructureerde aanpak, volgens bepaalde normen en ideeën. Eén van de kenmerken van wetenschappelijk onderzoek is de rol die theorie inneemt. Theorie vormt in wetenschappelijk onderzoek de basis voor de verklaring van bepaalde verschijnselen.

Meer toegespitst op sociaal wetenschappelijk onderzoek, onderscheiden 't Hart et al. (2001: 11) twee hoofdstromingen in wetenschappelijk onderzoek. Ten eerste fundamenteel onderzoek: onderzoek dat tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de wetenschap. Het hier uitgevoerde onderzoek valt echter in de tweede categorie die door bovenstaande auteurs wordt onderscheiden: praktijkgericht onderzoek. Volgens 't Hart et. al. (2001: 109) is het algemeen doel van deze vorm van onderzoek “het ontwikkelen, uitproberen en evalueren van oplossingen voor praktijkproblemen, die bestaan bij aanwijsbare actoren buiten de wetenschap.”

Theorie wordt door 't Hart et al. (2001: 140) omschreven als “een (samenhangend) stelsel van uitspraken waarmee geprobeerd wordt verschijnselen te verklaren of te voorspellen.” Het woord theorie kan binnen de sociale wetenschappen op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. In dit onderzoek wordt theorie vooral gebruikt zoals door Sayer (1992: 50) wordt bedoeld als hij spreekt over theorie als conceptualisering. Theorie is in deze een “bepaalde samenhang van begrippen, categorieën en uitspraken van verschillende soort.”

Hieronder wordt het kader geschetst waarbinnen oplossingen voor de problemen rondom de democratische legitimiteit, de sturing en de controle van de stadsregio worden gezocht. Welke concepten binnen de theorie van de sociale wetenschappen, de bestuurskunde in het bijzonder, kunnen een bijdrage leveren aan het verklaren van de problemen en kunnen een bijdrage leveren aan de oplossing daarvan?

De rol van theorie in dit onderzoek is te kijken vanuit verschillende theoretische invalshoeken naar de relatie die de gemeente(raad) van Rotterdam heeft met de stadsregio. Hiertoe is hieronder een aantal theoretische concepten uitgewerkt die betrekking hebben op de relatie tussen verschillende actoren. In dit onderzoek betreft het dan de relatie tussen de gemeente en de regio. Vervolgens wordt een aantal theoretische invalshoeken uitgewerkt. Leidraad in deze invalshoeken is welke vormen van sturing en welke sturingsarrangementen vanuit de verschillende benaderingen kunnen worden onderscheiden.

Uiteindelijk doel is om op basis deze verschillende theoretische invalshoeken een aantal theoretisch onderbouwde aanbevelingen te doen over de rol van de gemeenteraad in de relatie met de stadsregio. Er is gekozen voor meerdere theoretische concepten juist omdat die onderzoek tracht te exploreren welke rollen en posities de raad heeft en in kan nemen ten aanzien de stadsregio.

2.2 Theoretische concepten

Decentralisatie

De verhoudingen in het Nederlands staatsbestel en openbaar bestuur worden doorgaans omschreven als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit houdt in dat lagere overheden functioneren binnen een soevereine staat. Deze staat structureert het openbaar bestuur. Derksen en Schaap (2004: 161) stellen dat het “binnenlands bestuur een formele structuur kent. Wettelijk is bepaald dat er in het gehele land gemeenten en provincies bestuurstaken uitvoeren en dat al die gemeenten in principe dezelfde taken behartigen.” De Rijksoverheid heeft binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat de mogelijkheid om bepaalde taken te delegeren aan lagere overheden. Dit alles is vastgelegd in de Grondwet en staat bekend als het huis van Thorbecke.

Hupe (2007: 162) spreekt over de gedecentraliseerde eenheidsstaat in termen van eenheid en verscheidenheid. Aan de ene kant is het land een bestuurlijke eenheid. Op nationaal niveau is een bestuur dat, ondanks dat er op verschillende niveaus beslissingen worden genomen, leidend is. Het centralistisch karakter van de Nederlandse inrichting valt terug te voeren op de Napoleontische tijd, toen er een sterke drang was naar centralistisch bestuur.

Andeweg en Irwin (2005) zetten daar tegenover dat de decentralisatie gedachte kan worden gezien in het licht van de eeuwenlange traditie in de Republiek der Verenigde Nederlanden. Destijds was er geen draagvlak voor een sterk centralistisch bestuur en hadden de landsdelen van de republiek een hoge mate van autonomie. Het gevolg daarvan was dat veel zaken decentraal werden opgezet.

Interbestuurlijke verhoudingen

De in het huis van Thorbecke functionerende bestuurslagen, functioneren niet geheel op zichzelf. Zij staan in een min of meer hiërarchische verhouding tot elkaar en zijn van elkaar afhankelijk voor financiën en/of uitvoering van beleid. Deze zogenoemde interbestuurlijke verhoudingen zijn sinds 1848 formeel grotendeels ongewijzigd. Echter zijn er wel ontwikkelingen te zien in de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland.

Hupe (2007:169) spreekt van drie ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen. Een eerste ontwikkeling die hij schetst is die van Europeanisering. Het feit dat de Europese “grondwet” in een referendum werd verworpen, doet volgens hem niets af aan de toegenomen invloed van Europa in de bestuurspraktijk in Nederland. Veel beleid is immers ingekaderd binnen Europese richtlijnen en Europese wet- en regelgeving.

Een tweede is een doorzettende decentralisatie. Ook de Raad van State (2009) onderkent deze ontwikkeling en stelt zelfs dat er sprake is van een decentralisatieoperatie. Hupe spreekt ook van een lange periode van decentralisatiebeleid. Deze operatie heeft geleid tot een wezenlijke verandering in de taken van de lokale overheden in Nederland. Wat hierbij moet worden aangetekend is dat er op sommige terreinen sprake lijkt van wat Hupe (2007: 170) omschrijft als recentralisatie. Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling dat de Rijksoverheid een deel van zijn taken weer centraler gaat invullen. Een actueel voorbeeld hiervan ligt in het voornemen van het Kabinet Rutte I om de politie te nationaliseren.

Een derde ontwikkeling die Hupe schetst in de interbestuurlijke verhoudingen betreft het middenbestuur. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt er volgens hem getracht op andere wijze invulling te geven aan het middenbestuur, dat traditioneel bij de provincie ligt. Volgens Hupe hebben zich rond de grote en middelgrote steden “stedelijke knooppunten” geïnstitutionaliseerd, die hij beschouwd als feitelijk regiobestuur, dat ook taken op zich neemt die voorheen aan de provincie toebedeeld waren.

De Raad voor het openbaar bestuur spreekt in dit verband in haar rapport “Bestuur op maat” van een ‘decentralisatieparadox’. Het feit dat steeds meer publieke taken decentraal worden uitgevoerd op lokaal niveau, heeft tot gevolg dat er steeds hogere eisen worden gesteld aan wat de Rob noemt “het bestuurlijke en ambtelijke vermogen van gemeenten om deze taken ook adequaat te kunnen vervullen.” Om aan deze verdergaande eisen te kunnen voldoen hebben gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig. Daarbij staat de decentrale eenheidsstaat volgens de Rob onder druk door de beweging van regionalisering en tegelijk het Europeaniseren van beleid. Kaderstelling en regelgeving komen steeds vaker vanuit Europese Unie (Rob 2010:9).

Afhankelijkheid

Overheden operen steeds vaker in netwerken. Een van de kenmerken van de netwerkbenadering is dat er onderlinge relaties ontstaan en interactie is tussen verschillende actoren in het beleidsnetwerk. Door deze relaties en communicatie over en weer ontstaan verschillende afhankelijkheidsrelaties binnen het netwerk (Koppenjan en Klijn: 2004). Hieronder wordt ingegaan op wat het begrip afhankelijkheid in (beleids)netwerken inhoudt en wat de achtergronden zijn op basis waarvan (een bepaalde vorm van) afhankelijkheid ontstaat.

Soorten afhankelijkheid

In verschillende wetenschappelijke stukken wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten afhankelijkheid. De Bruijn (2007: 300 ev.) onderscheidt ook een aantal vormen. Ten eerste spreekt hij over eenzijdige afhankelijkheid; hierbij is een van de partijen sterk afhankelijk van samenwerking. Hierbij kan worden gedacht aan subsidieverstreking. De partij die de subsidie ontvangt is sterk afhankelijk van samenwerking met de verlener van de subsidie.

Een tweede vorm van afhankelijkheid die De Bruijn onderscheidt is concurrerende afhankelijkheid. Hier is sprake van als organisaties of instanties een onderlinge relatie hebben omdat ze “werkzaam zijn in hetzelfde domein, dezelfde doelen nastreven, beschikken over dezelfde hulpbronnen of hetzelfde product maken.” Wanneer organisaties verschillende activiteiten ontplooiën, maar van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van hun doeleinden is volgens De Bruijn (2007: 303) sprake van symbiotische afhankelijkheid. Het komt er dan op neer dat organisaties beschikken over hulpbronnen die voor de ander van belang zijn om zijn doelen te kunnen bereiken.

De voor dit onderzoek meest van belang zijnde vorm van afhankelijkheid is wat De Bruijn (2007: 305) omschrijft als wederzijdse afhankelijkheid. Het komt er dan op neer dat de één zijn doelen niet kan bereiken zonder de uitdrukkelijke medewerking van de ander en vice versa. De actoren zijn dus wederzijds van elkaar afhankelijk voor het succesvol tot stand komen van bijvoorbeeld beleid. Deze vorm wordt ook wel omschreven als interdependentie.

De basis van afhankelijkheid

Volgens Koppenjan en Klijn zijn actoren afhankelijk van elkaar op basis van de ‘resources’ of middelen die elke afzonderlijke actor ter beschikking heeft (Koppenjan en Klijn 2004: 144-145). Bekkers (2007: 66) spreekt in dit verband van machtsbronnen, die verschillende actoren gedurende het proces kunnen inzetten ter ondersteuning van hun standpunt of positie binnen het besluitvormingsproces.

Volgens Bekkers (2003: 133) is het zaak voor verschillende organisaties de wederzijdse afhankelijkheid te onderkennen. Dat kan volgens hem het beste als partijen dat doen op basis van inhoud. “Partijen zijn in staat om deze wederzijdse afhankelijkheid te onderkennen, omdat zij de inhoud van het beleid centraal stellen.” Het is namelijk de inhoud die bindt, aldus Bekkers.

Complexiteit en ‘wicked problems’

In de bestuurskunde komt steeds meer aandacht voor het feit dat de verschillende overheden opereren in een steeds complexere omgeving waarin zij, zoals hierboven gesteld, wederzijds van elkaar en van andere actoren afhankelijk zijn. Hiermee hangt samen dat de maatschappij en de omgeving waarin overheden opereren steeds complexer wordt. Met het complexer worden van de samenleving worden ook de problemen waarvoor overheden gesteld worden lastiger op te lossen.

Schaap et al. (2009:5) stellen in dit verband dat “subnationale overheden steeds meer hun autonomie en vermogen tot het onafhankelijk oplossen van problemen verliezen.” Zij komen tot de conclusie dat deze overheden voor het aanpakken van de toenemende, complexere maatschappelijke problemen steeds meer afhankelijk zijn van andere actoren. Hierbij gaat het in eerste instantie om ander publieke actoren zoals Europese instanties, de nationale overheid, regionale overheden en andere lokale spelers.

Deze actoren nemen steeds vaker een positie in binnen het proces op lokaal niveau. Naast de overheidsactoren zijn er nog organisaties in de semi-publieke sector, het maatschappelijk middenveld en de private sector die in toenemende mate van invloed zijn op het proces van beleidsvorming (en uitvoering) van beleid. Op deze wijze ontstaat een steeds breder beleidsnetwerk. Een voorbeeld dat in deze vaak wordt aangehaald is de Rotterdamse Haven. Rondom de ontwikkeling van de Rotterdamse Haven is een veelvoud aan actoren actief op verschillende niveaus. Het formuleren en tot stand komen van beleid in dergelijke netwerken wordt door de hoeveelheid aan actoren complexer.

Met het complexer worden van de omgeving worden de problemen waarvoor overheden komen te staan ook steeds lastiger op te lossen. In sommige gevallen zijn problemen dusdanig moeilijk aan te pakken dat het zogenoemde ‘*wicked problems*’ (Koppenjan & Klijn 2004) worden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006:42) spreekt in dit verband van ‘ongetemde problemen’. Hiermee wordt bedoeld op problemen die “met grote cognitieve en normatieve onzekerheden zijn omgeven” (WRR 2006:33). Bij dergelijke problemen is er wel overeenstemming over het feit *dat* er een probleem is, maar men heeft niet helder voor ogen *wat* het probleem precies is. Een oplossing voor een dergelijk probleem formuleren is dan ook zeer moeizaam.

Naast de omgeving van de overheid is ook de samenleving als geheel complexer geworden. De WRR spreekt van “een samenleving die in cultureel en dus normatief opzicht gevarieerder en gefragmenteerder is geworden.” Door het vervagen van grenzen tussen verschillende zuilen en groepen binnen de samenleving is steeds meer sprake van fragmentatie en nemen actoren en burgers verschillende rollen aan.

Vervaging van grenzen en horizontalisering

Tops (2008: 29) werd al eerder aangehaald over de ontwikkeling van grensvervaging. Niet alleen in de samenleving, maar ook binnen het bestuur is volgens Tops sprake van dergelijke grensvervaging. Een ontwikkeling die met vervaging van grenzen gepaard lijkt te gaan is horizontalisering. Voor het onderzoek is met name de horizontalisering van bestuur van belang. Volgens de WRR (2006: 47 ev.) bestaan in Nederland een verticale en een horizontale traditie van besturen. Bij verticaal bestuur wordt de overheid gezien als bovenliggende partij en is er sprake van een hiërarchische verhouding tussen overheid en burgers en overheden onderling. Binnen de horizontale traditie is er sprake van een meer gelijkwaardige verhouding tussen burgers en overheid en staan overheden onderling ook op meer gelijke voet met elkaar.

Door onder andere netwerkvorming is er volgens de WRR steeds meer vraag naar een horizontaal sturende overheid. Dit houdt in dat de overheid zich niet opstelt als bovenliggende partij die bindende beslissingen neemt, maar dat de overheid zich steeds vaker opstelt als een van de partners in een bepaald beleidsnetwerk. Horizontaal bestuur vraagt volgens de WRR om andere vormen van sturing en controle van de samenleving. Daarnaast vraagt deze vorm van bestuur om andere vormen van legitimatie van besluiten en andere vormen van (publieke) verantwoording. De Rob (1999) stelt dat “besluitvorming niet meer tot stand komt binnen territoriale en hiërarchisch georganiseerde overheidsverbanden, maar het resultaat is van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel georganiseerd zijn.”

Regionale en stedelijke netwerken

Samenwerking en overleg zijn in het Nederlandse overheidsbeleid wijdverbreid”, zo stelt De Bruijn (2003: 331). Deze samenwerking is geen nieuw fenomeen in het Nederlandse openbaar bestuur. Neelen et al. (1999) stellen zelfs dat de samenwerking terug te voeren valt op de strijd tegen het water die Nederland al sinds eeuwen voert. Door in verbanden zoals waterschappen samen te werken kon Nederland worden beschermd tegen dreigingen van wateroverlast vanuit zee en vanuit de grote rivieren. Hoewel samenwerking steeds vaker voorkomt, is het volgens De Bruin (2007: 301) geen automatisme. Hieronder wordt ingegaan op samenwerking in regionale en stedelijke netwerken. Verderop in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de netwerkbenadering van beleid en hoe binnen deze theorie invulling wordt gegeven aan sturing in controle.

Samenwerking vindt plaats vanuit de erkenning dat actoren voor het bereiken van hun doel of het succesvol uitvoeren van hun beleid wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Hier is bij stilgestaan in een van de bovenstaande paragrafen (zie Koppenjan & Klijn 2004 en De Bruijn 2003). De één kan zijn doelen niet in voldoende mate bereiken zonder de medewerking van de ander. “Wederzijdse afhankelijkheid heeft tot gevolg voor de overheid dat een verandering niet eenzijdig kan worden opgelegd. Via samenwerking kan een betere uitkomst worden bereikt” (De Bruin 2003: 332).

Steeds vaker wordt door overheden onderling, maar ook met andere actoren in de samenleving samenwerking gezocht in wat door Teisman wordt omschreven als beleidsnetwerken. Er is een veelvoud aan netwerken op met name lokaal en regionaal niveau. Teisman (2005) stelt in dit verband dat er sprake is van een verschuiving van puntsturing naar netwerksturing. Bij puntsturing staat een overheid centraal; bij netwerksturing staat een geheel van onderling afhankelijke actoren centraal.

Wat volgens Hupe (2007: 145) ook een reden is voor het ontstaan van netwerken is de roep om integraal beleid en afstemming tussen verschillende overheidsorganisaties. Als voorbeeld haalt hij het jeugdzorgbeleid aan. Na een aantal incidenten waar bleek dat de afstemming tussen verschillende organisaties niet optimaal was, werd er getracht beter in een netwerk samen te werken en verantwoordelijkheden en acties beter af te stemmen.

Volgens Tops (2007: 30) heeft de ‘vernetwerking’ van het lokale bestuur niet alleen maar voordelen. Het leidt volgens hem niet alleen maar tot vooruitgang of verbetering, maar er kan ook iets verloren gaan. Het steeds meer in een netwerk samenwerken betekent volgens Tops dat “de mobiliserende gedachte van een dragend verhaal (..) dat collectief handelen mogelijk maakt” verloren gaat. Hij refereert daarbij aan de opkomst van Leefbaar Rotterdam en stelt dat er blijkbaar wel maatschappelijke behoefte is voor een dergelijk verhaal.

Tops stelt dat dit weergeeft dat stedelijke besturen zich een dubbele positie bevinden. Met betrekking tot veiligheidsbeleid stelt hij dat er enerzijds behoefte is om via zaken als maatwerk te zorgen voor een evenwichtig en eerlijk beleid voor de regio Rotterdam, maar dat men anderzijds binnen de stadsgrenzen een roep om hard optreden hoort.

Democratische legitimiteit

Zoals in de probleemdefinitie is gesteld, is een van de problemen van samenwerkingsverbanden het invulling geven aan de democratische legitimatie van besluiten die door de verschillende partijen binnen dit verband worden genomen. Het gebrek aan democratische legitimiteit is een van de meest gehoorde kritiekpunten op de gang van zaken in gemeenschappelijke regelingen. In hoofdstuk I is in de kernconcepten een definitie gegeven van democratische legitimiteit. Hieronder wordt meer specifiek ingegaan op democratische legitimiteit binnen samenwerkingsverbanden.

Van Tatenhove (2009) gaat in een essay in op legitimiteit. Hij stelt dat in de politicologie, de bestuurskunde en de (politieke) sociologie veel (verschillende) definities van legitimiteit worden gegeven. Hij concludeert dat “legitimiteit verwijst naar de acceptatie van het politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen.” Meer in het bijzonder gaat het er volgens Van Tatenhove (2009:7) om “dat de handelingen of de producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk zijn en in overeenstemming met sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities.”

Democratische legitimiteit ligt in beginsel bij democratisch gekozen vertegenwoordigende lichamen, zoals de Provinciale Staten en de gemeenteraden. De indirect gekozen raad van een regionaal samenwerkingsverband kan ook verantwoordelijkheid dragen voor de democratische legitimiteit, zo stelt althans Teisman (2006: 8-9). Regionale samenwerkingsverbanden en netwerken worden geleid door bestuurders en raden die niet direct door de burgers gekozen zijn, waardoor in potentie een de democratische legitimiteit in het geding kan komen, zo stelt Van Tatenhove.

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2006:41) is de nadruk bij het legitimeren van besluiten in toenemende mate komen te liggen op de te volgen procedures. De Raad stelt dat “Legitimiteit procedureel wordt ingevuld.” Dit houdt volgens de WRR in dat de discussies zich niet meer richten op de inhoud, maar steeds meer op het tijdsplan, de representativiteit van de vertegenwoordigers en de manier waarop de controle wordt ingevuld. “Transparantie, verantwoording en bestuurlijke zuiverheid worden van nuttige en noodzakelijke middelen tot doelen op zich.” Legitimiteit is volgens de Raad dus meer dan procesmatig sturen en controleren.

In Wgr plus- regio's is het proces dat de besluiten legitimeert in de regeling vastgelegd. Organen zoals de stadsregio hebben daarnaast bij wet bepaalde bevoegdheden gekregen. De bestuurders van Wgr-organisaties worden niet direct gekozen, maar worden geworven uit de gekozen en benoemde vertegenwoordigers van de samenstellende delen. In het geval van de stadsregio uit de gemeenteraden en de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Er is dus sprake van een getrapte vorm van democratische legitimiteit.

Vertaald naar de politieke legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kunnen volgens Van Tatenhove (2009: 9) de volgende vormen van legitimiteit onderscheiden in samenwerkingsverbanden.

- Input-legitimiteit: de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur zijn een representatieve afspiegeling van de betrokken belangen.
- Proces-legitimiteit: Er is sprake van een transparant procesverloop, duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen.
- Output-legitimiteit: Het samenwerkingsverband biedt de oplossingen voor de problemen en de resultaten en maatregelen worden door de betrokkenen geaccepteerd.
- Feedback-legitimiteit: De regio raad legt verantwoording af voor beleidsresultaten aan raden, staten en burgers.

2.3 Theoretische invalshoeken

Benadering I: Sturing in netwerken

Inleidend

In de bestuurskunde bestaan verschillende benaderingen van de relatie tussen overheid en maatschappij en de relaties tussen verschillende overheden onderling. De meest bekende is waarschijnlijk de klassieke benadering die uit gaat van het parlementaire model; de overheid staat als wetgever boven de partijen en neemt eenzijdig beslissingen. Deze klassieke benadering gaat echter grotendeels voorbij aan het feit dat actoren steeds meer onderling van elkaar afhankelijk zijn.

Een benadering die in de bestuurskunde steeds dominantier lijkt te worden is de netwerkbenadering. Hierin wordt beleid gezien als “het resultaat van een buitenparlementaire belangenstrijd waarin de interactie tussen verschillende partijen centraal staat” (De Bruijn 2007: 300). Het denken in termen van netwerken krijgt aandacht binnen verschillende velden in de wetenschap, volgens Teisman (2006:6). Voor de bestuurskunde geldt dat het dan vooral gaat om de consequenties die netwerkvorming binnen de samenleving heeft voor het openbaar bestuur.

Samenwerken in regioverband lijkt een typisch voorbeeld van een beleidsnetwerk waar op basis van afhankelijkheid wordt getracht tot afgestemd beleid te komen. Het ligt dan ook voor de hand om te kijken welke handvatten de netwerktheorie geeft om de sturing in de stadsregio te analyseren.

Netwerktheorie

Theorieën over de samenleving en zijn bestuur als netwerken vinden hun grondslag in het werk van Castells⁴. Volgens Castells is de opkomst van de netwerksamenleving een gevolg van ontwikkelingen in netwerktechnologie. Hierbij gaat het vooral om informatietechnologie; bijvoorbeeld het internet en e-mail. Volgens Castells dragen netwerktechnologieën bij aan een toenemende horizontalisering, verdichting en vervlechting van de samenleving en het bestuur.

Wat al eerder werd gesteld onder de noemer horizontalisering is door te voeren in de netwerkbenadering van beleid. Er is steeds meer sprake van nevenschikte actoren in een netwerk, die door afhankelijkheid gedwongen worden tot samenwerken. Dit heeft zijn weerslag op de vorm van besturen en op de mogelijkheden die (democratische) instituties zoals gemeenteraden hebben om te sturen en te controleren.

Centraal idee in het denken van het bestuur in de vorm van een netwerk is volgens Teisman (2006) dat “bestuurders hun positie verliezen en moeten samenwerken in ketens en netwerken om tot een effectieve interventie in netwerksamenlevingen te komen.” Netwerkvorming heeft volgens Teisman betrekking op zowel mondiale als lokale ontwikkeling. Daarnaast is het van invloed op sociale en economische relaties en op het private en publieke domein. Ook vergroot netwerkvorming de afhankelijkheden tussen de domeinen. “Waar netwerken ontstaan, gaat hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem”, zo stelt hij.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Webster (2006) of Bekkers (2007)

Volgens Hendriks (2002) plaatst de zich ontwikkelende netwerksamenleving, met zijn afnemende hiërarchische structuren, de representatieve politiek voor aanzienlijke problemen. Hij stelt dat de netwerksamenleving niet goed samen gaat met de huidige vorm van representatieve democratie. Het huidige stelsel van legitimeren van beslissingen is ingegeven van een hiërarchische structuur waarbij geldt dat het primaat bij de politiek ligt. Zoals ook onder andere Teisman (2006) en de Raad voor het openbaar bestuur (1999, 2006) constateren is er sprake van afname van hiërarchische structuren binnen de samenleving. Volgens Hendriks leidt dit er toe dat de huidige hiërarchisch ingerichte democratische structuren op termijn niet meer voldoen. Een aantal alternatieve benaderingen voor hiërarchie wordt hieronder besproken.

Sturing en controle in een netwerk

Doordat er sprake is van een andere rol van de overheid bij het tot stand komen van beleid met de partners in het netwerk, wordt de rol van wat Bekkers (2007: 71) omschrijft als de “officiële politiek” anders dan deze van oorsprong was. Deze rol wordt steeds vaker beschreven “in termen van het inrichten van besluitvormingsagenda’s en het geven van de spelregels waarbinnen de besluitvorming tussen de belanghebbende partijen moet plaatsvinden.”

Bekkers vervolgt met te stellen dat in het verlengde van deze constatering kan worden gesteld dat de rol van gemeenteraden en andere wetgevende lichamen vooral moet worden gezien “als het achteraf codificeren van de consensus tussen partijen in het beleidsnetwerk.” Deze rol komt in de plaats van wat Tops (1995) omschrijft als het “modifieren van de samenleving door middel van politiek bekrachtigde plannen en dito doelstellingen.”

De stadsregio wordt vaak omschreven als een beleidsnetwerk. In het bijzonder is de stadsregio een stedelijk netwerk. Stedelijke netwerken worden door Stamsnijder (2009:7) omschreven als “sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk.” Centraal idee hierbij voor het bestuur van dergelijke regio’s is volgens Teisman dat “bestuurders (...) moeten samenwerken in ketens en netwerken om tot effectieve interventie in de netwerksamenleving te komen” (Teisman 2006 :6).

Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat bestuurders steeds vaker moeten opereren in een complexe omgeving waar ze worden geconfronteerd met complexe problemen (die ook wel worden aangeduid als ‘*wicked problems*’). Sturing in een complex netwerk vergt een andere stijl van besturen. Boogers en Schaap (2009) duiden deze ontwikkeling als een beweging: “*van government naar governance.*” Voor de stijl van besturen en opstelling van de overheid geldt dat ze zich niet meer per definitie op kan stellen als bovenliggende partij, maar steeds vaker als nevenschikte partner moet opereren.

De Bruijn (2003: 317) stelt dat opereren in een netwerk ook consequenties heeft voor het verloop van het beleidsproces. Overheden moeten zich volgens hem steeds vaker bezinnen op de rol die zij spelen binnen het netwerk en welke andere actoren ze op welk moment in het proces betrekken. Beleidsvoering binnen netwerken vraagt volgens De Bruin om meer horizontale beleidsinstrumenten, zoals overleg en risicodeling.

Koppenjan en Cachet (1996) constateren ook “complexiteit van de sturingsopgave.” Dit houdt in dat sturing binnen de organisatie van de stadsregio ook een complexe (en moeizame) aangelegenheid is vanwege de meervoudige belangen van deelnemers. Volgens Koppenjan en Cachet zijn leiderschap en aansturing van dit proces belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle beleidsvorming.

Een andere eigenschap van beleidsnetwerken is dat het bestuur minder eenduidig wordt. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat netwerkvorming slecht te rijmen valt met de inrichting van het openbaar bestuur (Teisman 2006: 8). Het openbaar bestuur is immers ingericht vanuit een territoriaal gebonden en in sectoren opgesplitste bestuurlijke organisatie. Het participeren in een netwerk past niet in het territoriale denken van bestuurders en vertegenwoordigers. Teisman stelt het scherp: “bij gremia die politieke legitimatie moeten geven aan bestuurlijk handelen is de ontvankelijkheid voor netwerkvorming beperkt.” Samenhangend hiermee is wat door Teisman wordt omschreven als “de ondermijning van de organisatie als eenheid van beleidsproductie.” Hij stelt dat binnen netwerken “organisaties hun positie als zelfstandige entiteit verliezen.”

Een van de kernpunten van een artikel van Eshuis et al. (2010: 28 ev.) is dat “sleutelen aan de formele structuren (van netwerken) naast verzet vanuit de deelnemers, weinig invloed heeft op het beeld dat deze deelnemers hebben over het belang van het samenwerkingsverband.” Dit blijkt ook wel uit het overzicht van de regionale samenwerking in Rotterdam door de jaren heen. De opvattingen over de noodzaak tot samenwerken zijn in de loop van de tijd niet veel veranderd, evenals de terreinen waarop de stadsregio taken heeft.

Eshuis et al. (2010: 31) stellen dat het te ver formaliseren van samenwerking in netwerken juist kan leiden tot verlamming. Zij stellen dat “dat netwerken dan te veel gaan lijken op een aftreksel van de organisaties, terwijl die nu juist problemen hebben met het over de eigen grenzen heen kijken.” Dit is een argument voor het niet te veel formaliseren van de samenwerking. Volgens de auteurs hebben lichte structuren juist een meerwaarde omdat ze zich onderscheiden van organisaties met formele structuren.

Deze constatering heeft volgens Eshuis et al. ook gevolgen voor pogingen om het functioneren van regionale en stedelijke netwerken te verbeteren. Het opleggen van structuren heeft volgens hen weinig zin. Het lijkt veel effectiever om te sturen op het culturele factoren en op symbolen die de zichtbaarheid van het netwerk vergroten.

Wat verder kan worden gesteld over sturing in netwerken is dat zogenoemde blauwdrukken niet toepasbaar lijken voor netwerksturing. De Rob schrijft in een rapport uit 2010 dat de titel “het einde van het blauwdrukdenken” heeft meegekregen, dat maatwerk bij invulling van bestuurlijke structuren steeds belangrijker wordt. Netwerken laten zich volgens de Rob lastig een structuur opleggen.

Sturing door regie

Een vorm van sturing die in het geval van netwerksturing regelmatig wordt aangehaald is sturing door regie. Hiermee wordt bedoeld op een regiefunctie voor de (leidende) overheid in een beleidsnetwerk of een besluitvormingsarena. Beurskens en Korsten (2007) gaan in hun artikel in op sturen in netwerken door middel van regie. Rotterdam zou als grootste van de deelnemende gemeenten binnen de stadsregio kunnen overwegen om de regio rol nadrukkelijk(er) op zich te nemen. Vandaar dat dit theoretisch concept hier verder wordt uitgewerkt.

Pröpper c.s. (2004) geven van sturing door regie de volgende definitie: “Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.”

Er worden verschillende soorten regie en regisseurs onderscheiden. Pröpper c.s. doen die op basis van de vragen of een regisseur een eigen script kan schrijven en/of een regisseur doorzettingsmacht heeft. Met het voeren van een eigen script doelen Pröpper c.s. (2004) op het vermogen van de regievoerder om uit te gaan van zijn eigen visie of beleid en in hoeverre hij daarbij afhankelijk is van anderen. Met doorzettingsmacht gaat het om de vraag of de regisseur eenzijdig medewerking van andere actoren in het netwerk kan afdwingen. In tabel 1 is schematisch weergegeven welke typen regisseurs kunnen worden onderscheiden.

	Een eigen script	Geen eigen script
Doorzettingsmacht	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
Geen doorzettingsmacht	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Tabel 1: Typen regisseurs in de indeling zoals door Pröpper c.s. (2004)

De eerste soort regisseur is de beheersingsgerichte regisseur; deze heeft doorzettingsmacht en is in staat om zijn eigen script te schrijven. De regisseur kan op basis van machtsbronnen anderen in het netwerk dwingen om mee te gaan in zijn visie. De tweede soort regisseur heeft ook doorzettingsmacht, maar is niet in staat zijn eigen script te voeren; dit is een uitvoeringsgerichte regisseur. Deze ontleent een sterke positie vanwege zijn doorzettingsmacht, maar voert het script van een andere actor uit en is dus niet in staat zijn eigen script door te voeren.

Als een regisseur geen doorzettingsmacht heeft, maar wel in staat is zijn eigen script op te stellen dan wordt gesproken van een visionaire regisseur. Deze regisseur ontbeert de macht om zijn script ook aan andere op te leggen, maar is voor de uitvoering van zijn script wel van deze actoren afhankelijk. Tot slot wordt een faciliterende regisseur onderscheiden. Deze is noch in staat zijn eigen script te voeren, noch heeft hij doorzettingsmacht. Deze regisseur stelt zich op als facilitator van interactie tussen de andere partijen in het netwerk.

Pröpper c.s. (2004) hebben ook een aantal uitgangspunten opgesteld om vast te stellen in hoeverre er sprake is of sprake kan zijn van regievoering. Deze uitgangspunten zullen in de analyse worden gebruikt om te kijken in hoeverre de Rotterdamse raad de regie kan voeren binnen de regio of sturing kan geven aan het regiobestuur en waar deze regie dan aan moet voldoen. Deze uitgangspunten komen voor in de vormen van regie zoals deze hierboven zijn beschreven. Elke regisseur moet voldoen aan de uitgangspunten om tot succesvolle regie te kunnen komen.

Uitgangspunt	Criteria kwaliteit	Indicator
Overzicht	Regisseur heeft een omvattend beeld van de situatie	Inzicht in het beleidsonderwerp en relevante verbindingen met andere beleidsonderwerpen en relevante ontwikkelingen hierin. Alle relevante actoren en hun onderlinge relaties in beeld hebben. Doelen en belangen van relevante actoren en de verschillen en belangen hiertussen inzichtelijk hebben.
Verantwoording afleggen	Regisseur is in staat om verantwoording af te leggen voor het handelen en de resultaten van het samenwerkingsverband dat onder zijn regie valt.	Handelen vanuit verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau. Zorgen voor voldoende betrokkenheid bij het geheel.
Uitzetten en organiseren van beleidslijnen	De regisseur zet een gemeenschappelijke koers uit waarin doelen, middelen en tijdschema zijn vastgelegd.	Stimuleren van een gemeenschappelijke visievorming. Thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen en belangen. Onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen. Bewaken van de voortgang en deze tijdig bijsturen waar nodig.
Organiseren van inzet en samenwerking	De regisseur motiveert voldoende actoren om met elkaar samen te werken en een bijdrage te leveren.	Mobiliseren van actoren Koppelen van actoren Toezicht op de inzet en inbreng van actoren en op de resultaten van de samenwerking.

Tabel 2: Regievoering volgens Pröpper c.s. (2004)

Benadering II: Coproductie

Inleidend

Politiek en bestuur in Nederland kenmerken zich door het zoeken naar consensus. Om woorden van Lendering (2004: 7) aan te halen: “Nederland kent een overlegcultuur.” Vaak wordt verwezen naar deze overlegcultuur als het ‘poldermodel’ of ‘polderdenken’. Volgens Lendering (2004: 126) is de meest kenmerkende uiting van de overlegcultuur in Nederland in de 19^e en 20^e eeuw de verzuiling en hoe gezagdragers uit de verschillende zuilen destijds met elkaar in overleg traden.

Verplaatst naar de huidige tijd zijn overlegorganen als de Sociaal Economische Raad (SER) een kenmerk van de Nederlandse overlegcultuur. Het gaat misschien wat ver om de stelling van Lendering over te nemen dat “vergaderen Neerlands nationale tijdverdrijf is”, maar feit is wel dat in Nederland veel overleg plaatsvindt en dat dit is gebaseerd op een lange traditie.

Vanuit de erkenning dat door middel van overleg tot consensus gekomen moet worden, ontstaat een vorm van beleidsvorming die in de bestuurskunde wordt omschreven als coproductie. Zoals hierboven is besproken in de paragraaf over netwerken is op verschillende beleidsvelden een veelvoud van actoren actief die het te voeren beleid in de door hen gewenste richting trachten te beïnvloeden. De overheid is volgens Bekkers (2007: 220) “een van de vele partijen in deze bonte stoet.”

Het concept ‘coproductie’

Een definitie van coproductie die in dit onderzoek leidend zal zijn is die van Bekkers (1996), die coproductie omschrijft als “een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren.” Volgens Bekkers (2007: 223) zijn coproductieprocessen over het algemeen “stroperige processen.” Onder ‘stroperig’ wordt verstaan dat het proces zich kenmerkt door veel overleg (polderen) en er in zekere zin sprake is van ‘*muddling through*’.

Essentieel bij coproductie is volgens Bekkers dat de partijen die zich in het beleidsproces mengen komen tot een gemeenschappelijke definitie van het voorliggende probleem. Vanuit die definitie moet worden gezocht naar oplossingen en uiteindelijk moet een gezamenlijk beleid worden geformuleerd en uitgevoerd. Van belang is volgens Bekkers (1996) dat “er sprake is van een gedeelde perceptie en definitie van onder andere de aard en de omvang van het probleem en van de wederzijdse afhankelijkheden, die de in het geding zijnde aspecten, belangen en posities bepalen.”

Binnen de bestuurskunde wordt coproductie ook vaak gekoppeld aan de ontwikkeling ‘van *government* naar *governance*’. Met deze ontwikkeling wordt bedoeld op het feit dat centrale instituties steeds minder in staat zijn om (maatschappelijke) problemen succesvol aan te pakken. Dit ‘probleem oplossend vermogen’ verschuift meer en meer naar andere instituties, zoals andere overheden, het maatschappelijk middenveld of de markt.

Wat verder kenmerkend is voor coproductie is wat door Bekkers (2007: 212) wordt omschreven als een open beleidsstijl. Een open beleidsstijl houdt in dat het beleid en de doelstelling tot stand komen in onderling overleg en deze derhalve niet als startpunt van het beleidsvormingsproces worden gezien. De doelstellingen en bijbehorend beleid komen tot stand in een ontwikkelingsproces waar alle belanghebbende partijen een rol in vervullen.

Geul (1998: 107) maakt een onderscheid in soorten coproductie in beleidsprocessen op basis van de positie die de actor inneemt. Hij stelt dat een actor ofwel in een ondergeschikte, een gelijkwaardige of een bovengeschiede positie verkeert. De positie die de actor inneemt is van belang bij het bepalen van de invloed die de actor kan hebben en de manier waarop deze invloed tot stand komt. Belangrijke vragen bij het kijken naar beleid vanuit een perspectief van coproductie zijn volgens Geul : *Waar vindt de participatie plaats en met hoeveel invloed?*

Sturing en controle bij coproductie

Geul (1998: 109) verwijst naar Thomas die stelt dat bij coproductie altijd moet worden gezocht naar een middenweg tussen te veel invloed en bemoeienis van allerhande organen en anderzijds te weinig invloed en bemoeienis. De term die hiervoor doorgaans wordt gebruikt is *decision effectiveness*, wat door Geul wordt vertaald als ‘besluitkracht.’ Binnen dit concept zijn twee dimensies te onderscheiden volgens Geul (1998: 109): ‘proceseffectiviteit’ en ‘uitkomsteffectiviteit’. Het gaat om een dilemma tussen het creëren van draagvlak enerzijds en het tonen van daadkracht anderzijds.

Volgens Geul (1998: 111) zijn er vier categorieën van technieken die van belang zijn bij het tot stand komen van beleid door coproductie. Het gaat hier om technieken van informatieinwinning bij de betrokken partijen, technieken voor het construeren van draagvlak, technieken voor de uitvoering van het beleid door de partijen en technieken ter bescherming van het algemeen belang.

Bekkers (2007) heeft op basis van een aantal onderzoeken⁵ naar coproductie een aantal kritische factoren geformuleerd voor de succesvolle totstandkoming van beleid in geval van coproductie. Deze vertonen overeenkomsten met de technieken die door Geul worden onderscheiden voor het vinden van een evenwicht tussen daadkracht en draagvlak. Hieronder wordt bij deze factoren stilgestaan.

- **De kwaliteit van onderlinge verhoudingen**

Volgens Bekkers is het bij coproductie van groot belang dat partijen in staat zijn tot een gezamenlijk beeld van het probleem en de oplossing hiervan te komen. Een veel voorkomend probleem bij het komen tot een gedeelde visie is het feit dat personen en organisaties stereotype beelden van elkaar hebben. Dergelijke beelden hoeven geen probleem op leveren, maar er kunnen wel problemen ontstaan als deze karikaturen ‘vijandsbeelden’ worden. Door het negatieve beeld kan een ‘loopgravenoorlog’ tussen de verschillende actoren ontstaan. Het gevolg hiervan is doorgaans dat harder stelling wordt genomen en het bijna onmogelijk wordt om tot een gezamenlijke visie te komen. Een belangrijk punt bij het succesvol tot stand komen van coproductie van beleid is “de mate waarin partijen er in slagen de historisch gegroeide (...) verhoudingen te ontgooien en goed te houden” (Bekkers 2007: 217).

- **Onderkennen van afhankelijkheden**

Wat voorts een belangrijke rol speelt in het succesvol tot stand komen van coproductie is het onderkennen van de afhankelijkheden. Volgens Bekkers is onderling vertrouwen een voorwaarde voor het “daadwerkelijk zien en onderkennen van de wederzijdse afhankelijkheden die hen binden.” (Bekkers 2007: 217). Wat hierbij met name belangrijk is, is dat de actoren in staat zijn om vanuit de inhoud van een bepaald beleidsveld een gezamenlijk visie te creëren. Deze visie noemt Bekkers (2007: 217) een “gemeenschappelijke beleidsopgave.”

Dit constaterende is het belangrijk dat de discussie over de samenwerking niet aanvangt met vraag wie waarvoor verantwoordelijk is en wat exact de taken van de verschillende actoren zijn. Het gaat volgens Bekkers bij coproductie om het “vanuit de inhoud van het probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid te definiëren.”

- **Wederzijds voordeel**

Het creëren van een win-win situatie is een van de belangrijkste aspecten van coproductie. Bij het tot stand komen van beleid door middel van coproductie gaat het er om dat geen van de partijen er op achteruit gaat en als dat wel het geval is deze achteruitgang zoveel mogelijk te compenseren. Belangrijk hierbij is het hebben van mogelijkheden tot uitruil zoals doelvervloechting, reframing, het ruilen van hulpbronnen of compensatie (Bekkers 2007: 220).

⁵ Bekkers heeft zijn kritische factoren gebaseerd op onder andere onderzoek van Teisman (1992), Tops et al. (1996) en Koppenjan en Klijn (1993 en 2004).

- **Nimby**

Wederzijds voordeel mag dan het streven zijn. Ook bij coproductie is het niet te vermijden dat er partij is die het met een bepaald besluit niet eens is of toch nadeel heeft van een besluit. Dit geldt volgens Bekkers (2007: 220) vooral in gevallen waar sprake is van het zogenoemde NIMBY-principe, waarbij NIMBY staat voor *not in my back yard*. Beslissingen op regioniveau kunnen voor één van de gemeenten negatieve consequenties hebben. Het is in dergelijke gevallen van belang om “een sfeer van openheid en dialoog te scheppen”, zo stelt Bekkers. Hierbij geldt dat de inzet moet zijn om eventuele pijn zoveel mogelijk te verzachten, zoals al ter sprake kwam bij de factor wederzijds voordeel.

- **Inbreng van belangen**

Wat voorts aandacht verdient bij coproductie is de selectie van de partijen en op welk moment in het proces welke partij aanschuift. Volgens Bekkers (2007: 222) is het zaak te waken voor eenzijdige vertegenwoordiging. Daarnaast moeten de partijen die aanschuiven tijdens de beleidsvorming ook representatief zijn voor hetgeen er in een beleidsveld leeft. Dit valt ook te zien in het licht van het eerder aangehaalde dilemma van Geul tussen daadkracht en draagvlak.

- **Spelregels**

Een belangrijk element is verder dat de partijen die deelnemen aan het proces van coproductie het eens zijn over de wijze waarop het proces is ingericht en hoe ze met elkaar en elkaars belangen omgaan. Koppenjan en Klijn (2004) spreken hier over *rules of the game*. Hierbij kan het volgens Bekker (2007: 222) gaan over de afbakening van het probleem, maar bijvoorbeeld ook over stemprocedures of het beschikbaar stellen van informatie. Onder regels valt ook wat de rol van de gemeenteraad is. Neemt deze een actieve rol in binnen het proces of codificeert hij achteraf de ontstane consensus.

- **Voortgang**

Hierboven is al stilgestaan bij het feit dat processen van coproductie over het algemeen stroperige processen zijn, omdat door middel van ‘polderen’ wordt getracht tot consensus te komen. Volgens Bekkers (2007:223) is het echter ook van belang dat partijen de tijd en energie die zij in het proces investeren terug zien in bijvoorbeeld de uitvoering. Als partijen het gevoel hebben dat het proces tot weinig zichtbare resultaten leidt, kan het proces stikken. Voortgang (of in ieder geval het gevoel van voortgang) is van groot belang bij coproductie.

- **De mate van openheid**

De mate van openheid van het forum waarbinnen coproductie plaats vindt is ook een punt van aandacht. Alhoewel coproductie impliceert dat het een open proces is, houdt dit volgens Bekkers (2007: 224) niet in dat partijen vrij in en uit kunnen treden. De vraag wie waar op welk moment bij betrokken moet worden hangt af van de *rules of the game*, maar volgens Bekkers ook van definitie van het probleem. Ook als een proces dreigt vast te lopen kan het helpen bepaalde partijen te laten toetreden om het proces weer op gang te helpen.

- **Leiderschap: visie en gezaghebbende intermediairs.**

Een laatste kritische factor bij coproductie is volgens Bekkers (2007: 224) het hebben van personen met een visie op de problematiek. Zoals al aangehaald bij sturing in netwerken geldt ook hier dat het dan niet moet gaan om een blauwdruk. Volgens Bekkers gaat het vooral om ‘verbindend leiderschap’. Dit is een leider die ten opzichte van alle partijen een redelijke mate van onafhankelijkheid heeft en het vertrouwen geniet van alle betrokkenen. Belangrijk is volgens Bekkers ook dat er een procesbegeleider is die de onderhandelingen begeleidt en de voortgang bewaakt. Deze rol is te vergelijken met wat in de netwerktheorie de rol van de regisseur is.

Benadering III: Principal-Agent theorie

Inleidend

Een rationele benadering van kijken naar beleid is de, uit de economie afkomstige, principal-agent theorie. In dit model is er een bovengeschikte partij (principal), die sturing geeft aan een meer onderschikte partij (agent). De principal, bijvoorbeeld een toezichthouder of een gemeenteraad maakt afspraken met de agent, bijvoorbeeld een uitvoerende partij, over activiteiten die de agent moet verrichten. Het uitgangspunt is volgens Bekkers (2007: 282) wel dat de agent “over een zekere mate van beleidsvrijheid beschikt”.

Deze invalshoek is gekozen voor het onderzoek, omdat de verwachting is dat er elementen van een principal-agent relatie te vinden zijn in de verhouding tussen stadsregio en gemeente. Mol en Verbon (1993: 74) stellen dat het principal-agent model in het algemeen wordt gebruikt voor situaties waarin twee actoren samenwerken. De gemeenteraden zouden zichzelf kunnen beschouwen als de principal die ‘uitbestedt’ aan de stadsregio in de rol van agent. Het is met name van belang om te bepalen over welke mate van beleidsvrijheid een stadsregiobestuur beschikt en wat de gevolgen van die relatieve vrijheid zijn voor de controlemogelijkheden en sturingsarrangementen van de verschillende raden in de regio.

Hoofdpijnen principal-agent theorie

Shepsle en Bonchek (1997: 360-362) benaderen de principal-agent theorie in eerste instantie met voorbeelden uit het dagelijks leven. Zij stellen dat voor zaken als gezondheidszorg we een arts bezoeken en voor de aanleg van een badkamer een loodgieter laten komen. Dit resulteert volgens Shepsle en Bonchek in een relatie zoals tussen agents en principals. Agents worden in beginsel ingezet om te handelen in het belang van de principal. De specialistische kennis en vaardigheden van de agent zorgen er voor dat er effectiever en efficiënter wordt gehandeld dan wanneer de principal de taak zelf op zich zou nemen. Het probleem waarmee de principal echter geconfronteerd wordt, is hoe controle te houden over de agent?

Kenmerkend voor de relatie is dat de agent bij de uitoefening van zijn taken over een zekere beleidsvrijheid beschikt. Daarnaast stellen Mol en Verbon (1993: 75) dat zijn beslissingen niet alleen de nutsbeleving van de agent maar ook die van de principal beïnvloeden. Mol en Verbon gaan uit van de volgende assumpties bij een principal-agent relatie (Mol en Verbon 1993:75):

- De relatie tussen principal en agent is gebaseerd op een expliciete of impliciete overeenkomst tussen de beide actoren;
- Beide actoren worden verondersteld hun nutsfunctie te maximaliseren gegeven bepaalde institutionele randvoorwaarden. Bovendien wordt verondersteld dat de principal en de agent verschillende nutsfuncties hebben;
- De principal wordt geconfronteerd met imperfecte monitoring. Gevolg hiervan is dat hij niet in staat is om alle beslissingen en activiteiten van de agent te observeren. Daarnaast kan hij de beslissingen van de agent ook niet afleiden uit de door de agent behaalde resultaten.

Informatieasymmetrie

Volgens Mol en Verbon (1993: 74) geldt dat “de pincipal wordt geconfronteerd met beheers- en controleproblemen in een situatie van belangentegenstellingen en informatieasymmetrie.” Met informatieasymmetrie wordt bedoeld dat de principal niet kan beschikken over alle informatie en dus een informatieachterstand heeft ten opzichte van de agent. Schillemans (2009: 75) stelt dat juist deze achterstand de principal afhankelijk maakt van de agent, omdat hij voor de informatievoorziening van de agent afhankelijk is.

Volgens Schillemans (2009:75) heeft informatieasymmetrie zowel een materiële als een psychologische dimensie. Met de materiële dimensie doelt hij op de feitelijke achterstand in kennis aan de zijde van de principal. Doorgaans echter, zo stelt hij, hebben principals voldoende middelen om dit obstakel te overkomen. De psychologische dimensie heeft betrekking op wat Schillemans omschrijft als het ‘latente wantrouwen’ aan de zijde van de principal ten opzichte van de agent. Juist door de afhankelijkheid *van* de agent voor informatie *over* diezelfde agent ontstaat dit wantrouwen.

Sturing en controle in een principal-agent relatie

De principal zal op basis van bovenstaande sturing moeten geven aan de agent. Hieronder wordt ingegaan op verschillende soorten van sturingsarrangementen en controlemechanismen die voortvloeien uit een pincipal-agent relatie.

Volgens Shepsle en Bonchek zijn er grofweg twee categorieën van controlemechanismen die de principal in staat stellen opportunistisch of incompetent handelen van de zijde van de agent te voorkomen. In de eerste plaats kan vooraf worden gekeken naar de reputatie van de agent. Dit kan door te kijken naar resultaten die in het verleden door de agent zijn gerealiseerd of door ervaringsdeskundigen te vragen naar hun ervaringen met de agent. Hierdoor kan worden vastgesteld of de beloften die een agent doet, ook worden nagekomen. *Before-the-fact protection*, noemen de auteurs dit. Het gaat uit van de assumptie dat de reputatie van de agent als waardevol wordt beschouwd en dat de agent deze graag goed wil houden.

Ten tweede kan achteraf worden ingegrepen. Als zogenoemde *after the fact protection* kunnen bijvoorbeeld financiële voorwaarden en controle worden geschaard. Ook bijvoorbeeld prestatiecontracten kunnen hier onder worden gerekend. Hierbij wordt door de principal achteraf bepaald of de agent zijn werk goed gedaan heeft en binnen de door de pincipal gestelde kaders heeft bereikt wat van hem werd verwacht. Volgens Shepsle en Bonchek (1997: 362) is het van belang een proces te hebben waarin inspectie plaatsvindt van hetgeen de agent heeft uitgevoerd. De principal voert deze inspectie uit en besluit vervolgens wat de consequenties zijn voor de agent; krijgt deze een bonus of juist een boete? In Nederland zijn dergelijke regeling bijvoorbeeld te zien bij de aanbestedingen van openbaar vervoer. De Nederlandse Spoorwegen (NS) kregen voor hun prestaties in het jaar 2010 een boete van de minister, omdat te weinig treinen op tijd hadden gereden.

Wat Shepsle en Bonchek aantekenen bij de relatie tussen principal en agent is dat er niet vanuit gegaan kan worden dat een agent enkel en alleen handelt vanuit het belang van de principal. Een agent of een organisatie in een agent-rol zal op gezette tijden ook handelen uit het eigen belang en dat is niet altijd te rijmen met het belang van principal, zo stellen zij. Bekkers (2007:282) stelt hierover dat “een belangrijke uitdaging voor zowel de principaal als de agent is dat ze per definitie niet dezelfde belangen hoeven na te streven en dat ze andere interpretaties kunnen koesteren over het belang dat ze ogenschijnlijk met elkaar delen”. Volgens Bekkers kan dit ertoe leiden dat gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen en/of dat de wil daartoe niet bestaat.

De zaken die Shepsle en Bonchek omschrijven als de maatregelen voor *after fact protection* zijn volgens Bekkers (2007: 282) een middel voor de principal om de agent zo te beïnvloeden dat deze zich aan de door de principal gestelde doelstellingen houdt en uitvoert waarvoor hij is aangesteld binnen de kaders die door de principal zijn gesteld. De principal moet dan wel over middelen beschikken om de agent te bestraffen in het geval deze niet voldoet.

Mol en Verbon (1993: 79) stellen op hun beurt dat er drie sturingsmechanismen te onderscheiden zijn op basis van een principal agent relatie. In de eerste plaats kan door *control by persuasion* sturing worden gegeven door de principal. Hierbij gaat het de principal om het overreden van de agent op basis van het verstrekken van informatie of andere pressiemiddelen om zo de agent 'te verleiden' te doen wat de principal voor ogen heeft.

Een tweede vorm van sturing is wat door Mol en Verbon wordt omschreven als *control by incentives*. Dit is sturing door het geven van (financiële) prikkels aan de agent. Op basis van het functioneren van de agent kan de principal besluiten een bonus- of malusregeling ten uitvoer te brengen. De suboptimale situatie voor de principal wordt zo ook minder aantrekkelijk voor de agent en deze zal dan kiezen voor de optie die door de principal wordt beoogd.

Tot slot is het een mogelijkheid te sturen door middel van wat door Mol en Verbon (1993: 79) wordt omschreven als *control by directives or authority*. Dit komt neer op sturing door middel van het opstellen van regels, richtlijnen en voorschriften op basis van de autoriteit die de principal ten opzichte van de agent heeft. Hierbij gaat het om het opstellen van convenanten met duidelijke doelstellingen en beperkingen. Door de handelingsvrijheid van de agent te beperken draagt de principal zorg voor een voor hem optimale gang van zaken. Leidend bij al deze vormen van sturing is dat de principal te allen tijde tracht zo te sturen dat de agent geen beslissingen neemt die voor de principal 'suboptimale resultaten' tot gevolg hebben.

Schillemans (2009: 81) stelt dat in het geval er sprake is van een principal agent relatie er het beste sprake kan zijn van wat hij 'gespannen afhankelijkheid' noemt. Volgens hem is het onmogelijk om afstand te houden tussen de principal en de agent. Relaties tussen de bestuurders van de verschillende spelers maken het volgens hem lastig om voldoende afstand te bewaren. Daarnaast zorgt de informatieasymmetrie er voor dat zowel de principal als de agent baat hebben bij goede onderlinge verstandhoudingen. Volgens Schillemans zorgt enige nabijheid van de principal er voor dat deze beter is geïnformeerd en zo beter kan bijsturen als hij dat nodig acht.

Benadering IV: Publieke verantwoording

Inleidend

De laatste theoretische invalshoek waarmee de relatie gemeenteraad-stadsregio wordt bekeken is die van publieke verantwoording. Arrangementen voor publieke verantwoording lijken de laatste jaren aan invloed te winnen binnen het openbaar bestuur.

Er is voor deze invalshoek gekozen, omdat publieke verantwoordingsarrangementen een bijdrage kunnen leveren aan de legitimiteit van besluiten die binnen de stadsregio worden genomen. Het concept van publieke verantwoording en de toenemende aandacht voor verantwoordingsmechanismen en verantwoordingsarrangementen die hieruit voortvloeien lijken een goede bijdrage te kunnen leveren aan het optimaliseren van de sturing en met name van de controle van de raad op het bestuur van de stadsregio.

Het concept publieke verantwoording

Wat samenhangt met de democratische legitimiteit van beslissingen in samenwerkingsverbanden is de manier waarop binnen dergelijke verbanden invulling wordt gegeven aan publieke verantwoording. Dit zou gezien kunnen worden als onderdeel van de 'feedback-legitimiteit' zoals wordt omschreven door Van Tatenhove (2009). Zie hiervoor paragraaf 2 van dit hoofdstuk.

Van publieke verantwoording is volgens Bovens en Schillemans (2009:20) sprake wanneer er: "een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor." Als deze definitie wordt gehanteerd dan geldt dit ook voor de huidige invulling van het regiobestuur in de regio Rotterdam, waar de bestuurders die zitting hebben in het algemeen bestuur verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad van de gemeente die zij vertegenwoordigen.

Volgens Bovens en Schillemans (2009:24) zijn er drie criteria die verantwoording tot publieke verantwoording maken:

- Het gaat om besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden;
- de verantwoording is direct of indirect openbaar;
- deze vindt plaats vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Michels en Meijer (2003) stellen dat publieke verantwoording aan een aantal eisen moet voldoen in het licht van de democratische rechtstaat. Bij verantwoording gaat het om een relatie tussen een 'verantwoorder' en een 'forum'. Voor de eisen aan het verantwoordingsarrangement betekent dit dat de relatie tussen de verantwoordelijken en het verantwoordingsforum duidelijk moet zijn. Dit houdt ten eerste in dat helder moet zijn omschreven wie precies waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover verantwoording moet afleggen. Ten tweede moet ook het forum duidelijk zijn: aan wie wordt verantwoording afgelegd?

Aanvullend kunnen volgens Michels en Meijer (2003) eisen worden gesteld aan verantwoordingsmechanismen. Deze eisen kunnen worden afgeleid uit de proceskenmerken van verantwoording. Democratische verantwoording kent een inlichtingen-, debat- en sanctiefase. Een eerste eis aan het verantwoordingsmechanisme is dat er een goede informatievoorziening is. Democratische verantwoording kan alleen plaatsvinden als degenen aan wie verantwoording wordt afgelegd over voldoende informatie beschikken om een oordeel te kunnen vormen. Ten tweede is van belang dat er een mogelijkheid is tot debat met de verantwoordelijken.

Ten derde kan in het licht van de democratische rechtsstaat aan verantwoordingsmechanismen de eis worden gesteld dat degenen aan wie verantwoording wordt afgelegd, over sanctie- en interventiemogelijkheden beschikken voor het geval dat verantwoordelijkheden onvoldoende worden ingevuld. Voorts moet verantwoording worden afgelegd aan de relevante belanghebbenden en er moet duidelijk zijn wie precies waarvoor verantwoordelijk is en waarover verantwoording moet afleggen.

Horizontale verantwoording

Eerder al werd ingegaan op horizontalisering van samenleving en bestuur. In het verlengde hiervan ligt een meer horizontale vorm van sturing en verantwoording. Verticale verantwoording wordt over het algemeen omschreven als “verantwoording tussen die plaatsvindt tussen partijen die in een verticale relatie tot elkaar staan” (Michels en Meijer 2003: 8). Kenmerkend voor deze vorm van verantwoording is volgens auteurs dat de verantwoording afdwingbaar is en dat de rollen van de verantwoordere en het forum in hoge mate ‘gefixeerd’ zijn. Het komt er op neer dat exact vaststaat op welk moment, in welk forum, op welke manier verantwoording dient te worden afgelegd.

Michels en Meijer (2003: 8) stellen dat traditionele verticale hiërarchische verantwoordingsmechanismen weliswaar democratisch gelegitimeerd zijn, maar dat deze eigenlijk niet meer passen bij een meer horizontaal georiënteerde maatschappij en bestuur. De huidige tijd zou vragen om een meer horizontale vorm van verantwoording. Deze horizontale verantwoording kan simpelweg worden omschreven als de tegenhanger van de verticale insteek van verantwoording. Er zijn geen gefixeerde rollen voor verantwoordere en forum; de afdwingbaarheid van de verantwoording is laag en er is geen duidelijk omschreven forum waaraan verantwoording dient te worden afgelegd.

In de praktijk van het openbaar bestuur komen beide vormen van publieke verantwoording naast elkaar voor. Er is dan sprake van hybride verantwoording.

Sturing en controle door middel van publieke verantwoording

Met bovenstaande criteria waaraan publieke verantwoording moet voldoen is de vraag gerechtvaardigd welke mechanismen de raad (in theorie) ter beschikking staan om het bestuur van de regio verantwoording te laten afleggen. Hoe kan de raad zich vergewissen van de juiste informatie en wat kan men daar vervolgens mee? Hieronder wordt ingegaan op een aantal arrangementen van publieke verantwoording, die zouden kunnen bijdragen aan een optimalisering van het verantwoordingsmechanisme van de stadsregio.

Van Twist onderscheidt een bovenstroom en een onderstroom in publieke verantwoording. In de bovenstroom wordt verantwoording gezien als het sluitstuk van een goed functionerende democratie. Volgens Van Rijn en Van Twist (2009: 255) is publieke verantwoording in de bovenstroom: “cyclisch, vormvast, verplicht, systematisch, methodisch, integraal en gericht op transparantie.” Volgens Van Twist draagt de bovenstroom het gevaar in zich dat de instrumenten die de overheid kan inzetten een doel op zich worden en dat er geen oog meer is voor de vraag of het beleid wel bijdraagt aan de maatschappelijk gewenste effecten⁶.

Het bekendste voorbeeld van de bovenstroom van publieke verantwoording is volgens Van Rijn en Van Twist (2009: 258) de VBTB-methode; Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Essentieel bij deze methode zijn de drie W-vragen en drie H-vragen. Leidend principe is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Doelstellingen, prestaties en financiële middelen zijn aan elkaar gekoppeld.

⁶ Dit blijkt ook uit het WRR rapport “lerende overheid” dat eerder werd aangehaald.

De begroting moet antwoord geven op de drie W-vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

De verantwoording moet ingaan op de vragen

- Hebben we bereikt wat we beoogd hadden?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?
- Heeft dit alles gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De onderstroom is een tegenbeweging van de bovenstroom. Verantwoording is niet per definitie een lust, maar kan ook als een last worden beschouwd. Verantwoording zoals in de bovenstroom kan veel tijd, energie en geld kosten en leidt in de praktijk niet zelden tot wat Van Rijn en Van Twist (2009: 256) omschrijven als een 'rituele dans.' Verantwoording is vanuit de tegenbeweging die de onderstroom is te veel een doel op zichzelf geworden. Publieke verantwoording in de onderstroom is derhalve specifiek, maatwerk, vormvrij, diepgaand, tijdelijk en gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van het beleid (Van Rijn en Van Twist 2009: 256).

In de onderstroom is publieke verantwoording veel meer ingezet vanuit de gedachte van *delivery*. Het denken in termen van *delivery* komt vanuit het Verenigd Koninkrijk waar de *Prime Minister* een kleine ambtelijke organisatie heeft die onderzoek doet naar de voortgang van beleid en de *Prime Minister* informeert over knelpunten in de uitvoering van beleid, zodat deze daarover verantwoording kan afleggen en waar nodig gericht kan bijsturen. Ook binnen de Nederlandse overheid wordt gekeken naar dergelijke kleinschalige en specifieke invulling van publieke verantwoording.

Schnabel (2002), directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), stelt dat invulling kan worden gegeven aan publieke verantwoording door middel van het 4-R model. Hierbij gaat het om het geven van *richting* door middel van goede kaderstelling, het laten van *ruimte*, om binnen deze kaders te opereren, het behalen van *resultaat*, en het afleggen van *rekenschap* over de behaalde resultaten. Dit model sluit aan bij de visie van Van Rijn en Van Twist op publieke verantwoording, waarin een balans moet worden gezocht tussen arrangementen uit de boven- en de onderstroom.

Nieuwe vormen van verantwoording: verantwoording 2.0

Bovens en Schillemans stellen in hun bundel over publieke verantwoording dat men dreigt door te schieten in de talloze fora waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Verantwoording is te veel en te specifiek en is een te grote last voor zowel de professionals als de organen zoals gemeenteraden waaraan verantwoording moet worden afgelegd.

Zij stellen dat moet worden gezocht naar nieuwe vormen van publieke verantwoording, die zij scharen onder de noemer "verantwoording 2.0". Deze vorm van verantwoording is 'sober maar scherp' (Bovens en Schillemans 2009:284). Er wordt gericht verantwoording afgelegd over een aantal specifieke thema's. In tegenstelling tot de huidige normen gebeurt dit alleen als daar aanleiding toe is en niet op gezette tijden.

Daarnaast kan ook het karakter van verantwoordingsarrangementen worden aangepast, zo betogen Bovens en Schillemans. Door middel van een briefing of een hoorzitting kan beknopt toch de benodigde informatie worden ingewonnen. "Niet het volgen van de regels staat centraal, maar de vraag of het beleid daadwerkelijk effectief is." Dit vraagt echter wel om een andere invulling van de informatiehuishouding bij overheden en een sturing met meer open normen.

Hoofdstuk III: Methoden van onderzoek

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen welke theoretische concepten in dit onderzoek zullen worden toegepast. Dit hoofdstuk zal in gaan op de methoden en technieken van onderzoek die zijn toegepast. Allereerst wordt stilgestaan bij de onderzoeksstrategie en het soort onderzoek dat is verricht. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 aandacht besteed aan de instrumenten die zijn gebruikt in het onderzoek; documentanalyse, interviews en participerende observatie. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 gekeken naar de wijze waarop de gegeven zijn geanalyseerd.

3.2 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is gericht op het verbeteren van de bestaande praktijk van democratische legitimering van besluiten binnen stadsregio Rotterdam. In de sociale wetenschappen, waar bestuurskunde onderdeel van uitmaakt, wordt een onderscheid gemaakt tussen fundamenteel onderzoek en praktijkgericht onderzoek ('t Hart et al. 2001: 71). Het verschil zit in de doelstelling van het onderzoek; fundamenteel onderzoek heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke theorie, waar praktijkgericht onderzoek tracht bij te dragen aan de oplossing van een probleem vanuit de theorie. Gezien de doelstelling van dit onderzoek is het een praktijkgericht onderzoek.

Om tot bruikbare oplossingsrichtingen te komen is echter allereerst descriptie nodig, hoe ziet de bestuurlijke praktijk eruit; hoe zijn de formele en informele relaties en posities? Het karakter van dit onderzoek is echter prescriptief omdat door middel van het doen van aanbevelingen wordt getracht een prescriptieve rol te spelen in het optimaliseren van de rol van gemeenteraad binnen het regiobestuur.

Voorts kan dit onderzoek worden gekenmerkt als explorerend onderzoek. Dit omdat er is gekozen vanuit verschillende theoretische perspectieven te kijken naar de relaties tussen de raad en het regiobestuur. Bij explorerend onderzoek wordt niet zozeer de theorie getoetst aan de hand van een casus, maar vanuit de theorie gekeken naar een bepaalde casus (zie 't Hart et al 2001: 112ev.).

3.3 Onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van triangulatie ofwel een combinatie van methoden om data te verzamelen en te verwerken. Er wordt door middel van documentanalyse, interviews en observatie getracht een zo breed mogelijk beeld van het onderzoeksobject te krijgen. Door de informatie vanuit meerdere bronnen te halen wordt getracht zo betrouwbaar en valide mogelijke uitkomsten te generen. Op de betrouwbaarheid en validiteit wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4.

Documentanalyse

In de eerste plaats wordt gebruik gemaakt van documentanalyse. De analyse van documenten vormt de basis waarop in de andere technieken wordt voortgebouwd. Aan de hand van de documenten wordt een beeld gevormd van de problematiek en eerder aangedragen oplossingen.

Hierbij zijn ruwweg twee soorten documenten te onderscheiden. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van documenten van de organisaties waar het onderzoek betrekking op heeft. Dit zijn interne documenten van bijvoorbeeld de stadsregio en de gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van eerder (externe) onderzoek naar vergelijkbare gevallen zoals onderzoeken door onderzoekscommissies, beleidsonderzoeker of wetenschappers.

Bij de documenten van de gemeente en de stadsregio gaat het met name om inhoudsanalyse. Volgens Van Thiel (2007: 121) gaat het hierbij om de boodschap die de producent van het stuk probeert over te brengen. Er wordt getracht op deze wijze een reconstructie te maken van onderwerpen die de laatste jaren de discussie rondom het regionale bestuur hebben bepaald. Hierbij wordt gekeken naar feiten en meningen van de betrokken actoren. Deze stukken zijn ook leidend voor het vaststellen hoe de formele relaties binnen het regiobestuur liggen.

Door middel van meta-analyse van eerdere onderzoeken wordt getracht een algemeen beeld te krijgen van de knelpunten en uitdagingen waar het regionaal bestuur zich voor gesteld ziet. De eerdere onderzoeken zijn zowel verricht door wetenschappers als door onderzoek- en consultancybureaus. Het doel is ook te kijken naar oplossingsrichtingen die eerder zijn aangedragen en wat de eventuele effecten hier van zijn (geweest).

Interviews

Voorts is een aantal vraaggesprekken afgenomen. Het gaat hier om semigestructureerde interviews met een aantal sleutelfiguren in en rondom de Rotterdamse raad, een aantal medewerkers van de stadsregio en andere regionale samenwerkingsverbanden en een aantal onderzoekers en adviseurs op het gebied van regionale samenwerking. Een semigestructureerd interview is een vraaggesprek aan de hand van een topiclist of interviewhandleiding (naar Van Thiel 2007:107 ev).

De geïnterviewde leden van de raad zijn geselecteerd op basis van hun kennis over en hun ervaring met lokaal en regionaal bestuur of een functie die zijn bekleeden of hebben bekleed binnen het regionale bestuur. Voorts is getracht een afspiegeling te creëren van de verschillende politieke stroming en fracties binnen de Rotterdamse raad. Daarnaast is een aantal ambtelijke ondersteuners van de raad geïnterviewd, een aantal ambtenaren van de stadsregio en een aantal (beleids)onderzoekers, dat betrokken is geweest bij onderzoeken naar verlengd lokaal bestuur.

De interviewvragen en topics voor de gesprekken zijn afgeleid van de probleemstelling en documenten die zijn geanalyseerd. Het doel van de gesprekken is tweeledig; enerzijds gaat het om verkrijgen van niet-feitelijke informatie zoals meningen, percepties en relaties. Anderzijds om het verkrijgen van feitelijke informatie over de posities van verschillende actoren rondom de regio. In bijlage IV is een lijst van de geïnterviewde personen met hun functie te vinden. Daarnaast bevat bijlage V de topiclist die voor de meeste vraaggesprekken is gehanteerd.

(Participerende) Observatie

Het laatste instrument dat wordt benut is dat van observatie. Bij observatie wordt de eigen waarneming van de onderzoeker gebruikt om tot data en conclusies te komen. Dit wordt gedaan door gebeurtenissen, personen en handelingen te observeren en te interpreteren (Van Thiel 2007: 79ev.). Het gaat hierbij om zogenoemde participerende observatie. Hierbij is interactie tussen de onderzoeker en het te onderzoeken object. De identiteit van de onderzoeker was ook als zodanig bekend bij de onderzoekseenheden.

Participerende observatie wordt in dit onderzoek vooral ingezet om een beeld te krijgen van raadsleden en ambtenaren in hun natuurlijke werkomgeving. Dit om eventueel sociaal wenselijke antwoorden bij vraaggesprekken te ondervangen met gegevens uit de observaties. Met andere woorden: blijkt in bijvoorbeeld raadsvergadering wat raadsleden in gesprekken naar voren brengen?

Om zo veel mogelijk te voorkomen dat de onderzoeker zich te veel vereenzelvt met het onderzoeksobject en *going native* uit te sluiten is gedurende de stageperiode een logboek/dagboek bijgehouden met zaken die opvielen of de aandacht te trekken. Op deze wijze is getracht zaken die door het onderzoeksobject als vanzelfsprekend worden beschouwd na verloop van tijd zelf ook niet als vanzelfsprekend te gaan beschouwen.

3.4 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid

Belangrijke pijlers waar wetenschappelijk onderzoek op rust zijn de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de onderzoeksresultaten. Daarnaast moet worden stilgestaan bij de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Betrouwbaarheid

In de eerste plaats moeten de onderzoeksresultaten betrouwbaar zijn. Bij betrouwbaarheid van het onderzoek gaat het volgens Van Thiel (2007: 187) om de “nauwkeurigheid en consistentie” van de metingen in het onderzoek. Een instrument dat voor meting wordt ingezet wordt als betrouwbaar gezien als bij gelijke omstandigheden de uitslag steeds hetzelfde is. Er wordt dan ook wel gesproken van de herhaalbaarheid van het onderzoek. Bij herhaling van het onderzoek op dezelfde wijze mogen de uitslagen niet significant anders zijn. De uitspraken moeten geen toevalstreffer zijn. (’t Hart et al., 1998).

Bij betrouwbaarheid gaat het om het uitsluiten van wat t’ Hart et al. (1998: 178) “toevallige fouten” noemen. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld fouten in de waarneming. Door van meerdere onderzoeksinstrumenten (documentanalyse, interviews en observatie) gebruik te maken, zogenoemde triangulatie, zouden toevallige fouten elkaar op moeten heffen. De uitspraken die naar aanleiding van dit onderzoek gedaan worden, zouden op deze manier geen toevalstreffer moeten zijn.

Validiteit

Validiteit of geldigheid is een ander element waar wetenschappelijke onderzoek aan tegemoet moet komen. ’t Hart et al. (1998: 179) maken een onderscheid tussen interne en externe validiteit van een onderzoek. Bij interne validiteit gaat het om de vraag of de resultaten geldig zijn. Geven de resultaten iets weer over hetgeen onderzocht zou worden? Met externe validiteit wordt bedoeld op de vraag of de onderzoeksresultaten ook gelden voor andere situaties, andere organisaties of op andere tijdstippen (Van Thiel 2007: 201). Het gaat bij de validiteit om het uitsluiten van “systematische fouten” (’t Hart et al., 1998: 179).

Daar het in dit onderzoek gaat om analyse van kwalitatieve data moet validiteit niet in de meest strikte zin worden opgevat (zie Van Thiel 2007: 165). Het gaat vooral om de vragen of de analyse en conclusies navolgbaar, aannemelijk en eventueel overdraagbaar zijn. Door de analyse van meerdere documenten en onderzoeken zouden systematische fouten zoals vertekening moeten worden uitgesloten. Dit zou, in combinatie met de interviews en de observatie de interne validiteit moeten waarborgen.

De externe validiteit is maar ten dele van belang omdat het gaat om een onderzoek dat nadrukkelijk gericht is op de regio Rotterdam. Andere regio’s hebben (het legitimeren van) het bestuur vaak anders ingericht. Voor een deel van de uitkomsten zal gelden dat ze extern ook valide zijn voor de andere samenwerkingsverbanden, voor een ander deel zal gelden dat ze specifiek gebonden zijn aan de situatie in de regio Rijnmond.

Bruikbaarheid

Naast de betrouwbaarheid en validiteit is de bruikbaarheid van het onderzoek een aspect waar aandacht aan besteed dient te worden. ’t Hart et al. (1998: 181) stellen dat een valide en betrouwbaar onderzoek niet per definitie leidt tot bruikbare kennis. Wanneer is kennis dan bruikbaar? Volgens ’t Hart et al. (1998: 182) gaat het om de mate waarin de kennis bijdraagt tot verbetering van de te nemen beslissing. Hierbij gaat het om het oordeel volgens de normen van degenen die de resultaten zullen gebruiken.

Bij het zorg dragen voor bruikbare resultaten is het van belang dat er participatie in het onderzoek is van de betrokkenen ('t Hart et al. 1998: 190). Door het onderzoek te combineren met een stage bij de griffie van de gemeente Rotterdam is getracht dit te waarborgen. De betrokkenheid van raadsleden valt lastig af te dwingen, maar door de ondersteuning bij het onderzoek van de griffie zou deze voldoende moeten zijn.

Voorts is het van belang dat wordt gekeken naar beleidsrelevante aspecten ('t Hart et al. 1998: 191). Dit houdt in dat moet worden stilgestaan bij de randvoorwaarden waarbinnen naar oplossingen moet worden gezocht. Aangezien de huidige gemeenschappelijke regeling nog loopt tot 2014 is het zaak vooral te kijken naar wat binnen de huidige regeling mogelijk is.

3.5 Kwalitatieve analyse

De verzamelde gegevens worden geanalyseerd volgens de kwalitatieve methode. Dit omdat de meeste gegevens ook kwalitatief van aard zijn. Kwalitatieve data zijn “niet numerieke eenheden van informatie” (Van Thiel 2007: 154). Dit zijn data als uitspraken van personen, teksten of beelden. Analyse is “de verwerking van onderzoeksgegevens door ze te schiften, samen te vatten of met elkaar in verband te brengen”, aldus 't Hart et al. (1998: 176).

De analyse zal met name gericht zijn op het samenvatten van de data verkregen uit de documentanalyse, interviews en observatie en het met elkaar in verband brengen van de data. Doordat de data ongestructureerd zijn (de uitkomsten kunnen niet hiërarchisch worden ingedeeld) zal worden geprobeerd structuur aan te brengen door naar de resultaten te kijken vanuit verschillende theoretische invalshoeken.

De wijze van rapportage zal een onderzoek- en adviesrapport zijn. Hierin wordt getracht inzicht te geven in de achtergronden van het probleem en een verklaring te vinden voor de ontstane problematiek door middel van een knelpuntenanalyse. Vanuit deze knelpunten zal een aantal aanbevelingen worden gedaan (naar Van Thiel 2007: 181).

Hoofdstuk IV: Regionaal bestuur

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op regionaal bestuur. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op regionaal bestuur in Nederland zoals zich dat in de loop der jaren heeft ontwikkeld; welke vormen van regionaal en meso-bestuur zijn er in Nederland door de tijd geweest en waar vinden deze hun oorsprong? In de daaropvolgende paragraaf wordt breder ingegaan op meso-bestuur aan de hand van eerdere vergelijkende onderzoeken naar meso-bestuur in Europa. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de Greater London Authority.

Vervolgens wordt de focus verlegd naar de regio Rotterdam. Om zaken in de huidige situatie te kunnen beschrijven en verklaren in het zinvol eerst dieper in te gaan op het verleden van regionaal bestuur in de regio Rijnmond. Dit gebeurt in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 wordt ten slotte aandacht besteed aan de stadsregio. Allereerst wordt hierin gekeken naar de regeling zoals geldig tussen 2006 en 2010 en vervolgens naar de huidige regeling. Hierbij zal met name worden gekeken naar welke organen er zijn en wat de rol van deze organen binnen het bestuur van de stadsregio is.

4.2 Regionaal bestuur in Nederland

De discussie over middenbestuur in Nederland is niet van de laatste jaren. Boogers en Hendriks (2005) stellen dat al meer dan een eeuw met enige regelmaat voorstellen worden gedaan voor een regionale bestuurslaag. In de loop der jaren zijn onder verschillende namen voorstellen gedaan voor hervorming van het bestuur. Een greep uit de lange reeks: streekgemeenten, gewesten, doeprovincies, provincies nieuwe stijl, stadsprovincies, landsdelen en zo is er nog een aantal te noemen (zie Witte:2002 en Schaap:1997). In deze paragraaf wordt bij een aantal van de voorstellen stilgestaan. Wat waren redenen voor de voorstellen en wat zorgde er voor dat deze vorm van middenbestuur er dan wel nooit is gekomen dan wel nu niet meer in die vorm bestaat?

In 1996 schrijven Berveling c.s. een bundel over middenbestuur in Nederland. Een bundel die zo stellen zij, “voortkomt uit verwondering.” Verwondering over hoe in Nederland invulling is gegeven aan het middenbestuur; de zwakke positie van provincies en de eindeloze reeks aan pogingen om de positie van provincies en gemeentelijke samenwerkingsverbanden te veranderen. De auteurs stellen zelfs dat er sprake is van “eindelozereorganisatie van het binnenlands bestuur”. Zoals al eerder werd opgemerkt is ook het nieuwste kabinet is van zins het binnenlands bestuur en de regio's in het bijzonder te gaan hervormen. Aan de eindeloze reorganisatie waar in 1996 over werd gesproken lijkt dus 15 jaar later nog geen einde te zijn komen.

Schaap (2009: 12) stelt dat het bij hervorming van regionaal bestuur vaak neerkomt op institutionele hervorming door schaalverandering. Volgens Schaap is het eeuwige dilemma bij dergelijke hervormingen de afweging tussen *system capacity* en *citizen effectiveness*. Volgens Schaap kunnen samenwerkingsverbanden tussen bestaande instituties een alternatief bieden voor institutionele hervorming. In zekere zin geldt dit ook voor de stadsregio, omdat deze in het leven is geroepen na het mislukken van de stadsprovincie. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan.

Een eerste begin van bovengemeentelijke samenwerking (1848-1945)

Het mag bekend verondersteld worden dat sinds de Grondwet van 1848 het bestuur in Nederland is vormgegeven langs de lijnen van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Op papier kent deze invulling drie bestuurslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Als kenmerken van een bestuurslaag worden onder meer aangehaald: een open huishouding, directe democratische controle en een integrale belangenafweging (Berveling et al. 1993: 13 en Derksen en Schaap 2004). Volgens de auteurs zijn de drie bestuurslagen nog altijd een leidend principe in de discussie over de invulling van het Nederlands bestuur.

Totdat de industrialisatie op gang komt in Nederland rond 1870 is er met name discussie over wat Toonen (1989) omschrijft als de “verticale afbakening”; het gaat dan vooral over waar de rechten, plichten en taken van de gemeenten ophouden en die van het Rijk beginnen. Met de opkomst van de grote industrie treedt ook schaalvergroting op van maatschappelijke processen. Gevolg van deze schaalvergroting is dat de schaal van de problemen en behoeften niet meer aansluiten op de schaal van de gemeentelijke grenzen. Dit leidt tot de behoefte bij gemeenten om te gaan samenwerken en daarmee komt ook de discussie over wat Toonen “horizontale afbakening” noemt op gang.

Volgens Toonen (1989: 402) zijn het met name financieel-economische redenen die aanzetten tot een samenwerking tussen gemeenten. Als voorbeeld noemt hij nutsvoorzieningen als gas en elektriciteit. Aan het begin van de 20^e eeuw worden dergelijke voorzieningen ondergebracht in samenwerkingsverbanden op basis van privaatrechtelijke constructies, zoals stichtingen en naamloze vennootschappen. Het voordeel van deze vorm is dat in samenwerking op basis van het privaatrecht de gemeenten meer vrijheid hebben, aldus Toonen.

Aan het begin van de vorige eeuw echter komt er steeds meer kritiek op deze vormen van samenwerking. Ook toen was de democratische legitimatie al het hete hangijzer. In 1931 wordt in de gemeentewet voor het eerst vastgelegd dat lokale overheden op vrijwillige basis met elkaar publiekrechtelijk kunnen gaan samenwerken. Tot aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in 1945 wordt op basis van gemeentewet door lokale overheden samengewerkt met name op het gebied van de eerder aangehaalde nutsfuncties.

Discussie over Gewesten (1945-1973)

Na de Tweede Wereldoorlog wordt in 1946 de Commissie Koelma ingesteld. De vrees was dat de bestuurlijke problemen in de stedelijke gebieden, die zich voor de oorlog al aftekenden, een snelle wederopbouw in de weg zouden staan. De staatscommissie kreeg de opdracht mee te adviseren over de “bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden” (Boogers en Hendriks 2005: 3).

De commissie komt terug met het advies om de intergemeentelijke samenwerking op basis van de gemeentewet van 1931 verder uit te breiden tot een zelfstandige bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie: zogenoemde districten. De Tweede Kamer en het kabinet vinden deze oplossing echter te ver gaan. De oplossing wordt gevonden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er komt een meer algemene wet voor samenwerking tussen gemeenten en ander openbare lichamen. Dit resulteert in een aantal gewesten.

Begin jaren zestig werd de organisatie van het binnenlands bestuur opnieuw ter discussie gesteld, en opnieuw werden er voorstellen gedaan voor de innovatie van het middenbestuur. Door de industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie waren er op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting problemen ontstaan die met intergemeentelijke samenwerking maar moeilijk konden worden opgelost (Boogers en Hendriks 2005: 4). Verder in dit onderzoek zal blijken dat op deze terreinen nog altijd problemen zijn.

In 1971 verscheen het ontwerp van de wet op de gewesten, dat bij gebrek aan politieke steun uiteindelijk weer werd ingetrokken. Gestimuleerd door de discussie over gewesten, nam het aantal en de intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in deze periode sterk toe. In de regio Rijnmond was in de vorm van het Openbaar Lichaam Rijnmond in 1965 al een apart openbaar lichamen ingesteld; niet alleen omdat hier de behoefte aan regionale coördinatie het sterkst werd gevoeld, maar ook omdat dit regiobestuur als proeftuin kon dienen voor de later in te stellen gewesten. Hierover in paragraaf 4.4 meer.

Provincie nieuwe stijl (1975-1985)

De kabinetten Den Uyl en Van Agt I proberen de discussie over de gewesten nieuw leven in te blazen en komen met voorstellen om te komen tot een aantal 'bestuursrayons'. Dit concept werd uitgewerkt in de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB). Het ontwerp voor deze wet wordt in 1975 gepresenteerd en daarin komt een plan naar voren voor zogenoemde 'miniprovincies'. Leidend in de WRBB is de gedachte dat door centralisatie een gebrek aan democratische controle en invloed was ontstaan. Daarnaast was door het gebruik van de Wgr een vierde bovengemeentelijke bestuurslaag ontstaan, die niet democratische gelegitimeerd was.

In 1977 komt men met het voorstel om te komen tot 24 provincies, die groot genoeg moeten zijn om de gedecentraliseerde overheidstaken uit te voeren, maar klein genoeg om ruimte te laten voor een succesvol democratisch proces. In 1983 wordt het voorstel voor de wet echter ingetrokken. Boogers en Hendriks (2005) stellen dat dit gebeurt om meer differentiatie toe te kunnen staan. De grootstedelijke regio's in de Randstad zouden niet in een zelfde bestuursvorm moeten worden gegoten als de meer landelijke regio's.

Volgens Berkhout (1996: 35) is het goed te verklaren dat de pogingen om het bestuur te hervormen en te herstructureren faalden. Hij stelt "monocentrisch bestuur is zelden effectief, maar had zeker weinig kansen gegeven de Nederlandse traditie van institutionele vervlochtenheid." Hij vervolgt met te stellen dat vele wetten tussen 1975 en 1983 "op de plank liggen om uiteindelijk nooit (...) gewijzigd te worden."

Stadsprovincies?! (1988-1997)

Aan het eind van de jaren '80 doet zich volgens Berkhout (1996: 43) een omslagpunt voor. Hij stelt dat de doelstelling van 'integraliteit' gedeeltelijk in ere wordt hersteld. Het gaat hier om integraliteit op operationeel niveau; dat wil zeggen dat het gaat om de uitvoering van beleid door decentrale overheden. Volgens Berkhout komt dit onder andere naar voren in meer probleemgericht werken.

In 1989 komt de Commissie Montijn met het rapport "grote steden, grote kansen". Het rapport is een pleidooi voor de versterking van de bestuurskracht van de stedelijke gebieden. Belangrijke overweging in deze rapportage is het verstevigen van de concurrentiepositie van de Nederlandse regio's binnen de Europese Unie.

Naast de Europese factor is de poging tot een stadsprovincie te komen ook ingegeven door de gedachte om van wat Boogers en Hendriks (2005: 7) omschrijven als een "lappendeken" van rayons van brandweer en politie, maar ook van arbeidsvoorziening, volkshuisvesting en onderwijsinspectie, naar een enkel niveau te brengen. Hierdoor zou het mogelijk moeten worden om tot een meer integraal beleid te komen.

Begin jaren '90 van de vorige eeuw komt het kabinet met de drie BoN-nota's; BoN staat voor Bestuur op Niveau. Deze nota's moesten leiden tot zeven grootstedelijke regio's waarvan Rotterdam er een zou worden. Er is bewust voor gekozen de reorganisatie te beperken tot zeven stedelijke regio's om een gunstig klimaat voor de verandering te scheppen, zo stellen Boogers en Hendriks (2005: 6). Door een overzichtelijk aantal bestuurders aan tafel te hebben hoopt het kabinet de operatie in de hand te kunnen houden. De regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag krijgen op voorspraak van de Tweede

Kamer zelfs een aparte status, omdat de bestuurders in deze regio's al vergevorderd zijn met afspraken over de bestuurlijke vernieuwing.

Alle inspanningen ten spijt loopt ook deze vernieuwingsoperatie stuk. Volgens Koppenjan en Cachet (1996) "in het zicht van de haven." Dit is voor een groot deel te wijten aan een tekort aan steun onder de bevolking en als gevolg daarvan afkalvende steun bij bestuurders. Als Amsterdam en Rotterdam een referendum uitschrijven over de herindelingen en het komen tot een stadsprovincie, wordt pijnlijk duidelijk dat de bevolking niet zit te wachten op de bestuurlijke vernieuwing.

Het referendum was slechts raadplegend, maar de meerderheden (in Rotterdam 86%) waren zo overweldigend, dat het kabinet de uitkomsten overneemt en het plan om tot stadsprovincies te komen laat varen. Als alternatief voor de stadsprovincie wordt gekozen voor meer intergemeentelijke samenwerking via de Wgr plus. Schaap (1997) veronderstelt dat de uitkomst van de referenda terug te voeren valt op het plan om de grote steden ook op te splitsen in kleinere stadsdelen om zo tot onderdelen van min of meer gelijke proportie te komen. "De steden als zodanig zouden niet meer bestaan." Dit sentiment betekende volgens hem de ondergang van de stadsprovincie. Op het specifieke geval van Rotterdam wordt verder ingegaan in paragraaf 4.4

Wgr-plus regio's (2000-heden)

Het huidige regionale bestuur is ingevuld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); en dan in het bijzonder de Wgr plus. Na het mislukken van het stadsprovinciebestuur werd deze wet aangescherpt en werd er voor een aantal regio's een "plus-status" in het leven geroepen. Deze plus status hield onder meer in dat de samenwerking minder vrijblijvend werd.

Momenteel zijn er in Nederland acht plusregio's. Naast de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, zijn het de stadsregio Arnhem-Nijmegen, het samenwerkingsverband regio Eindhoven, de regio Twente en Parkstad Limburg die een plusstatus hebben.

Wat wordt gezien als groot nadeel is het democratisch gehalte van de regelingen, omdat er geen directe verkiezingen zijn voor de vertegenwoordigende organen. Daarnaast heeft elke regio een eigen regeling, waardoor er ook in regio's die vergelijkbaar zijn geen uniformiteit bestaat als het gaat om de inrichting van het bestuur. Over de voor- en nadelen van de plusregio's en de onderlinge verschillen wordt in hoofdstuk V uitgebreid ingegaan.

Tot slot

Bovenstaande beschouwing maakt duidelijk dat de discussie over regionaal bestuur en de vorm daarvan niet nieuw is. In zekere zin lijkt er ook een herhaling van zetten plaats te vinden en is het dilemma dat door Schaap wordt geschetst tussen *system capacity* en *citizen effectiveness* een discussie die in de loop der jaren steeds weer oplaait. Witte (2002:20) stelt dat er sinds 1945 weinig schot in de zaak zit als het gaat om regionaal bestuur. Volgens hem is "oude wijn in nieuwe zakken, de verpakking was anders maar de inhoud bleef bijna dezelfde."

4.3 Een bredere blik op meso-bestuur

De problemen rondom de invulling van meso-bestuur beperken zich niet tot Nederland. Ook andere landen ondervinden soortgelijke problemen. In deze paragraaf wordt de blik verbreed naar hoe andere Europese landen invulling hebben gegeven aan hun middenbestuur. Hoe gaat men om met samenwerking tussen lokale overheden en op welke wijze geeft men in het buitenland invulling aan sturing en controle op regionaal niveau. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de Greater London Authority; dit omdat in vele onderzoeken wordt gerefereerd aan de succesvolle wijze waarop hier invulling is gegeven aan samenwerking in een metropoolregio.

Meso bestuur in Europees perspectief

In 1993 constateren onder ander Scharpe en Toonen (in Scharpe: 1993) een toename in Europese landen van wat zij ‘meso government’ noemen. Sinds die tijd zijn er vele (wetenschappelijke) publicaties verschenen over dit fenomeen, dat in Nederland beter bekend staat onder de naam ‘middenbestuur’ of ‘verlengd lokaal bestuur’. Deze vorm van bestuur is altijd onderdeel geweest van discussies over schaal en vormgeving.

In een bijdrage van Schrobbe uit 1996 plaatst hij de Nederlandse discussie in het internationaal perspectief. Hij stelt: “Los van de theoretische invalshoek verdient het aanbeveling om te kijken naar welke oplossingen in andere landen zijn bedacht voor de problematiek en hoe die oplossingen er dan in concreto uitzien” (Schrobbe 1996: 57). Hij stelt echter ook de kanttekening dat sommige vergelijkingen scheef kunnen gaan. De situaties zijn per land (en zelf per regio) verschillend. Wat in London werkt, werkt niet per definitie in de regio Rijnmond.

Schaap heeft in 2009 in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een quick scan gemaakt van innovatie in *sub-national government* in Europa. Hij focust in zijn stuk op trends die zichtbaar zijn in het bestuur in Europa zoals het ontstaan van het concept *governance* en het vernieuwen van democratische arrangementen.

Keating (1993: 297) stelt in een stuk over de rol van regio's in het Europese verband dat er ogenschijnlijk een tegenstelling is tussen het vormen van regiobestuur en de wil om meer centraal Europees te regelen. Volgens Keating is het echter niet per definitie zo dat regionovorming en Europeanisering elkaar tegenwerken. Hij stelt dat het regioniveau en het Europese niveau soms eenzelfde belang hebben, namelijk het omzeilen van de nationale overheid. Hij omschrijft de relatie als “*At times conflicting, at others linked to circumvent the nation state.*”

Wat opvalt als wordt gekeken naar de Europese regio's is dat een aantal ontwikkelingen zich breed lijkt af te tekenen. Schaap (2009: 8 ev) schets er een aantal. Allereerst blijkt dat in bijna alle Europese landen initiatieven worden ondernomen om tot meer participatie van burgers te komen en meer ruimte te laten voor initiatieven van burgers. Volgens Schaap is de roep om meer betrokkenheid van burgers een breed gedragen fenomeen en proberen regio's op verschillende manier invulling te geven aan deze ontwikkeling. Als voorbeelden noemt hij: burgerpanels, burgerjury's en districtsbudgetten.

Ook wordt in steeds meer landen gebruik gemaakt van het referendum. Ondanks het feit dat in Nederland referenda zacht gezegd niet onomstreden zijn, is in Europa een tendens te zien naar het steeds vaker raadplegen van de burgers voor bepaalde beslissingen. Een land dat hierin voorop loopt is Zwitserland, waar zowel lokaal als nationaal regelmatig een referendum wordt uitgeschreven. Schaap plaats wel de kanttekening van referenda vaak worden geïnitieerd door overheden zelf en slechts beperkt door burgers worden aangevraagd.

Een laatste ontwikkeling die Schaap schetst is het opkomen van de gekozen burgemeester. In Nederland is dit voorstel gestrand en vooralsnog lijkt het er niet op dat er op korte termijn een nieuwe poging wordt ondernomen, maar in andere Europese landen zet deze ontwikkeling zich wel door. Volgens Schaap is dit ook een indicator voor het veranderen van de rol van burgemeesters. Van burgemeesters wordt steeds meer gevraagd dat ze lokale (en regionale) leiders worden. Als voorbeelden hiervan worden de burgemeesters in het Duitse Hessen en de burgemeester van Londen aangehaald. Op de laatste wordt hieronder nog ingegaan.

Greater London Authority (GLA)

In de vele onderzoeken die de laatste jaren zijn gedaan naar regiovorming en samenwerking door lokale overheden, wordt meer dan eens gerefereerd aan de vorm die in de regio van Londen is gekozen. De manier waarop daar invulling is gegeven aan het middenbestuur wordt in de literatuur veel omschreven als een *best practice* (zie o.m. Rao: 2010 en Schaap et al.: 2009). Dat is reden om hier stil te staan bij de situatie zoals in Londen.

De taken van de GLA komen in zekere mate overeen met die van de stadsregio in Rotterdam, maar zijn iets uitgebreider. De regio houdt zich bezig met beleidsterreinen die vergelijkbaar zijn met die van de Wgr plus regio's in Nederland. Net als de stadsregio's is de GLA verantwoordelijk voor een strategische visie op de regio, transport en economische ontwikkeling. Daarnaast zijn de brandweer en politie ondergebracht bij de GLA, waar die in Nederland onder veiligheidsregio's vallen.

De rol van de GLA is echter wel anders. De GLA is niet in het leven geroepen om diensten te verlenen, zo stelt Rao (2006: 218), maar om "leidend te zijn, relaties te faciliteren en het ontwikkelen van een zo breed mogelijk scala aan partnerschappen binnen de metropool." De GLA heeft als gevolg hiervan vrijwel geen uitvoerende macht, maar heeft instrumenten gekregen om te sturen en te reguleren. In Nederland zou deze rol het beste kunnen worden omschreven als die van regievoerder. Op bestuur door regie wordt terugkomen in hoofdstuk V.

Belangrijke rol voor de burgemeester van Londen

Een van de meest opvallende aspecten van de nieuwe bestuursvorm in Londen is rol van de burgemeester. Dit is volgens Rao een verdienste van Tony Blair die er alles aan gedaan heeft een bijna 'Amerikaans model burgemeester' in de bestuursstructuur op te nemen. De verkozen burgemeester heeft geleid tot *strong civic leadership*. Het idee is dat de burgemeester een visie voor ogen heeft voor de ontwikkeling van de stad en op basis van zijn leiderschap in staat is de partijen bij elkaar te brengen die nodig zijn "to make things happen." Volgens Schaap (2009) toont het voorbeeld van de GLA aan dat het *institutional design* wel degelijk een belangrijk aspect van hervormingen en innovatie binnen het regionaal bestuur kan zijn.

4.4 Regionaal bestuur in de regio Rotterdam; een plaatsbepaling

Hierboven is breder ingegaan op regionaal of meso bestuur in Europa. Om helder te hebben hoe het tot de huidige vorm van regionaal bestuur in de Rotterdamse regio is gekomen, is het zaak de recente historie van het regionaal bestuur in de regio Rijnmond te schetsen. Er wordt met name stil gestaan bij de invulling van BoN-nota's en bij de (mislukking van) de stadsprovincie. Wat zijn punten waar eerder regionale samenwerking op stuk liep?

Zoals al eerder aangestipt is de Rotterdamse regio bij uitstek een geografisch gebied waarbinnen samenwerking noodzakelijke lijkt. Een blik op de kaart van de (stads)regio Rotterdam (zie bijlage I) leert dat de verschillende gemeenten rondom de Nieuwe Waterweg bijna worden gedwongen tot afstemming van hun beleidsvoornemens. Het is niet voor niets dat er bijvoorbeeld werd getracht door middel van een zogenoemd 'havenschap' de belangen van de haven bij elkaar te brengen op regionaal niveau.

Het is echter niet slechts een geografische factor die noopt tot samenwerking. Indien wordt gekeken naar wat Winsemius c.s. (2000: 56) omschrijven als de "maatschappelijke oriëntatie" van inwoners van de regio, dan kan men niet anders concluderen dan dat er sprake is van een natuurlijke regio. Bij de maatschappelijke oriëntatie van mensen gaat het volgens Winsemius c.s. om een tweetal zaken. Ten eerste gaat het om 'regiogevoel'. Daarnaast gaat het om meer meetbare en kwantificeerbare zaken, zoals pendelstromen en koopstromen (Winsemius c.s. 2000: 58).

Uit onderzoekscijfers van het CBS over koopstromen en pendelstromen in de regio Rotterdam blijkt dat burgers van de omliggende gemeenten zich sterk op Rotterdam oriënteren en ook gebruik maken van voorziening in de stad Rotterdam, zoals culturele instellingen en winkelgebieden. Ook woont een (steeds grotere) deel van de mensen dat werkt in Rotterdam in één van de buurgemeenten. Het Algemeen Dagblad (11-08-2010) spreekt zelfs van een "uittocht naar de regio". Dat lijkt wat overdreven, maar het lijkt wel zo te zijn dat de mate waarin stad en regio vervlochten zijn, toeneemt.

Openbaar Lichaam Rijnmond (OLR)

De ontwikkeling van regionaal bestuur in Rotterdam loopt grotendeels parallel met die van de rest van Nederland zoals hierboven beschreven. De regio Rotterdam en de stad in het bijzonder stonden echter in 1945 na de Tweede Wereldoorlog zo mogelijk voor nog grotere opgaven dan de rest van Nederland. Grote delen van de stad en haven lagen immers in puin. Mede als gevolg hiervan fungeert de regio Rotterdam lange tijd als voorloper van verschillende reorganisatieprocessen (Schaap 1997: 159).

In 1964 leidt deze voortrekkersrol tot oprichting van het Openbaar Lichaam Rijnmond. Dit was een rechtstreeks door de bevolking gekozen bestuursorgaan dat zich bevond tussen de gemeenten en provincie bedoeld om de specifieke problemen op regionaal niveau in de regio te coördineren. Het Openbaar Lichaam Rijnmond startte in 1964 als voorloper op een operatie van bestuurlijke vernieuwing. Het heeft bestaan tot 1986. De opheffing van het OLR wordt door Koppenjan en Cachet (1996: 93) omschreven als een "bestuurlijk trauma." Een trauma waar de regio en het landsbestuur nog altijd niet overheen lijken zijn. Na het opheffen van het OLR is er geen direct gelegitimeerd regionaal bestuur meer geweest.

Het OLR klapte, omdat spanningen ontstonden tussen het bestuur het Openbaar Lichaam en het college van Rotterdam. Met name burgemeester Peper zou grote problemen hebben gehad met sommige punten waarop het OLR zich mengde in wat hij een gemeentelijke aangelegenheid vond. De relatie tussen het college van Rotterdam en het bestuur van het OLR (nota bene onder leiding van oud-burgemeester van Rotterdam Van der Louw) leidde uiteindelijk tot een onhoudbare situatie en het opheffen van het OLR. (Witte: 2002).

Openbaar Overlegorgaan Rijnmond (OOR)

Met het opheffen van het OLR kwam echter geen einde aan de regionale samenwerking. Bestuurders bleven de noodzaak zien van afstemming van regionaal beleid. Om woorden van Witte te citeren: “het OLR is dood, leve het OOR.” Koppenjan en Cachet vinden het een opvallende ontwikkeling dat zo snel na het opheffen van het OLR een nieuwe vorm wordt gevonden voor samenwerking. Zoals gesteld ging het opheffen van het OLR met de nodige problemen gepaard, die bij sommige bestuurders “diepe littekens” achter lieten (Koppenjan en Cachet 1996: 93-94).

Het OOR begon als een forum voor burgemeesters, in de woorden van Koppenjan en Cachet (1996) “een burgemeestersclub”, maar groeide uit tot een bredere regionale organisatie. De samenwerking beperkte zich ook niet tot het bestuurlijk niveau, maar ook op ambtelijk niveau werd steeds vaker de samenwerking gezocht. Aan het OOR kwam een einde in 1994 toen (in eerste instantie als overgangsregeling) werd overgegaan naar samenwerking in de stadsregio. Het OOR zou de basis moeten zijn geweest voor een stadsprovincie, maar zover zou het nooit komen.

Het mislukken van de stadsprovincie Rotterdam

Bepalend voor de huidige stand van zaken is de poging midden jaren '90 van de vorige eeuw om tot een volwaardig regionaal bestuur te komen in de vorm van een stadsprovincie. Deze poging liep, zoals al eerder werd besproken, stuk.

Het referendum dat leidt tot het intrekken van de wet die de stadsprovincie moet mogelijk maken wordt door Koppenjan en Cachet gekwalificeerd als “splitszwam”. Het referendum is zowel inhoudelijk als qua vorm vanaf het eerste moment omstreden. De uitkomst echter - 86 % van de bevolking is tegen de oprichting van een stadsprovincie - laat weinig ruimte voor discussie. Rotterdam is tegen opsplitsing van de eigen gemeente in stadsdelen om zo de stadsprovincie mogelijk te maken.

De grote uitslag voor het ‘nee-kamp’ leidt tot een trendbreuk in het proces om te komen tot een volwaardig regionaal bestuur. Het opsplitsen van Rotterdam blijkt hierbij het grootste obstakel om tot een succesvolle invoering van de stadsprovincie te komen. Dwars door de lijnen van politieke partijen heen ontstaat een scheidslijn van voor- en tegenstanders.

Koppenjan en Cachet (1996: 111-113) vragen zich af of de reorganisatie van het (regionale) bestuur een onmogelijke opgave is. Aan de “ernst van de problematiek” kan het volgens hen niet liggen; het feit dat de discussie over regionaal bestuur steeds weer de kop opsteekt lijkt deze stelling te onderbouwen. Verklaringen voor het mislukken van hervormingen moeten volgens auteurs eerder worden gevonden in het feit dat regionale problemen niet direct door de bevolking worden gevoeld en er geen optimale oplossing te vinden valt. Daarnaast stellen ook zij vast dat de (toenemende) complexiteit van de samenleving en bijbehorende sturingsopgaven, hervormingen in de weg staan.

4.5 De Stadsregio Rotterdam

Na het mislukken van de stadsprovincie moesten bestuurders in de regio Rotterdam toch door met het op enigerlei wijze afstemmen van beleid en het vormen van regionaal beleid. In navolging van het mislukken van de stadsprovincie werd de samenwerking voortgezet in de stadsregio die in 1994, in eerste instantie als overgangsregeling, was opgericht. Al was het volgens Witte (2002: 190) tegen wil en dank. De kop boven de paragraaf in zijn boek met het voorstel de stadsregio Rotterdam voort te zetten is sprekend: “Dan maar een gemeenschappelijke regeling.”

In onderstaande paragraaf wordt stilgestaan bij de situatie zoals deze dat afgelopen jaren is geweest en zoals deze de komende jaren zal zijn. Allereerst wordt kort aandacht besteed aan de gemeenschappelijke regeling voor de periode 2006-2010. Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal evaluaties en andere rapporten die de laatste jaren zijn verschenen. Tot slot wordt uiteen gezet hoe de huidige regeling er uit ziet; welke organen te onderscheiden zijn en hoe deze zich verhouden tot elkaar. Hierbij wordt met name gekeken naar de formele mogelijkheden die raadsleden hebben om invloed uit te oefenen op het bestuur van de regio.

Missie

De stadsregio opereert vanuit een missie. In deze missie komen de beleidsterreinen en rol van regio naar voren. De missie draagt ook iets in zich van een situatie waar de regio naar toe wil werken en fungeert als leidraad voor hetgeen de stadregio voorstelt en ten uitvoer brengt. De huidige missie van de stadsregio wordt op de voorkant van de gemeenschappelijke regeling als volgt opgetekend:

“De stadsregio Rotterdam is een slagvaardig, op uitvoering gericht regionaal bestuur dat via een integrale aanpak zaken tot stand brengt, die gemeenten afzonderlijk niet kunnen realiseren. De stadsregio werkt aan een goed bereikbare regio met een sterke concurrentiepositie en een aantrekkelijk leef-, woon- en vestigingsklimaat. De stadsregio versterkt daartoe de economische, ruimtelijke en sociale samenhang van de regio.”

Deelnemers

De stadsregio Rotterdam beslaat het grondgebied van de deelnemers. Zowel in de regeling van 2006, als de huidige regeling is dit gebied hetzelfde, met dien verstande dat Rozenburg inmiddels is opgegaan in Rotterdam. In bijlage I is een overzichtskaart van de stadsregio Rotterdam te vinden. De regio bestaat uit de volgende gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maasluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg (tot 2010)⁷, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne.

Omdat de gemeenten qua inwoneraantal en oppervlakte sterk van elkaar verschillen is er sprake van een gewogen aantal stemmen in de regiораad (regeling 2006) en het algemeen bestuur (regeling 2010). In de bijlagen 2 en 3 staan de stemverhoudingen schematisch weergegeven. Wat hierbij vooral opvalt, is dat Rotterdam in beide regelingen net iets meer dan 1/3 van het totaal aantal stemmen heeft.

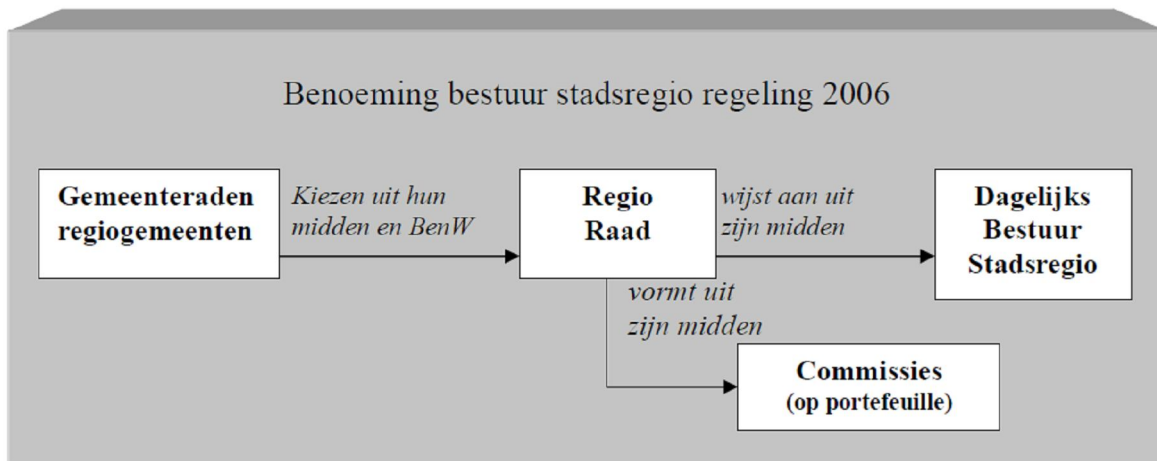
⁷ Rozenburg is sinds 2010 geen zelfstandige gemeente meer, maar een deelgemeente van de gemeente Rotterdam.

De periode 2007-2010

In de bestuursperiode voorafgaand aan de huidige werd in de regio Rijnmond ook middels een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr plus invulling gegeven aan regionaal bestuur. De regeling was echter wezenlijk anders op het gebied van benoeming van het bestuur en de wijze waarop de besluitvorming was ingericht dan de regeling die nu van kracht is. Vandaar dat hier kort wordt stilgestaan bij de belangrijkste elementen van de regeling 2007-2010.

Benoemingen

De benoemingen in de regeling van 2007 verliepen volgens een getrappt systeem. Dit hield in dat de gemeenteraden van de deelnemers een aantal afgevaardigden uit hun midden kozen die namens de gemeente zitting namen in de regioraad. De regioraad besloot vervolgens over het samenstellen van het dagelijks bestuur van de regio. Daarnaast werden uit de regioraad op thema commissies gevormd. De thema's komen grotendeels overeen met de portefeuillevindeling binnen het dagelijks bestuur. In de commissies werd ook gestreefd naar een evenredige afvaardiging van leden naar gemeente en politieke kleur.



Afbeelding: schematische weergave benoemingen bestuur regeling 2006

Bestuursorganen

In de regeling worden onder andere de bestuursorganen benoemd die binnen de regio een rol spelen. Het bestuur van de stadsregio bestond in de vorige periode uit de regioraad, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende organen: hoe worden ze samengesteld en wat zijn de bevoegdheden die aan de afzonderlijke organen zijn toebedeeld?

Regioraad

De regioraad werd in de vorige periode samengesteld door de leden van de afzonderlijke gemeenteraden. Deze raad bestond (exclusief de voorzitter) uit 41 leden. Deze leden werden gekozen door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten uit de leden van deze raad en het college van burgemeester en wethouders.

“Alle bevoegdheden in het kader van deze regeling, die niet aan een ander orgaan zijn opgedragen, behoren aan de regioraad”, zo stelt de regeling. De bevoegdheden van de regioraad waren in zekere mate te vergelijken met die van een sturend en controlerend orgaan zoals de gemeenteraad. De regioraad kon het uitoefenen van een deel van de bevoegdheden opdragen aan het dagelijks bestuur.

De regioraad was voorts verplicht tot het geven van inlichtingen aan de gemeenteraden van de deelnemers. Dit zowel gevraagd als ongevraagd. De leden van de regioraad die de gemeente vertegenwoordigden waren verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad van hun eigen gemeente over het door hen gevoerde beleid en ingenomen standpunten in de regioraad. Als een lid van de regioraad niet meer het vertrouwen had van de gemeenteraad van zijn gemeente dan kon deze gemeenteraad het lid ontslaan uit zijn functies op regioniveau.

Verder werden uit de regioraad een aantal commissies gevormd. Deze commissies waren vergelijkbaar met commissies zoals deze in het gemeentelijk bestel worden gevormd. In grote lijnen kwamen de inhoudelijke beleidsterreinen van de commissies overeen met de portefeuilles van de leden van het dagelijks bestuur van de regio.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bestond in de vorige periode uit negen leden, te weten de voorzitter en acht andere leden. Deze acht andere leden werden door en uit de regioraad aangewezen. Wat opvalt, is de bijzondere positie die Rotterdam hierin had. Twee van de door en uit de regioraad benoemde leden, werden aangewezen uit de leden die de gemeenteraad van Rotterdam aanwees in de regioraad. Rotterdam had (naast de voorzitter) dus te allen tijde 2 leden in het dagelijks bestuur. De leden van het dagelijks bestuur konden worden ontslagen als ze het vertrouwen van de regioraad verloren.

Het dagelijks bestuur was belast met de voorbereiding van voorstellen die aan de regioraad werden voorgelegd en het uitvoeren van de besluiten die de regioraad nam. Daarnaast droeg het dagelijks bestuur zorg voor de financiën van de stadsregio. Het dagelijks bestuur had een informatieplicht naar zowel de regioraad als de raden van de deelnemende gemeenten. Verantwoording werd in de eerste plaats afgelegd in de regioraad.

De voorzitter

De burgemeester van de gemeente Rotterdam was in de vorige periode zowel de voorzitter van de regioraad als van het dagelijks bestuur. Als voorzitter had hij in het dagelijks bestuur één stem. In de regioraad had hij geen stem. Naast de voorzitter had het dagelijks bestuur een of meerdere vicevoorzitters die de voorzitter konden vervangen. Deze vicevoorzitters mochten geen raadslid of wethouder zijn in Rotterdam.

De voorzitter was in eerste plaats belast met de leiding van de vergaderingen van de regioraad en het dagelijks bestuur. Daarnaast vertegenwoordigde de voorzitter het lichaam “in en buiten rechte”, zo stelt de regeling. Indien de gemeente Rotterdam betrokken was bij een geding waar ook de stadsregio betrokken was dan werden de bevoegdheden uitgevoerd door een van de vicevoorzitters.

Besluitvorming

De besluitvorming in de vorige regeling vond op ‘afstand’ van de gemeenteraden plaats. De regioraad stemde in met voorstellen van het dagelijks bestuur en was ook verantwoordelijk voor toezicht en controle op het stadsregiobestuur. De regioraad was op zijn beurt verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraden van de deelnemers. Gemeenteraadsleden vertrouwden er op dat de leden die namens de betreffende gemeente in de regioraad zaten de belangen van de gemeente goed verdedigde. Daarnaast gold voor Rotterdam dat vrijwel alle politieke fracties een afgevaardigde in de regioraad hadden en zo op de hoogte bleven van hetgeen zich er af speelde. Als men het idee had dat ingrijpen noodzakelijk was, dan waren de lijnen toch relatief kort en stond het regiobestuur toch dichtbij.

Herbezinning; een stille en verbindende kracht?

Gedurende de periode 2006-2010 is een aantal onderzoeken gedaan naar het functioneren van de stadsregio's. Ook in Rotterdam is in deze periode ruimschoots aandacht besteed aan hoe het bestuur in komende perioden anders en beter kan worden ingericht. Door middel van een bestuurlijke werkgroep werd getracht tot een gemeenschappelijke visie te komen over de invulling van het regiobestuur na 2010. Voorts werd door de Commissie Nijpels, in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), onderzoek gedaan naar regiobestuur. Hieronder wordt kort op beide onderzoeken ingegaan en stilgestaan bij de meest opvallende conclusies die betrekking hebben op het onderwerp van dit onderzoek.

DIALOOG 2009: Verbindende Kracht

Een eerste onderzoek is door de stadsregio zelf verricht. In 2009 komt de bestuurlijke werkgroep DIALOOG 2009 onder leiding van Bolsius met haar rapport "verbindende kracht". Deze werkgroep kreeg de opdracht mee om "een door de gezamenlijke gemeenten gedragen, realistische visie op regionale samenwerking na 2010 te formuleren" (Dialoog 2009: 5). In verschillende bijeenkomsten met bestuurders en raadsleden is getracht de visie te verwezenlijken.

Een van de conclusies van het rapport is dat de bestuurders binnen de regio eigenlijk een volwaardig regionaal bestuur willen. Men concludeert echter dat dit nu niet realistisch is en constateert dat verlengd lokaal bestuur dan de enige optie is (zie Dialoog 2009: 19ev.). Het actiever betrekken van de gemeenteraden bij het regiobestuur is ook in dit rapport een van de speerpunten. Men stelt dat door de komst van dualisme op lokaal niveau de rol van de raden is veranderd en de raden ook regionaal een andere positie innemen. Om meer betrokkenheid te bewerkstelligen zal de informatiepositie van de raadsleden worden versterkt. Het rapport gaat echter niet concreet in op de invulling van de informatievoorziening (zie Dialoog 2009: 20).

In het rapport worden ook de lijnen geschetst van de nieuwe regeling die sinds 2010 van kracht is. Zo staat in het rapport dat de regiораad kan worden vervangen door een algemeen bestuur en dat de commissies van de regiораad kunnen worden opgeheven en vervangen door portefeuillehoudersoverleggen. Het dagelijks bestuur zou zich meer als procesbestuurder moeten opstellen. Verderop in deze paragraaf wordt op de nieuwe regeling nader ingegaan.

De Commissie Nijpels: De stille kracht

Naast de interne consultatie werd er ook door een onderzoekscommissie van de VNG onderzoek gedaan naar verlengd lokaal bestuur. De Commissie Nijpels (naar zijn voorzitter) schreef het rapport "De stille kracht". De ondertitel "Over de noodzaak van stadsregio's", geeft de belangrijkste conclusie al prijs. De commissie stelt vast dat er in Nederland onontkoombaar behoefte is aan regionaal bestuur en dat de Wgr-plus momenteel de enige methode is om hier invulling aan te geven (Commissie Nijpels 2009: 7).

Vorst stelt de commissie dat het verwijt dat stadsregio's te weinig democratisch gelegitimeerd zouden zijn onjuist is. De commissie (2009: 28) stelt "dat in alle regio's bevredigende oplossingen zijn gevonden voor de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraden." De vraag is hierbij gerechtvaardigd waarom parallel aan het onderzoek van de Commissie Nijpels in Rotterdam een operatie op touw wordt gezet om het regionale bestuur anders in te richten en de betrokkenheid van de raden te vergroten. Op deze veranderingen wordt nu ingegaan.

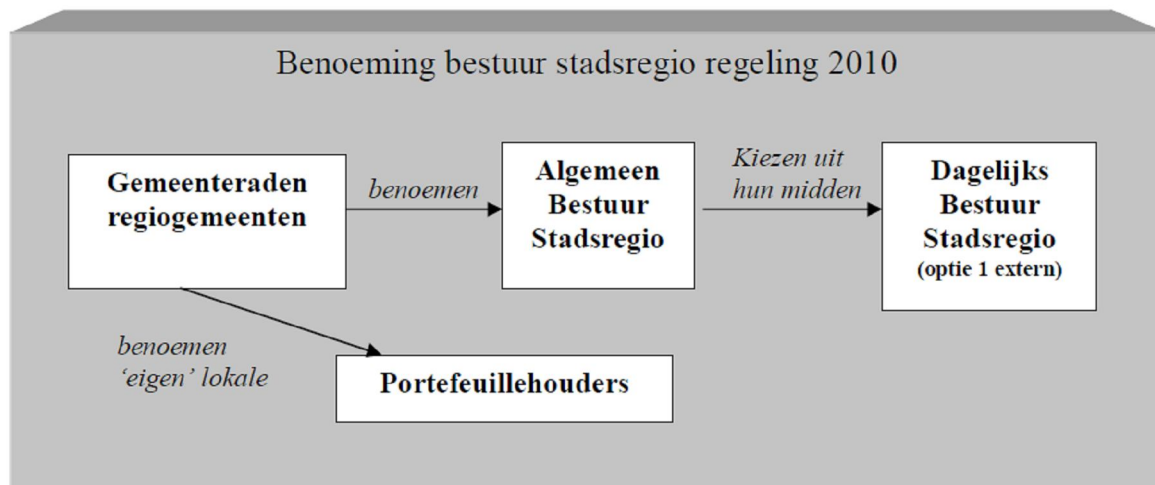
De huidige regeling voor 2010-2014

Op 14 april 2010 is de nieuwe regeling voor komende vier jaar vastgesteld. De belangrijkste veranderingen zijn het vervangen van de regiораad door een algemeen bestuur en het in het leven roepen van een portefeuillehoudersoverleg, waar de verschillende bestuurders uit de deelnemende gemeenten het beleid in specifieke portefeuilles trachten af te stemmen. Dit overleg kan worden gezien als een soort vervanging van de commissies zoals deze in de regiораad functioneerden, met dien verstande dat er minder raadsleden zitting hebben in het portefeuillehoudersoverleg

In de praktijk komt het er ook op neer dat er geen politieke fracties meer zijn zoals in de regiораad, waar men zich vaak op basis van politieke kleur organiseerde. Het idee is dat er nu echt sprake is van geografische vertegenwoordiging. Met andere woorden; de leden in het algemeen bestuur zitten daar in de eerste plaats om de belangen en standpunten van de raad van 'hun' gemeente te verspreiden en te verdedigen; de leden zitten er als Rotterdammer of Schiedammer en niet als lid van de fractie van een politieke partij.

Benoemingen

In de nieuwe regeling is er ook een andere wijze van benoeming. Het algemeen bestuur vervangt de vroegere regiораad en bestaat uit minder leden. De leden van het dagelijks bestuur worden gekozen uit en door de leden in het algemeen bestuur. Er is een uitzondering en dat is het "eventuele zevende lid" van het dagelijks bestuur. Dit lid kan 'extern' worden aangetrokken.



Afbeelding: schematische weergave benoemingen bestuur regeling 2010

Bestuursorganen

Het bestuur van de stadsregio bestaat sinds het ingaan van de nieuwe regeling uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Waarbij de voorzitter zowel voorzitter van het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur is. Nieuw in de regeling is een portefeuillehoudersoverleg, dat niet de status van bestuursorgaan heeft, maar wel advies kan uitbrengen aan de bestuursorganen van de stadsregio.

Algemeen Bestuur

Het algemeen bestuur van de stadsregio bestaat, exclusief de voorzitter, uit 30 leden. De leden worden gekozen door de raden van de regiogemeenten uit de wethouders en de raadsleden van deze gemeenten. Hierbij zijn de voorzitters (burgemeesters) inbegrepen. Elk van de 15 gemeenten wijst voor het algemeen bestuur van de stadsregio twee leden aan. De 30 leden beschikken gezamenlijk over 110 stemmen die volgens een gewogen stemverhouding over de gemeenten zijn verdeeld. In bijlage 3 is deze schematisch weergegeven.

Het lidmaatschap van het algemeen bestuur houdt op zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad of het college waardoor men is aangewezen. Daarnaast kan de gemeenteraad die het lid heeft aangewezen het vertrouwen in het lid opzeggen. Indien dit het geval is, wordt het lid ontslagen uit zijn functie in het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur geeft het raden van de deelnemers inlichtingen over het door de stadsregio gevoerde en te voeren beleid. Als de leden van de raad om informatie vragen is het algemeen bestuur verplicht deze te verstrekken. Leden van het algemeen bestuur kunnen door de raad van de gemeente die zij vertegenwoordigen ter verantwoording worden geroepen over hun werkzaamheden in het algemeen bestuur.

Dagelijks Bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat uit zes leden gekozen uit en door het algemeen bestuur (vijf leden plus de voorzitter). Ten minste een van de vijf leden komt uit de geledingen van Rotterdam. Daarnaast is er ruimte om voor een bepaalde portefeuille een extra (extern) lid aan te wijzen. In de huidige situatie is dit de heer De Jonge, wethouder van onder andere jeugdbeleid in Rotterdam. In het dagelijks bestuur van de stadsregio vervult hij deze portefeuille ook. Hierdoor zijn drie van de zes leden in het bestuur uit Rotterdam afkomstig.

Het dagelijks bestuur is wat betreft taken en bevoegdheden in grote mate voor hetzelfde verantwoordelijk als in de vorige regeling. Men heeft nu alleen informatie en verantwoordingsplicht aan het dagelijks bestuur en een informatieplicht direct aan de gemeenteraden. De leden van het dagelijks bestuur kunnen worden ontslagen als het algemeen bestuur het vertrouwen in hen opzegt.

De Voorzitter

De rol en invulling van de taken van de voorzitter is vrijwel niet veranderd, met dien verstande dat hij in de nieuwe regeling ook voorzitter is van het algemeen bestuur en niet meer van de opgeheven regioneraad. De voorzitter is nog steeds de burgemeester van Rotterdam en hij vertegenwoordigt nog altijd de regio “in en buiten rechte” en heeft een of meerdere vice-voorzitters die hem kunnen vervangen.

Portefeuillehoudersoverleg

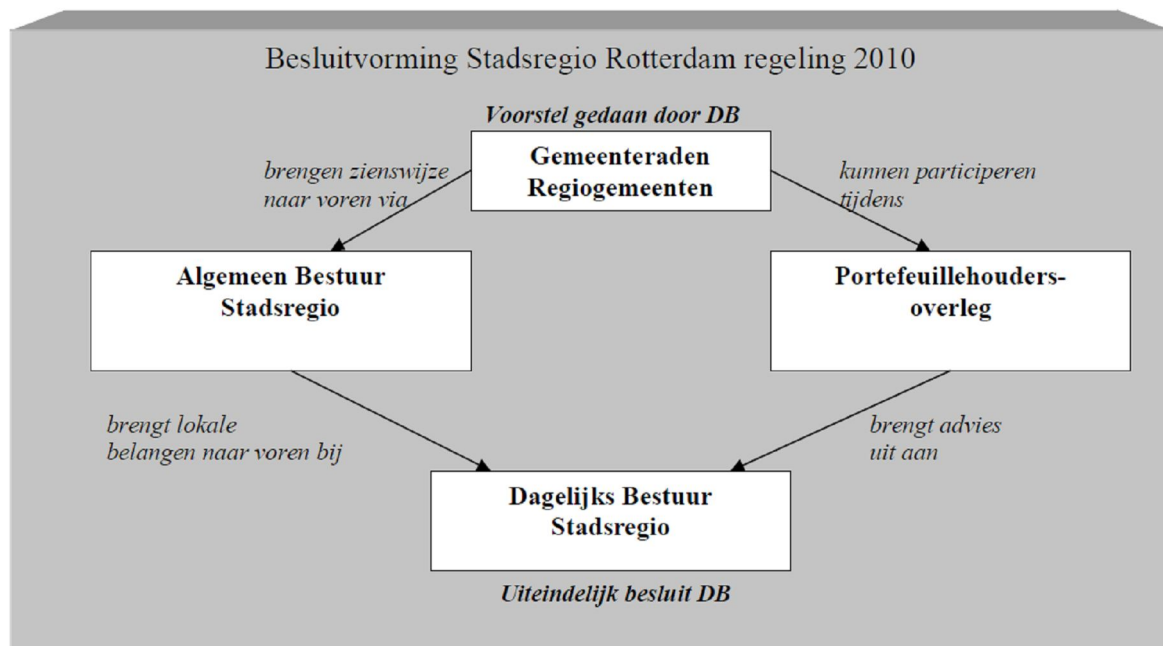
In plaats van de commissie van de regioneraad is er in de huidige regeling een portefeuillehoudersoverleg in het leven geroepen. Dit is een overleg tussen de leden van de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. De overleggen zijn ingericht naar de portefeuilles van de bestuurders van het dagelijks bestuur. De voorzitter van het overleg is het lid in het dagelijks bestuur belast met de betreffende portefeuille.

Het portefeuillehoudersoverleg brengt advies uit aan het dagelijks bestuur. Over voostellen van het dagelijks bestuur wordt door het portefeuillehoudersoverleg ook advies uitgebracht aan het algemeen bestuur. De vergaderingen van het portefeuillehoudersoverleg zijn openbaar en raadsleden kunnen hierbij aanschuiven als ze dat wensen.

Besluitvorming

De besluitvorming is ook anders ingericht met de komst van de nieuwe regeling. Voor de gemeente Rotterdam geldt dat er geen gemeenteraadsleden zijn afgevaardigd naar het algemeen bestuur, maar twee wethouders (mevrouw Baljeu en de heer Karakus). Om de raad toch te betrekken bij de besluitvorming worden stukken zoals de RSA eerst naar de gemeenteraad gestuurd die in de raads- en/of commissievergadering een zienswijze op het voorliggende stuk formuleert. Deze zienswijze wordt dan door de leden van het algemeen bestuur in de vergaderingen van het algemeen bestuur naar voren gebracht. Daarnaast kunnen de gemeenteraden via het portefeuillehoudersoverleg hun visie naar voren brengen.

In het schema hieronder staat een en ander schematisch weergegeven. In de volgende paragraaf staan de belangrijkste bepalingen uit de regeling als het gaat om de rol die raadsleden kunnen spelen in het regiobestuur.



Afbeelding: schematische weergave besluitvorming regeling 2010-2014

De Gemeenteraden in de regeling 2010-2014

De rol van de gemeenteraden is in de nieuwe regeling anders dan bij de vorige regeling. Waar in de vorige regeling de raden nog enigszins direct vertegenwoordigd waren in de regioaad en er sprake was van een soort “halve” directe democratie, is in de nieuwe regeling de vertegenwoordiging geheel indirect gekozen.

Ondanks het feit dat de gemeenteraden niet als “bestuursorgaan” in de regeling worden genoemd, hebben de raadsleden van de deelnemende gemeenten een aantal rechten. Hieronder wordt op deze rechten ingegaan, wat houden deze in en waarop zijn ze gebaseerd? Het gaat hierbij om een feitelijke beschrijving op basis van de juridische stukken die ten grondslag liggen aan de inrichting van het regiobestuur. Andere mogelijkheden voor sturing en beïnvloeding worden in hoofdstuk V en VI verder uitgediept.

Spreekrecht in opiniërend deel van de vergadering van het Algemeen Bestuur

Met het ingaan van de nieuwe regeling is de vergadering van het algemeen bestuur van de stadsregio Rotterdam opgedeeld in een opiniërend deel en een besluitvormend deel. In het opiniërende gedeelte van de vergadering mogen ook gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten het woord voeren. Daarom is ook in dit gedeelte van de vergadering het vragenhalfuur ondergebracht. In dit gedeelte van de vergadering worden geen besluiten genomen.

Art. 4.2 In het opiniërende deel van de vergadering vind geen besluitvorming plaats. Er worden argumenten gewisseld en informatie verstrekt. Naast leden van het algemeen bestuur, hebben de raadsleden en de leden van de colleges van de deelnemende gemeenten, hun voorzitter inbegrepen, ook spreekrecht.

Aan het daarop volgende besluitvormende gedeelte van de vergadering nemen uitsluitend de leden van het algemeen bestuur deel. Hier worden de besluiten genomen, ook over de onderwerpen waarin het opiniërende gedeelte van gedachte is gewisseld.

Vragen stellen tijdens het ‘vragenhalfuur’

Voordat de op de agenda vermelde punten ter sprake komen is er voor aanwezige leden in het opiniërend deel mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de dagelijks bestuur en de voorzitter. Deze vragen dienen uiterlijk vier uur voor aanvang van de vergadering te worden ingediend. Naar aanleiding van de vragen of de beantwoording kunnen de overige leden één nadere vraag stellen. De grond hiervoor ligt in art. 20 Reglement van Orde Algemeen Bestuur:

Art. 20.1 Alvorens de op de agenda vermelde punten in behandeling komen kan ieder lid van het algemeen bestuur en raadslid van een deelnemende gemeente vragen aan de voorzitter en het dagelijks bestuur stellen over een onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag.

Art. 20.6 Andere leden van het algemeen bestuur en raadsleden van de deelnemende gemeenten kunnen, voordat voor de tweede maal wordt geantwoord, ieder één nadere vraag stellen over hetzelfde onderwerp. Deze mag echter niet worden toegelicht.

Art. 20.7 Over een onderwerp dat tijdens het vragenhalfuur aan de orde wordt gesteld, kunnen geen moties ingediend worden

Het stellen van schriftelijke vragen

Voorts hebben de leden van de gemeenteraden het recht schriftelijke vragen te stellen aan het dagelijks bestuur van de stadsregio. Beantwoording volgt binnen vier weken aan het algemeen bestuur van de stadsregio. Dit recht is gebaseerd op artikel 21 Reglement van Orde Algemeen Bestuur:

Art. 21.1. Ieder lid van het algemeen bestuur en raadslid van een deelnemende gemeente kan aan de voorzitter of aan het dagelijks bestuur schriftelijk vragen stellen.

Art 21.2. Deze vragen moeten, kort, duidelijk geformuleerd en voorzien van een toelichting, bij de voorzitter worden ingediend.

Art 21.5. Behoudens het bepaalde in het derde lid worden uiterlijk binnen vier weken de vragen met de toelichting en het antwoord aan het algemeen bestuur toegezonden. Kan deze termijn niet worden aangehouden dan deelt het dagelijks bestuur danwel de voorzitter zulks schriftelijk aan het algemeen bestuur mede onder vermelding van de oorzaak van de vertraging en volgt het antwoord zo spoedig mogelijk daarna. Zo nodig geeft het dagelijks bestuur danwel de voorzitter elke maand schriftelijk de oorzaak van de vertraging aan totdat het antwoord is gegeven.

Aandragen agendapunten vergadering Algemeen Bestuur door raden

Voor de gemeenteraden is de mogelijkheid ingevoerd dat zij ook onderwerpen voor de agenda van de vergadering van het algemeen bestuur kunnen aandragen. Hierbij kan de voorzitter een onderwerp weigeren op de agenda te plaatsen als er geen regionale aspecten aan dit onderwerp verbonden zijn. Dit is volgens de stadsregio nadrukkelijk een 'kan-bepaling'. Deze punten dienen uiterlijk 5 weken voor de vergadering (een week voor het versturen van de voorlopige agenda) bij de voorzitter te worden ingediend.

Hoofdstuk V Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht de theorieën zoals uiteengezet in hoofdstuk II toe te passen op de situatie binnen de stadsregio. Hoe kan men vanuit de verschillende perspectieven kijken naar de ‘werkelijkheid’ van de relatie tussen raad en regio? Leveren de verschillende perspectieven verschillende inzichten op en wat valt er vanuit de verschillende perspectieven te leren? Het doel is te kijken wat terugkerende factoren zijn die leiden tot een suboptimale invulling van de relatie tussen stad en regio. Uiteindelijk zal worden getracht in hoofdstuk VI aanbevelingen te doen op basis van de theoretische perspectieven om de relatie te optimaliseren.

In dit hoofdstuk zal echter op sommige plekken vast een voorschot worden genomen op de aanbevelingen door bepaalde voorbeelden uit de regionale praktijk aan te halen. Dit is wetenschappelijk niet geheel juist, maar is voor de structuur wel verhelderend.

In het vorige hoofdstuk is met name beschreven hoe de regio formeel in elkaar steekt. Een beschrijving van de formele structuren zegt echter weinig over het functioneren van deze structuren. Er zal in dit hoofdstuk dan ook met enige regelmaat worden verwezen naar evaluaties van verlengd lokaal bestuur, discussies in publieke fora (zoals de gemeenteraad), gesprekken met betrokkenen en specialisten op het gebied van regionale samenwerking en eigen observaties. Dit om onvolkomenheden in het dagelijks functioneren van de formele structuur bloot te kunnen leggen. Bij drie van de concepten is een casus uitgewerkt om te illustreren wat de rollen van het regiobestuur en de raden in de casus zouden kunnen zijn als vanuit het centraal staande concept wordt gedacht.

In 4.2 staat het concept publieke verantwoording centraal. Welke arrangementen van publieke verantwoording zouden een bijdrage kunnen leveren aan de sturing en controle van het regiobestuur? Op welke wijze kan er aan publieke verantwoording vorm worden gegeven binnen de stadsregio? In 4.3 wordt gekeken vanuit het perspectief van coproductie. Hierbij wordt aan de hand van een aantal ‘kritische factoren’ gekeken naar elementen van coproductie in het reilen en zeilen van de stadsregio. Welke mogelijkheden biedt coproductie voor sturing en controle?

In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de stadregio als beleidsnetwerk; welke actoren kunnen worden onderscheiden en welke afhankelijkheidsrelaties zijn er? Welke regels gelden in de relaties binnen de regio. Om te komen tot sturing en controle in het netwerk wordt gekeken of sturing door regie kan worden toegepast op het regiobestuur. In de laatste paragraaf is het principal-agent model de leidraad waarlangs de werkelijkheid van de stadsregio wordt gelegd. Kan de raad worden gezien als een principal? En is de stadsregio dan een agent? Welke elementen uit de theorie over de principal en agent zijn toepasbaar op situaties en relaties in de regio?

Tot slot wordt nog stilgestaan bij een aantal meer praktische oplossingsrichtingen die gedurende het onderzoek naar voren kwamen bij het kijken naar gekozen structuren in andere bestuurlijke regio’s; in het bijzonder de andere Wgr-plus regio’s. Een aantal van deze praktijken zouden een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de structuur in de regio Rotterdam.

5.2 De stadsregio en arrangementen van publieke verantwoording

Inleidend

In het hoofdstuk waarin de theorie uiteen is gezet, wordt onder meer aandacht besteed aan publieke verantwoording. Bovens en Schillemans (2009: 9) constateren dat vanaf de eeuwwisseling dit concept aan een opkomst bezig is. Met de opkomst van *new public management*, het steeds meer terug treden van de overheid en de opkomst van marktwerking en deregulering was er ook behoefte aan een andere invulling van controle.

Daarnaast leidt de steeds kritischer wordende burger tot een roep om verantwoording. Volgens Bovens en Schillemans leidt het afkalvend vertrouwen in bestuur en politiek ook tot meer publieke verantwoording. Zij stellen zelfs dat “de publieke sector zich in een permanente staat van publieke verantwoording bevindt” (Bovens en Schillemans 2009: 11).

Hieronder wordt gekeken welke arrangementen van publieke verantwoording een bijdrage kunnen leveren aan het optimaliseren van de relatie tussen de gemeenteraden en het bestuur van de stadsregio. Welke handvatten bieden de verschillende vormen van publieke verantwoording de raadsleden om binnen de regio te sturen?

Allereerst wordt gekeken naar elementen van publieke verantwoording binnen de regio. Kan er überhaupt sprake zijn van publieke verantwoording en welke factoren zijn cruciaal om tot publieke verantwoording te komen? Vervolgens wordt stilgestaan bij elementen van het stadsregiobestuur, die zorgen voor een suboptimale relatie als het gaat om het tot stand komen van succesvolle publieke verantwoording. Tot slot van deze paragraaf wordt verder ingegaan op waar publieke verantwoording een oplossing kan bieden voor de zaken die nu als suboptimaal worden ervaren door de raad.

Elementen van publieke verantwoording in de relaties binnen de regio

Voordat wordt gekeken welke handvatten structuren van publieke verantwoording kunnen bieden is het zaak vast te stellen tot op welke hoogte binnen de stadsregio sprake kan zijn van publieke verantwoording. Volgens Bovens en Schillemans (2009:24) zijn er drie criteria die verantwoording tot publieke verantwoording maken:

- Het gaat om besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden;
- de verantwoording is direct of indirect openbaar;
- deze vindt plaats vanuit het perspectief van de publieke zaak.

Een blik op de beschrijving van de stadsregio zoals gedaan in hoofdstuk III leert dat er binnen de stadsregio sprake kan zijn publieke verantwoording. De stadsregio krijgt immers zijn middelen via de deelnemende gemeenten en de Brede Doel Uitkering (BDU) van het Rijk. Met deze publieke middelen voert de stadsregio publieke taken uit die aan haar zijn toebedeeld door de gemeenten, het Rijk en de provincie.

Voorts is de verantwoording openbaar. De meeste vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar, evenals de meeste vergadering van de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten. Tot slot vindt deze ook plaats vanuit het perspectief van de publieke zaak. De bestuurders van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en de raadsleden zijn allen volksvertegenwoordigers of ambtsdragers met een publieke taak.

Onvolkomenheden in publieke verantwoording binnen de regio

Het feit dat er sprake kan zijn van publieke verantwoording, betekent niet dat het concept als zodanig over de structuren van het stadsregiobestuur kan worden gelegd. Mechanismen die voortkomen uit publieke verantwoording moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden, die van belang zijn om tot succesvolle publieke verantwoording te komen. In het onderzoek is gekeken naar elementen uit het proces van democratische legitimatie van de stadsregiobesluiten waar publieke verantwoording een rol speelt of kan spelen.

Informatievoorziening

Een belangrijk thema bij publieke verantwoording is informatievoorziening. Informatie is een wezenlijk onderdeel van het creëren van mogelijkheden tot sturing binnen de regio. In verschillende gesprekken met raadsleden kwam naar voren dat het beschikken over de juiste informatie voor hen één van de problemen was. Informatie komt nogal eens te laat of bij de verkeerde personen terecht.

Een ander probleem met informatie is het feit dat veel van wat in de stadsregio gebeurt (maar ook breder in de gemeente) specialistisch is. Een raad van 40 leden, zij het met een ondersteunende griffie van 25 en de eigen fractieondersteuning, kan zeer moeilijk op hetzelfde niveau functioneren als het ambtelijk apparaat met al zijn specialisten. Veel stukken die de raad bereiken zijn technisch van een dusdanig niveau dat “raadsleden er geen kaas van kunnen maken”, zoals het in een van de gesprekken werd gezegd. Als het gaat om beslissingen in samenwerkingsverbanden dan worden bestuurders wel vanuit de eigen ambtelijke organisatie ondersteund. Raadsleden echter zelden.

Een meer concreet voorbeeld waar winst te halen valt in de informatievoorziening is bij de beantwoording van schriftelijke vragen van raadsleden. “Stel ik een keer schriftelijke vragen, gaan de antwoorden naar de wethouder”, zo werd in een van de vraaggesprekken gesteld. Feitelijk klopt dit niet, maar het gevoel is wel voor te stellen. De antwoorden gaan namelijk naar de leden van het algemeen bestuur van de stadsregio (die in Rotterdam ook wethouder zijn) en niet naar de raadsleden. Het zou de stadsregio echter wel sieren als men de antwoorden ook zou sturen naar het raadslid dat de vragen heeft gesteld.

De prioriteiten van raadsleden

Wat hierbij dient te worden aangetekend is, dat raadsleden steeds meer lijden aan wat ‘infostress’ wordt genoemd. Veel raadsleden hebben, naast hun werkzaamheden voor de gemeenteraad, ook ‘een gewone baan’. De stroom die op raadsleden afkomt lijkt soms eindeloos te zijn. In kleinere gemeenten lijkt dit probleem nog groter te zijn dan in de grotere gemeenten. Raadsleden worden hierdoor gedwongen bepaalde prioriteiten te stellen. Zonder hier een waardeoordeel aan te verbinden, lijkt de prioriteit niet bij de stukken te liggen die vanuit de stadsregio richting de raad gestuurd worden, maar eerder bij stukken die directer raken aan issues binnen de stad. Dit blijkt ook wel uit verschillende onderzoeken die zijn gedaan naar werkzaamheden van raadsleden.⁸

Op een enkeling na zal geen van de raadsleden stellen dat de stadsregio onzin is. Desgevraagd stelt men zelfs dat het één van de prioriteiten is. Een blik in de verkiezingsprogramma's van de laatste verkiezingen (maart 2010) geeft echter een ander beeld. In vrijwel geen enkel programma wordt een visie op de regio uiteen gezet. Nu is dit per fractie en individueel lid verschillend, maar als algemene tendens mag toch wel worden gesteld, dat “raadsleden niet in de raad zijn gegaan omwille van het stadsregiobestuur.”

⁸ Zie bijvoorbeeld Denters et al. (2008) en Berenschot (2004). Het gaat hier om onderzoeken naar tijdsbesteding van raadsleden.

Een duidelijke rolverdeling tussen forum en verantwoordelijken

Een rolverdeling die duidelijk is, is een punt waar publieke verantwoording zeer zeker een bijdrage kan leveren aan de relaties binnen het regiobestuur. Schillemans (2009) stelt dat om te komen tot succesvolle invulling van publieke verantwoording de verhoudingen tussen het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd en de verantwoordelijken die verantwoording moeten afleggen duidelijk moet zijn.

In verschillende gesprekken met raadsleden werd al gerefereerd aan het feit dat er enige onduidelijkheid was over welke rol de raad in de nieuwe regeling moest innemen. Waar voorheen binnen de verschillende fracties een aantal leden zich met regionale aangelegenheden bezighielden (meestal de leden die in de regiораad zitting hadden), gaan de stukken nu doorgaans naar de commissie bestuur, veiligheid en middelen (BVM), met de gedachte dat het een bestuurskwestie is.

In vergadering van de commissie BVM van de Rotterdamse raad van 16 september 2010 was een van de agendapunten de RSA. Regionale Strategische Agenda (RSA). Nog voor er ook maar een inhoudelijk punt aangaande deze strategische agenda was gesteld, ontspon zich een discussie over de inrichting van het regionale bestuur, waarbij enkele raadsleden zelfs verzuchtten dat het “toch zo mooi zou zijn als die stadsprovincie er alsnog kwam.”

Aanleiding voor deze discussie was een vraag tijdens de procedurevergadering die vooraf ging aan het overleg. Eén van de raadsleden vroeg zich af waarom er geen reactie van het college was gekomen op de RSA. De vraag was in essentie de vraag wie er verantwoordelijk is voor het aanleveren van de zienswijze van de gemeente Rotterdam; is dat het college van B&W met goedkeuring van de raad of levert de raad de punten aan die het college verwerkt in de zienswijze?

Bij het niet helder voor ogen hebben van de positie van de verschillende actoren binnen een verantwoordingsregime kunnen problemen optreden als rolvermenging. Daarnaast verliest het forum kansen om te sturen op de inhoudelijke zaken, omdat het proces dat moet leiden naar een inhoudelijke discussie zelf ter discussie komt te staan.

Dubbelrol bestuurders

Samenhangend met de onduidelijke rolverdeling is het probleem dat door Koppenjan en Cachet al wordt geschetst in 1996 en waar nog altijd geen passende oplossing voor is gevonden: het feit dat regiobestuurders een dubbele rol vervullen. De dagelijks bestuurders van de stadsregio zijn bestuurder (burgemeester of wethouder) of raadlid in een van de regiogemeenten en daarnaast hebben ze een portefeuille in het dagelijks bestuur.

De nieuwe opzet voor het algemeen bestuur lijkt nog wel een nieuw potentieel probleem op te leveren. In de regeling 2007 kwamen de vertegenwoordigers terecht in een fractie van politiek gelijk gezindten uit de andere regiogemeenten. De leden in het algemeen bestuur (dat kan worden gezien als vervanging van de regiораad) vertegenwoordigen in de nieuwe regeling in de eerste plaats het standpunt van (de raad van) hun gemeente. Omdat voor Rotterdam geldt dat de bestuurder uit het algemeen bestuur over het algemeen ook in het dagelijks bestuur zitting nemen, kan misschien zelfs worden gesproken van een driedelige rol.

Publieke verantwoording en optimalisering van sturing en controle

Meer horizontale verantwoording

In hoofdstuk II werd al stilgestaan bij horizontalisering van samenleving en bestuur. Bij een meer horizontaal ingericht bestuur, past een structuur van verantwoording die meer horizontaal is. In een horizontale vorm van verantwoording zijn de rollen van verantwoordder en forum minder sterk gefixeerd en er kan zelfs een wisseling van rol plaatsvinden zo stellen Michels en Meijer (2003: 8). Volgens auteurs bestaan verantwoordingsarrangementen steeds vaker uit een samengestelde vorm van zowel verticale als horizontale elementen. Ook binnen de regio is dit terug te zien bijvoorbeeld in de vaststelling van de RSA. Naast de verticale weg van het formeel indienen van de zienswijze van de raad, was er de mogelijkheid voor raadsleden om op de regioday meer informeel met elkaar van gedachten te wisselen over de stand van zaken en de toekomstvisie van het regiobestuur.

Wat een nadeel is van horizontale verantwoording is dat de afdwingbaarheid van de verantwoording moeilijker wordt (Michels en Meijer 2003: 8). Dit is iets waar de stadsregio en de raden ook mee lijken te worstelen. Een punt dat blijft staan als voorwaarde, ook in het geval van horizontale verantwoording, is het duidelijk hebben van de verantwoordelijkheden; wie is waar verantwoordelijk voor en waar wordt verantwoording afgelegd? Michels en Meijer stellen zelfs dat de toedeling van verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur steeds belangrijker wordt. Hier zou het regiobestuur in overleg met gemeenten, Rijk en provincie nog een slag kunnen maken. Een voorbeeld waar de verantwoordelijkheden niet geheel duidelijk zijn is het beleid rondom de jeugdzorg.

Voorts stelt de stadsregio in meerdere stukken dat men zoekt naar nieuwe en meer interactieve vormen voor raadsleden om betrokken te worden bij het regiobestuur (zie ‘verbindende kracht’ en RSA). De vraag is echter of deze nieuwe vormen ook leiden tot meer betrokkenheid van de leden van de verschillende gemeenteraden. Zoals gesteld is hier geen sprake van horizontale verantwoording, maar van een mengvorm van verticale en horizontale verantwoording; ook wel omschreven als hybride verantwoording. De moeilijkheid zit hem hier in het feit dat van raadsleden wordt gevraagd hun houding ten opzichte van het bestuur aan te passen.

Nieuwe vormen van publieke verantwoording

In hoofdstuk II werd aan de hand van een artikel van Van Twist (2009) onderscheid gemaakt tussen een bovenstroom en een onderstroom van publieke verantwoording en welke innovaties er op het gebied van publieke verantwoording te onderscheiden zijn. Samengevat komt het er vooral op neer dat er meer aandacht komt voor de inhoud en effectiviteit van het overheidsbeleid. Daarnaast vindt volgens Van Twist een verandering plaats van schriftelijke naar meer mondelinge vormen van verantwoording.

De regio zou er baat bij kunnen hebben het verantwoordingsmechanisme meer richting de onderstroom te bewegen. Dit houdt niet in dat de bovenstroom volledig moet worden losgelaten. De beide vormen komen in de praktijk ook parallel aan elkaar voor, zo stelt Van Twist. De regio zou er wel voor kunnen kiezen om meer incidenteel en prioriteitsgedreven invulling te geven aan de publieke verantwoording van het bestuur. Dit zou kunnen leiden tot een grotere betrokkenheid van raadsleden, omdat er niet jaarlijks hetzelfde “deuntje wordt gespeeld”, maar kortcyclisch verantwoording wordt afgelegd.

Voorts zouden de raden volgens deze vorm van verantwoording meer aandacht moeten besteden aan de effectiviteit van het regionale beleid. De stadsregio zou het beleid ook meer kunnen insteken vanuit de gedachte dat het regiobelang het belang van de deelnemende gemeenten is en vice versa. Wat levert regionale samenwerking op? Het gaat om het zichtbaar(der) maken van de regio.

Meer concreet bepleit Van Twist onder andere het “medeverantwoordelijk maken van alle partijen” en het “verzinnen van een ritueel.” Dit biedt volgens Van Twist de mogelijkheid aan betrokken partijen om meer zichtbaar te zijn en eventueel te kunnen ‘scoren’. Het regelmatig vernieuwen van dergelijke rituelen kan volgens Van Twist ook bijdragen aan het levendig houden van verantwoordingsprocessen. Binnen het stadsregiobestuur zou dit kunnen door bijvoorbeeld te beoordelen in hoeverre de leden van het algemeen bestuur er in geslaagd zijn de belangen van de gemeente binnen de regio te verwezenlijken en hoe invulling is gegeven aan de relatie tussen de gemeente en de regio.

5.3 Coproductie in het stadsregiobestuur

Een tweede concept dat in hoofdstuk II is besproken is coproductie. Bekkers (2007: 216 ev.) benoemt een aantal kritische factoren om tot succesvolle invulling van beleid door middel van coproductie te kunnen komen. In dit hoofdstuk wordt bij een selectie van deze kritische factoren stilgestaan. Wordt voldaan aan de 'eisen' die het concept coproductie stelt om tot de gewenste samenwerking en het gewenste resultaat te komen? Waar kan de theorie over coproductie van beleid een bijdrage leveren aan het optimaal inrichten van het bestuur van de stadsregio?

Kritische factoren en het stadsregiobestuur

Coproductie wordt door Bekkers (2007: 217) omschreven als "een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren." Essentieel bij coproductie is volgens Bekkers dat de partijen die zich in het beleidsproces mengen, komen tot een gemeenschappelijke definitie van het voorliggende probleem. Vanuit die definitie moet worden gezocht naar oplossingen en uiteindelijk moet een gezamenlijk beleid worden geformuleerd en uitgevoerd. Van belang is volgens Bekkers (1996) dat "er sprake is van een gedeelde perceptie en definitie van onder andere de aard en de omvang en van de wederzijdse afhankelijkheden, die in het geding zijnde aspecten, belangen en posities bepalen."

De kwaliteit van onderlinge verhoudingen en onderkennen van afhankelijkheden

Volgens Bekkers (2007: 220) staat of valt coproductie met "het vermogen van partijen om een gedeeld beeld van de aard en omvang van het probleem te kunnen ontwikkelen." Binnen de regio wordt dit getracht door onder andere de vaststelling van de RSA en programma's als RR2020. De vraag is echter hoe duurzaam en hoe concreet deze beelden zijn; binnen de regio zal er geen enkele bestuurder zijn tegen vooruitgang voor de hele regio. De vraag is of bestuurders en burgers helder voor ogen hebben wat met deze vooruitgang wordt beoogd en wat eventueel moet worden ingeleverd, om tot deze vooruitgang te komen.

Goede onderlinge verhoudingen leiden ook tot vertrouwen over en weer. Dit vertrouwen is weer van wezenlijk belang voor het onderkennen van de wederzijdse afhankelijkheden binnen de regio. De verschillende gemeenten hebben elkaar nodig om bepaalde problemen binnen de regio het hoofd te kunnen bieden. Ondanks het feit dat het regiobestuur geen onomstreden geschiedenis heeft en er meer dan eens conflicten zijn geweest over de inrichting van het bestuur, lijken bestuurders wel te beseffen dat samenwerking noodzakelijk is. Dit blijkt ook wel uit het feit dat steeds na een conflict weer snel wordt gezocht naar manieren op de verhoudingen weer op peil te brengen.

Wederzijds voordeel?!

Een andere belangrijke factor bij het tot stand komen van beleid door middel van coproductie is het feit dat er sprake moet zijn van een win-win situatie, zo stelt Bekkers (2007: 219). Op papier lijkt dit werkbaar, maar er zijn situaties waar één van de partijen toch iets zal moeten inleveren. Binnen de stadsregio leidt dit nog wel eens tot problemen, omdat bestuurders het regiobelang voorop stellen zo lang hun eigen belang daar ook mee gediend is. Terugkomen in de 'eigen' gemeenteraad met een boodschap die niet het directe belang van de gemeente dient, proberen bestuurders tot een minimum te beperken.

Deze geschetste problematiek beperkt zich niet tot de stadsregio. Bestuurders hebben het sowieso moeilijk met samenwerkingsverbanden blijkt uit diverse onderzoeken. Een onderzoek van Teisman en Van Twist (2005) stelt over de moeilijkheden van bestuurders in samenwerkingverbanden het volgende: "Hun directe dagelijkse politieke achterban rekent hen af op de resultaten behaald voor de eigen organisatie. Hun ambtenaren sturen hen op pad met eisenpakketjes en positiebepalingen vanuit het eigenbelang van de organisatie opgesteld. (...). Gemeenschap is en blijft een eilandenrijk van belangen" (Teisman en Van Twist 2005: 49).

Bestuurders en ambtenaren hebben het ook in de regio Rotterdam lastig met het vinden van het gemeenschappelijk belang. Ook raadsleden denken in eerste instantie aan het lokale belang. Zij zijn immers in de eerste plaats vertegenwoordiger van de inwoners van de stad Rotterdam en hebben zitting in de raad om op lokaal niveau te operen.

NIMBY

Waar het principe van *not in my backyard* (NIMBY) vooral op lijkt te gaan bij burgerparticipatie en coproductie met spelers in bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld, is het toch ook iets dat speelt bij bestuurlijke samenwerking. Binnen de stadsregio zijn in ieder geval twee recente voorbeelden te noemen. Ten eerste is er de zogenoemde ‘westelijke oeververbinding’ een verbinding tussen de beide oevers van de Maas. Het gaat hier om een tunnel in het westelijk deel van de regio Rijnmond. Met name de gemeenten aan de noordzijde van de Maas zien de verbinding liever niet op hun grondgebied⁹. Het belang van de regio als geheel gaat in dit geval (nog) niet boven de lokale belangen van gemeenten zoals Vlaardingen en Maasluis. Verderop in deze paragraaf wordt deze casus verder uitgewerkt.

Ook bij het dossier van de woonruimteverdeling geldt dat buurgemeenten van Rotterdam zich liever niet conformeren aan een streng woonruimtebeleid op regionaal niveau. Bestuurders willen meedenken en meewerken aan het zoeken naar oplossingen voor grootstedelijke problemen als verpaupering van wijken, maar zien weinig in het verplicht opnemen van sociaal zwakkeren uit Rotterdam binnen hun eigen gemeentegrenzen. Ook burgers van de omliggende gemeenten staan hier over het algemeen niet positief tegenover.

Inbreng van belangen

Bij inbreng van belangen moet worden gedacht aan het voorkomen van eenzijdige vertegenwoordiging of het innemen van een zware positie van een van de deelnemers. Samenwerking impliceert immers dat er (tot op zekere hoogte) sprake is van gelijkwaardigheid. Door deze gelijkwaardigheid zouden alle partijen in staat moeten zijn om hun belangen te behartigen.

Veel gehoorde kritiek op regionaal bestuur is dat de grootste gemeente (in dit geval Rotterdam) een (te) zware positie binnen het bestuur zou innemen. De randgemeenten zouden niet voldoende mogelijkheid hebben om hun belangen naar voren te brengen. Als wordt gekeken naar de stemverhoudingen (zie bijlagen) dan blijkt wel dat Rotterdam te allen tijde een derde van de stemmen heeft. Gezien de omvang van de gemeente niet veel, maar wel vaak aanleiding tot discussie over de dominantie van de centrumgemeente.

De onderzoekers die de Wgr plus evalueerden in opdracht van het ministerie van BZK stellen dat het wel mee lijkt te vallen; “Ondanks de geregeld geconstateerde wrevel onder vertegenwoordigers van kleinere gemeenten valt op dat er een betrekkelijk grote consensus heerst over het feit dat het reëel en redelijk is dat de centrumgemeente een flinke vinger in de regionale pap heeft”, zo stelt de commissie¹⁰. De kleinere gemeenten proberen of door onderlinge samenwerking of door samenwerking met de centrumgemeente hun belangen te behartigen.

Uit contacten met raadsleden blijkt dat er geen gevoel van urgentie is als het gaat om de directe invloed van de stadsregio. Men heeft het gevoel dat als er iets “mis dreigt te gaan” als het gaat om vertegenwoordiging van de Rotterdamse belangen er ruimte genoeg is dit recht te zetten. Voorbeelden zijn de A13 en A16-problematiek en de aanbesteding van het regionale vervoer (bij de RET en niet bij de Randstadbus). “Als er echt grote belangen spelen, dan worden die linksom of rechtsom wel behartigd”, zo kwam in een van de vraaggesprekken naar voren.

⁹ Zie voor meer informatie <http://www.rotterdamvooruit.nl/nieuwe-westelijke-oeververbinding>

¹⁰ Zie het onderzoek van het Ministerie van BZK (2010), “Plusen en minnen”

Leiderschap: visie en gezaghebbende intermediairs.

Bekkers spreekt in zijn voorwaarden over het belang van “een onafhankelijke en gezaghebbende procesbegeleider die zorg draagt voor de kwaliteit van het proces.” Te stellen dat er een vacuüm zou zijn gaat te ver, maar er is geen duidelijke leider of duidelijke gezicht van de stadsregio. De voorzitter van de stadsregio zou deze rol moeten vervullen, maar zijn onafhankelijkheid zal lastig aan te tonen zijn, gezien het feit dat dit de burgemeester van Rotterdam is. De regio ontbeert eigenlijk een goede intermediair die op basis van zijn gezag het beleid kan structureren en afstemmen, als ware hij een regisseur.

Oplossingsrichtingen door coproductie van regiobeleid

Zoek gemeenschappelijk belangen op basis van inhoud

Zoals Bekkers (1997) het stelt: “Het is de inhoud die bindt, niet het proces.” Om tot succesvolle invulling van een kaderstellende en controlerende taak te komen zullen raadsleden zich meer moeten richten op gemeenschappelijke belangen in de regio op basis van inhoud. Wat is het regiobelang en hoe past het Rotterdamse belang hier in en vice versa. Een eerste mogelijkheid voor de raad dient zich aan in het opstellen van de strategische agenda voor de komende vier jaar. Het is zaak dat het komt tot een eenduidig en samenhangend document.

Van Twist stelt het als volgt: “Bij het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsvisies (op welk beleidsterrein dan ook) is het van belang ervoor te waken dat dit niet (alleen) leidt tot abstracte documenten, maar tot een ‘doorleefde’ gemeenschappelijke visie. De urgentie en de noodzaak van regionale samenwerking moeten evident worden. Bestuurders, staten en raden, ambtenaren en maatschappelijke organisaties moeten zich in die visie herkennen.” (van Twist c.s. 2005). Dat deze visie kan indruisen tegen lokale belangen (zoals bij het tot stand komen van een oeververbinding) maakt het praktisch lastig om tot een dergelijke visie te komen.

De rol van leiderschap

Iets waar weinig aandacht voor lijkt te zijn in de stukken van de stadsregio, maar wat zeker een bijdrage kan leveren is de rol van een leider. Een mogelijke verklaring is het opheffen van het Openbaar Lichaam Rijnmond en de strijd die hiermee gepaard ging tussen de burgemeester van Rotterdam, Peper en de voorzitter van het openbaar lichaam Van Der Louw.

Koppenjan en Cachet (1996) besteden in hun analyse van regionaal bestuur in Rijnmond aandacht aan de rol van leiderschap in regionaal bestuur. Zij stellen dat in de periode 1986-1990 de Rotterdamse burgemeester Peper een belangrijke ‘katalyserende’ rol vervulde. Daarnaast stellen zij dat er ook op Rijksniveau een minister of staatssecretaris moet zitten die in staat is om beslissingen te nemen aangaande hervormingen van het bestuur.

Naast inhoudelijk leiderschap is het misschien nog wel van groter belang om “een gezicht van de stadsregio” te hebben, zoals bijvoorbeeld in Londen de burgemeester het gezicht is van de GLA is. In de stadsregio geldt toch dat de voorzitter in de eerste plaats burgemeester van Rotterdam is en niet wordt gezien als voorzitter van de stadsregio of veiligheidsregio. Wat gevraagd wordt, is wat Bekkers omschrijft als “bindend leiderschap”. Dit is echter moeilijk in een dubbelrol als die van de burgemeester van Rotterdam, omdat er van hem verwacht wordt de belangen van Rotterdam voorop te stellen en tegelijk een bindende factor in de regio moet zijn. Kijken naar alternatieven voor de dubbelrol van de burgemeester zou op termijn een optie zijn.

Casus coproductie: Westelijke oeververbinding

Het voorliggende beleidsprobleem

Bereikbaarheid is voor de regio Rotterdam van levensbelang voor de ontwikkeling van de stad en regio. De haven van Rotterdam is momenteel alleen bereikbaar via de A15, waar vaak files staan. Met de komst van de tweede Maasvlakte moet worden gezocht naar nieuwe vormen van ontsluiting. Een van deze vormen is het aanleggen van de zogenoemde “Nieuwe Westelijke Oeververbinding (NWO).” Deze nieuwe tunnelverbinding tussen de A15 en de A20 onder de Nieuwe Waterweg door moet de bereikbaarheidsproblemen (gedeeltelijk) oplossen.

Er moet een keuze worden gemaakt tussen twee mogelijke tracés voor de aanleg van de verbinding: de Blankenburgtunnel tussen Maasluis en Rozenburg of de Oranjetunnel tussen het knooppunt Westerlee en de Europoort. In het “Masterplan Rotterdam Vooruit” zijn deze twee tracés uitgewerkt en het is aan de bestuurders in de regio, de provincie en de Minister van Infrastructuur en Milieu om het uiteindelijk tracé te kiezen.

Onlangs hebben de verschillende gemeenten uit de regio ervoor gepleit het proces zorgvuldiger te doorlopen en de effecten van beide varianten beter te onderzoeken. Waar het besluit eerder gepland stond voor 2010 zal het naar verwachting nu niet voor het najaar van 2011 zijn genomen. Dergelijk zaken vertragen het proces en zorgen er voor dat de voortgang van de aanleg in gevaar komt.

Coproductie en de casus

Bij dit proces zijn zoals hierboven te lezen valt, vele partijen betrokken. Zowel overheden als ook belangengroeperingen als natuurmonumenten en bedrijven in de Rotterdamse haven mengen zich nadrukkelijk in het debat over het kiezen traject. Waar zou coproductie een rol kunnen spelen in het succesvol kiezen van traject? Met andere woorden hoe kunnen het regiobestuur en het bestuur van de gemeente Rotterdam en voor zorgen dat er op afzienbare termijn een besluit wordt genomen waar ook voldoende draagkracht voor is bij de overige regiegemeenten?

De rol van het regiobestuur

Het probleem waar het regiobestuur zich voor gesteld ziet is het feit dat binnen de regio verdeeldheid bestaat over het kiezen traject. Alle gemeenten in de regio zijn (hoe kan het ook anders) voor een betere bereikbaarheid en zien het nut en de noodzaak van een nieuwe oeververbinding ook in. De gemeenten aan de noordzijde van de Maas willen de verbinding echter liever niet over hun grondgebied. Met name in Vlaardingen en Maasluis is het nodige verzet op gang gekomen tegen de aanleg van de oeververbinding (in de buurt van) het gemeentelijk grondgebied.

Het is aan het regiobestuur om te zorgen dat aan de ene kant de onderlinge verhoudingen goed blijven en elke partij het idee heeft dat hij de ruimte krijgt om zijn belangen naar voren brengen. Aan de andere kant moet men zorgen voor voldoende voortgang in het proces en moet men trachten om de NIMBY gevoelens die bij sommige gemeenten leven te weerleggen of aan deze gevoelens tegemoet te komen door negatieve effecten te compenseren (uitruil). Als één van de twee de overhand krijgt dan loopt men het risico op dan wel verstoorde verhoudingen binnen de regio, dan wel een eindeloos proces van inspraak- en zienswijze rondes, zonder dat er een besluit wordt genomen. Het regiobestuur moet dit samen met de provincie en de minister afstemmen en invullen.

De voorzitter van de regiobesturen heeft in deze een lastige rol. Hij is namelijk ook burgemeester van Rotterdam. Voor andere partijen in de regio zal het moeilijk te aanvaarden zijn dat de voorzitter uit is op wederzijds voordeel en niet slechts op een goede deal voor Rotterdam. Een externe partij die het proces leidt namens de stadsregio zou het proces misschien soepeler doen verlopen.

De rol van de raad van Rotterdam

De raad van Rotterdam heeft als eerste belang het zo snel mogelijk realiseren van de nieuwe westelijke oeververbinding. Het traject is daarbij in zekere zin van ondergeschikt belang. Toch moet de raad voor het realiseren van deze tunnel actief deelnemen aan het proces van besluitvorming en de keuze van het tracé.

De raad wordt regelmatig door de wethouder geïnformeerd over de te nemen stappen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door notities over te nemen stappen en de rol die daarin van Rotterdam verwacht wordt.¹¹ In een regionaal bestuurlijk overleg wordt getracht tot een gemeenschappelijke visie te komen over het voorkeustraject. De raad zou de betreffende bestuurder (in dit geval de wethouder van verkeer en portefeuillehouder bij de stadsregio) op het hart kunnen drukken het nu vastgestelde tijdspad vast te houden.

Voorts kan de raad op basis van contacten binnen de regio trachten de voortgang in het proces te houden. Bijvoorbeeld door over de voorliggende trajecten ook te bespreken met collega's en politiek gelijk gezindten van raden van de overige regiogemeenten. Het tot een gemeenschappelijke visie komen waar iedereen zich in kan vinden blijft bij coproductie immers het streven. Als er een raad in de regio op basis van de positie die hij inneemt kan proberen het proces op regioniveau te leiden dan is het die van Rotterdam wel. Men moet echter te allen tijde voor ogen houden dat er sprake moet zijn van wederzijds voordeel. Als een of meerdere gemeenten iets moeten inleveren dan zou ook de Rotterdamse raad zich moeten inzetten om tot een bevredigende oplossing voor alle partijen te komen.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de brochure van DS+V uit 2011, Traject naar een voorkeursbeslissing.

5.4 Stadsregionaal bestuur in een principal-agent relatie

Inleiding

De derde theoretisch invalshoek die in hoofdstuk II uiteen is gezet is die van de principal-agent model. In onderstaande paragraaf wordt naar het regiobestuur gekeken vanuit dit perspectief. In de eerste plaats wordt gekeken of de raad kan voldoen aan de criteria die de theorie stelt aan een principal in een principal-agent relatie en of de regiobestuurders in deze relatie de rol van agent kunnen vervullen? Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waar vanuit deze theorie de onvolkomenheden in de verhoudingen binnen het regiobestuur zitten? Tot slot wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen die voortkomen uit een relatie tussen raad en regiobestuur als een principal-agent relatie.

De raad als principal

Zoals in het theoretisch kader uiteengezet is kenmerkend voor de relatie dat de agent bij de uitoefening van zijn taken over een zekere beleidsvrijheid beschikt. Daarnaast stellen Mol en Verbon (1993: 75) dat zijn beslissingen niet alleen de nutsbeleving van de agent maar ook die van de principal beïnvloeden. Mol en Verbon gaan uit van de volgende assumpties bij een principal-agent relatie (Mol en Verbon 1993:75):

- De relatie tussen principal en agent is gebaseerd op een expliciete of impliciete overeenkomst tussen de beide actoren;
- Beide actoren worden verondersteld hun nutsfunctie te maximaliseren gegeven bepaalde institutionele randvoorwaarden. Bovendien wordt verondersteld dat de principal en de agent verschillende nutsfuncties hebben;
- De principal wordt geconfronteerd met imperfecte monitoring. Gevolg hiervan is dat hij niet in staat is om alle beslissingen en activiteiten van de agent te observeren. Daarnaast kan hij de beslissingen van de agent ook niet afleiden uit de door de agent behaalde resultaten.

Met betrekking tot het eerste geldt dat er sprake is van een overeenkomst tussen beide actoren. De rollen van beide actoren is in de eerste plaats vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, daarnaast geldt dat er ook andere formele en informele omgangsvormen zijn als het gaat om het regiobestuur.

Bij de tweede assumptie is het lastiger te stellen dat er sprake is van een principal-agent relatie. Uiteraard zullen de principal en de agent beide hun nutsfunctie willen maximaliseren. Het probleem is echter dat in het geval van de stadsregio en meerdere principals (de verschillende gemeenteraden en vertegenwoordigers daarvan in het algemeen bestuur) zijn, met allen een afzonderlijke nutsfunctie. Het is lastig vast te stellen welke institutie de rol van principal op zich neemt; is dat het algemeen bestuur of zijn dat alle afzonderlijke raden.

Waar de principal-agent theorie wel nadrukkelijk raakvlakken heeft met de situatie in het regiobestuur in het punt van de imperfecte monitoring. Het is voor de raad onmogelijk om alles wat zich in de regio afspeelt op de voet te volgen. Het gevolg hiervan is dat informatieasymmetrie ontstaat er een bijzondere afhankelijkheidsrelatie tussen principal en agent.

Tot slot gaat de vergelijking ook scheef bij de bestuurders van de stadsregio die zowel zitting hebben in het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. Strikt genomen zijn zij principal (in het algemeen bestuur) en agent (in het dagelijks bestuur) tegelijkertijd. Iets wat theoretisch niet kan, omdat dit leidt tot een conflict in welk 'nut' de bestuurder nastreeft.

Kortom er is geen sprake van een één op één vergelijking principal agent. Echter er zijn wel elementen uit de theorie die bruikbaar kunnen zijn om tot een optimalisering van de sturing en controle van het regiobestuur te komen. Hieronder wordt allereerst stilgestaan bij een aantal onvolkomenheden als het

gaat om de relatie tussen de raad en het regiobestuur als wordt uitgegaan van een (gedeeltelijke) principal-agent relatie.

Onvolkomenheden in de principal-agent relatie

Informatieasymmetrie

Een belangrijk punt van de principal-agent theorie is wat wordt omschreven als informatieasymmetrie. In het theoretisch kader is hier al bij stilgestaan. Het komt er op neer dat de actor of agent (in dit geval de stadsregio) meer weet van zijn eigen functioneren dan het forum of de principal waaraan hij verantwoording moet afleggen (in dit geval de raad). Dit levert een probleem op in het vellen van een oordeel over de stadsregio door de raden.

Zoals hierboven al uiteengezet is het ook in het geval van het bestuur van de regio en de raden zo dat het een onmogelijke opgave is voor de raadsleden om over alle informatie te beschikken en hierover te oordelen. Gevolg van de informatieasymmetrie is dat er afhankelijkheid ontstaat. In het theoretisch kader werd al stilgestaan bij de gevolgen van deze afhankelijkheid. Materieel tracht het forum via omwegen aan informatie te komen over het functioneren van de agent.

Volgens Schillemans (2009) zit er ook een psychologische kant aan de informatieachterstand van het forum. Ongeacht de oprechtheid van de agent, zal bij de principal altijd het “latente wantrouwen bestaan dat de actor mogelijk informatie of handelingen achterhoudt.” Dit wordt nog eens extra aangewakkerd door het feit dat de raad vaak in hoge mate van de stadsregio zelf afhankelijk is voor informatie over het gevoerde of te voeren beleid.

Gebrek aan specialistische kennis

Wat verder een rol speelt in de relatie tussen raad en regiobestuur is het feit dat de raad vaak niet de kennis heeft om specialistische documenten te doorgronden. Ondanks de ondersteuning van de griffie en medewerkers blijkt het voor raadsleden lastig om bijvoorbeeld begrotingen of besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening volledig te doorgronden.

Vage doelstellingen

Een punt waar de principal-agent theorie heel duidelijk over is, is het stellen van zeer duidelijke doelstellingen. Veel doelstellingen van het regiobeleid zijn tot stand gekomen na ambtelijke voorbereiding. Dit heeft tot gevolg dat de doelstellingen niet altijd zo scherp geformuleerd zijn, als mogelijk zou kunnen zijn. Daarnaast wordt in de doelstellingen rekening gehouden met de belangen van alle gemeenten in de regio, waardoor het stellen van scherpe doelstelling lastig wordt, omdat alle gemeenten weer afzonderlijke belangen nastreven. Een compromis verliest vaak scherpe kanten.

Inrichting van het proces

Wat erg op valt in het de beleidsprocessen rondom de regio is dat deze sterk zijn ingericht vanuit het standpunt van de regio zelf en niet zozeer vanuit de deelnemers. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het tot stand komen van de RSA. Dit stuk wordt ambtelijk voorbereid door de stadsregio en vervolgens voorgelegd aan de raden, die dan een zienswijze kunnen indienen. Van enige input van de raden aan de voorkant van het proces is derhalve geen sprake. Het moment waarop en de termijn waarin de raadsleden vervolgens hun zienswijze moeten indienen zijn onnauwkeurig gekozen.

Het beter afstemmen van de RSA op die van de raden zou een groot verschil kunnen maken, zodat de raadsleden ook daadwerkelijk de mogelijkheid krijgen hun visie te vormen en te verspreiden. Daarnaast is het een optie op raden eerder in dergelijke processen te betrekken. Dit zou kunnen leiden tot wat door Van Twist (2009) wordt omschreven als een “doorwrochte gezamenlijke visie.”

Oplossingsrichtingen vanuit een principal-agent relatie

Gespannen afhankelijkheid

Schillemans (2009: 82) stelt dat verantwoordingsfora het beste een gespannen relatie kunnen hebben met de agent die verantwoording moet afleggen. Onder gespannen afhankelijkheid verstaat hij een relatie tussen principal en agent tussen onafhankelijkheid en afhankelijkheid in. De raad moet op sommige momenten afstand nemen en durven in te grijpen vanuit een onafhankelijke positie, maar ook accepteren dat er een afhankelijkheidsrelatie is ten opzichte van de agent. Met de woorden van Schillemans: “Het vinden van een productieve balans tussen afstand en nabijheid is een praktische en pragmatische opgave, die per geval zal zijn concrete uitwerking zal moeten krijgen.”

In de partijen die onderdeel uitmaken van de huidige coalitie in Rotterdam lijkt tot op zekere hoogte al sprake te zijn van een gespannen afhankelijkheid. Een deel van de bestuurders is in ieder geval voor de fractie ‘geen vreemde’, zoals in een van de gesprekken werd gesteld. Als men reden ziet tot ingrijpen dan weet men elkaar te vinden, zo lijkt het althans. Toch zou het voor het invulling geven aan gespannen afhankelijkheid ook zo moeten zijn dat de andere leden van de raad ook in staat zijn een bestuurder op deze wijze aan te spreken.

Controleer en stuur op uitkomsten, niet op het proces

Zoals al eerder aangehaald ligt de nadruk bij de sturing en controle van het regiobestuur in sterke mate op het proces. Gezien vanuit de principal-agent relatie zou de raad meer moeten sturen op wat Shepsle en Bonchek omschrijven als *after fact protection*. Dit zijn middelen voor de principal om de agent op zo een dergelijke manier te beïnvloeden dat deze zich aan de door de principal gestelde doelstellingen houdt en uitvoert waarvoor hij is aangesteld binnen de kaders die door de principal zijn gesteld. Hierbij moet worden gedacht aan momenten van verantwoording en evaluatie van de uitkomsten van het beleid en dus niet op het proces van samenwerking of de relatie tussen principal en agent an sich.

Ook de WRR (2006:41) onderkent dat de nadruk in toenemende mate is komen te liggen op de te volgen procedures. De Raad stelt dat “Legitimiteit procedureel wordt ingevuld.” Dit houdt volgens de Raad in dat de discussies zich niet meer richten op de inhoud, maar steeds meer op het tijdsplan, de representativiteit van de vertegenwoordigers en de manier waarop de controle wordt ingevuld. “Transparantie, verantwoording en bestuurlijke zuiverheid worden van nuttige en noodzakelijke middelen tot doelen op zich.” Om deze ontwikkeling te keren zou de gemeenteraad zoals hierboven gesteld meer moeten sturen op de daadwerkelijke uitkomsten en niet zo zeer op het te volgen proces.

“Strategisch monisme”

Wat samenhangt met het laatste punt is dat als de raad duidelijke kaders stelt, dan ook de bestuurders in het algemeen bestuur die Rotterdam vertegenwoordigen de ruimte moet geven om binnen die kaders te opereren. Dit betekent dat deze bestuurders slechts dan naar de raad worden gehaald als ze in de ogen van de raad buiten de gestelde kaders treden en/of beslissingen nemen die het belang van de regio of het belang van Rotterdam niet dienen. In de literatuur wordt in dit verband wel gesproken van ‘strategisch monisme’. Deze term werd geïntroduceerd door Nijpels en impliceert dat er een goede band is tussen de volksvertegenwoordiging en de bestuurders, maar dat er op gezette tijden ook ruimte is voor fel debat als de raad daar aanleiding toe ziet.

Maak bestuurders verantwoordelijk

Een punt dat aansluit bij strategisch monisme is dat de raden lokale bestuurders meer 'verantwoordelijk' maken voor het hetgeen er op regionaal niveau gebeurt. De raad moet ook duidelijke momenten kiezen waarop men kaders stelt voor het algemeen bestuur van de regio (bijvoorbeeld bij de vaststelling van de begroting, het jaarplan en de strategische agenda). De raad zal hier tijd voor moeten inrichten en zal moeten bedenken of het een gelijke structuur zoals de regiostructuur wil kiezen; een opiniërend deel waar met elkaar van gedachten wordt gewisseld over de richting (informatie en debat) en een deel waar daadwerkelijk met elkaar de kaders worden gesteld (besluitvorming).

Wat in een principal-agent relatie zou moeten worden toegevoegd en wat wellicht aan te bevelen valt is dat er ook wordt besproken wat de momenten zijn waarop de raad kan ingrijpen als het in de ogen van de raad niet verloopt zoals zou moeten (sanctie en interventie). Als er een duidelijk moment is voor kaderstelling moet logischerwijs ook een duidelijk moment worden ingericht waarop wordt gekeken naar de mate van doelbereiking.

Hiermee samen hangt ook een moment van controle. Ook hier valt in het regiobestuur nog winst te behalen. Evaluaties van het regiobestuur worden in de raad niet uitvoerig besproken en doorgaans 'voor kennisgeving aangenomen'. Wil een raad succesvol kunnen interveniëren en/of sanctioneren dan is het van belang dat er op basis van evaluatieonderzoek of andere arrangementen gecontroleerd wordt of het bestuur ook doet wat de raden beogen.

Door op een beperkt aantal momenten, maar wel intensief te sturen kan de invloed wellicht worden vergroot in minder momenten waarop over de stadsregio wordt gesproken. De raad moet de tijd nemen om bijvoorbeeld een RSA of een meerjarenbegroting voor de regio te behandelen en dwing desnoods meer tijd af bij het bestuur voor de behandeling. Dit sluit ook aan bij de gedachte van Schnabel (2002: 77 ev.) dat sturing succesvol kan zijn door middel van het 4 R-model: "richting, ruimte, resultaat en rekenschap."

Juist door het beperkt aantal momenten kan de principal ook afdwingen dat bepaalde stukken op een bepaald moment binnen zijn. Hierdoor wordt de agent gedwongen zijn proces van achter naar voren in te richten. Dit houdt in dat als bijvoorbeeld een begroting voor 1 oktober moet worden vastgesteld, de principal deze voor 15 augustus in zijn bezit wil hebben. In het geval van de stadsregio zou dit betekenen dat een dergelijk stuk als voor het zomerreces door het dagelijks bestuur (in concept) moet zijn opgesteld.

Casus: Aanbesteding openbaar vervoer

Een van de meest in het oog springende problemen van de laatste jaren op het gebied van het regiobestuur, is de aanbesteding van het openbaar vervoer (OV) in de regio. Dat dit probleem nog altijd actueel is, blijkt uit het feit dat er in februari 2011 nog de nodige stakingen in het lokale openbaar vervoer zijn geweest met het oog op de komende aanbesteding.

Het voorliggende beleidsprobleem

Eén van de belangrijkste taken van de stadsregio is het verzorgen van het openbaar vervoer in de regio Rijnmond. Voor het verzorgen van het openbaar vervoer verleent de stadsregio een concessie aan een vervoersmaatschappij die onder vastgestelde voorwaarden het OV in de regio verzorgt. Als de concessie afloopt dan moet het OV opnieuw worden aanbesteed en krijgen ook andere vervoerders de kans om mee te dingen naar de concessie. Zo is althans de theorie.

In Rotterdam (en andere regio's zoals Den Haag en Amsterdam) is groot verzet tegen het aanbesteden van het OV. Met name bij de gemeentelijke vervoerders, in Rotterdam de RET, is men tegen aanbesteding. Bij de vorige aanbestedingsronde in 2006 was er sprake van dat het busvervoer zou

worden overgenomen door Randstadbus; een fusie van de bustak van de RET en Connexxion. In november 2006 wordt door het college van B en W van Rotterdam deze fusie afgeblazen, omdat er in de gemeenteraad geen steun te vinden is voor het laten fuseren van de RET, en krijgt de RET na veel gesteggel alsnog de licentie voor het verzorgen van het OV.

Nu, ruim vier jaar later, is de discussie over het aanbesteden van het OV weer in alle hevigheid terug. De Minister van Infrastructuur en Milieu wil eigenlijk dat het OV wordt aanbesteed, maar hier is vanuit de grote steden veel verzet tegen. De minister heeft voorlopig uitstel geboden maar het ligt in de lijn der verwachting dat het op termijn toch tot aanbesteding gaat komen. Dit omdat de Brede Doel Uitkering (BDU) waaruit het OV voor een groot deel betaald wordt, de komende jaren stevig wordt verminderd. Het OV in de regio zou wel eens één van de hete hangijzers voor het regiobestuur kunnen worden in de komende jaren, omdat het verzet bij met name de RET een behoorlijke invloed heeft op de sentimenten in de Rotterdamse gemeenteraad.

Principal-agent relaties en aanbesteding van het OV

In het geval van de aanbesteding van het OV is er sprake van een soort getrapte principal-agent relatie, die door de verschillende rollen van de verschillende organen bijna een cirkel vormt. Als de raad als uitgangspunt wordt gekozen dan kan de relatie tot het regiobestuur worden gezien als principal en agent, waarbij de raad het verzorgen van het OV onderbrengt bij de regio. Op zijn beurt gaat het regiobestuur een principal-agent relatie aan met de vervoerder waaraan de concessie wordt verleend. In het geval van de RET geldt dan dat de gemeente Rotterdam aandeelhouder is van het bedrijf en dus ook de raad belang heeft bij aanbesteding (of inbesteding) bij de RET.

Zoals hierboven is geconstateerd is het in een principal-agent relatie van belang dat de rolverdeling tussen beiden duidelijk is. Gezien de meervoudige rollen en belangen die hiermee samenhangen is dat hier niet het geval.

De rol van het regiobestuur

Het regiobestuur is in eerste instantie verantwoordelijk voor de aanbesteding van het OV. Als de lijn van principal-agent wordt doorgezet dan kan worden gesteld dat het regiobestuur als principal een agent zoekt die het OV binnen de regio kan verzorgen. Tegelijk is het regiobestuur agent als het aankomt op de relatie met de gemeenteraden. Deze dubbelrol maakt het in de praktijk voor het regiobestuur lastig om eigenstandig een beslissing te nemen over de aanbesteding.

De vraag is ook wat het regiobelang in deze dient; de meest efficiënte vervoerder die voor de beste prijs, binnen de gestelde kaders, het OV verzorgt, of het in stand houden van de RET als onderneming van de gemeente Rotterdam. Zeker voor de portefeuillehouder verkeer en vervoer in de stadsregio een moeilijk dilemma, omdat de post wordt ingevuld door wethouder verkeer van de gemeente Rotterdam. Deze dubbelfunctie is bij aanbestedingen moeilijk verenigbaar.

Het regiobestuur zal in de komende jaren actief op zoek moeten naar oplossing waar zowel de raden van de regio (die van Rotterdam in het bijzonder) en de minister zich in kunnen vinden. Dit zal naar verwachting geen gemakkelijke opgave worden. Dit omdat het lokale belang van Rotterdam en onrust onder het personeel van de RET niet overeenkomen met de belangen van de regio en het Rijk. Deze belangentegenstelling zal moeten worden overbrugd of er moet een harde en duidelijke keuze worden gemaakt voor of tegen aanbesteding, maar de gevolgen die daar mee samenhangen zijn lastig te voorzien.

Tot slot zal het dagelijks bestuur goed in contact moeten blijven met bestuurders van andere regio's op dit terrein. Door samen op te trekken in de kans dat er een werkbaar compromis te sluiten valt groter. Met name de bestuurders in het Stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Amsterdam worden met dezelfde problemen en belangentegenstellingen geconfronteerd.

De rol van de raad van Rotterdam

De gemeenteraden in de regio zijn verantwoordelijk voor het mede vormgeven van de randvoorwaarden waar de aanbesteding aan moet voldoen. Zij treden in deze op als principal van het regiobestuur, die namens de gemeenteraden zorg draagt voor de aanbesteding van het OV. Tegelijk heeft de raad van Rotterdam een belang in en bij de RET. Naast het feit dat de gemeente nog altijd aandeelhouder is van het vervoerbedrijf, zullen de werknemers van de RET zich het eerst bij de raad beklagen als er grote veranderingen op stapel staan.

De principal moet eigenlijk enige afstand nemen en de agen binnen deze kaders laten functioneren. Dit houdt in principe in dat als een andere partij dan de RET de concessie wordt gegund en dit binnen de gestelde kaders gebeurt, de raad zich op de vlakte zou moeten houden. Dit zal in het geval van de RET lastig zijn voor de raad, omdat de belangen voor de gemeente groot zijn en het personeel van de RET de weg naar de raadszaal goed weet te vinden.

De raad zal - in overleg met het regiobestuur en de andere gemeenten - op zoek moeten naar een oplossing voor de openbare aanbestedingen. Het OV hangt een stevige financiële taakstelling boven het hoofd en het is deels de taak van de raad om hiermee om te gaan en een passende oplossing te vinden. Aanbesteding lijkt gezien de opstelling van de minister een kwestie van tijd, dus de gemeente Rotterdam zal zich goed moeten voorbereiden. De raad heeft hierin een belangrijke functie in het enerzijds vertegenwoordigen en verwoorden van sentimenten in de stad, anderzijds is de raad ook het instituut dat zal moeten uitleggen dat het voor het groter geheel beter kan zijn aan te besteden.

5.5 De stadsregio als beleidsnetwerk

De stadsregio wordt vaak omschreven als een beleidsnetwerk. In het bijzonder is de stadsregio een stedelijk netwerk. Stedelijke netwerken worden door Stamsnijder (2009:7) omschreven als “sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk.” Centraal idee hierbij voor het bestuur van dergelijke regio's is volgens Teisman dat “bestuurders (...) moeten samenwerken in ketens en netwerken om tot effectieve interventie in de netwerksamenleving te komen” (Teisman 2006 :6).

Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat bestuurders steeds vaker moeten opereren in een complexe omgeving waar ze worden geconfronteerd met complexe problemen (die ook wel worden aangeduid als *wicked problems*). Sturing in een complex netwerk vergt een andere stijl van besturen. Boogers en Schaap (2009) duiden deze ontwikkeling als een beweging: *van government naar governance*. Voor de stijl van besturen en de opstelling van de overheid geldt dat ze zich niet meer per definitie op kan stellen als bovenliggende partij, maar steeds vaker als nevenschikte partner moet opereren.

De Bruijn (2003: 317) stelt dat opereren in een netwerk ook consequenties heeft voor het verloop van het beleidsproces. Overheden moeten zich volgens hem steeds vaker bezinnen op de rol die zij spelen binnen het netwerk en welke andere actoren ze op welk moment in het proces betrekken. Beleidsvoering binnen netwerken vraagt volgens De Bruin om meer horizontale beleidsinstrumenten zoals overleg en risicodeling.

Koppenjan en Cachet (1996) constateren ook “complexiteit van de sturingsopgave.” Dit houdt in dat sturing binnen de organisatie van de stadsregio ook een complexe (en moeizame) aangelegenheid is vanwege de meervoudige belangen van deelnemers. Volgens Koppenjan en Cachet zijn leiderschap en aansturing van dit proces belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle beleidsvorming.

Ondermijning eenheid van bestuur

Een eigenschap van beleidsnetwerken is dat het bestuur minder eenduidig wordt. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat netwerkvorming slecht te rijmen valt met de inrichting van het openbaar bestuur (Teisman 2006: 8). Het openbaar bestuur is immers ingericht vanuit een territoriaal gebonden en in sectoren opgesplitste bestuurlijke organisatie. Het participeren in een netwerk past niet in het territoriale denken van bestuurders en vertegenwoordigers.

Teisman stelt het scherp: “Bij gremia die politieke legitimatie moeten geven aan bestuurlijk handelen is de ontvankelijkheid voor netwerkvorming beperkt.” Deze gevoelens komen ook naar voren in gesprekken met raadsleden. Redenen voor de huivering zich actiever met netwerken te bemoeien moeten worden gezocht in het feit dat raadsleden het idee hebben het overzicht en controle te verliezen als te veel zaken in de regio worden geregeld. Daarnaast is er door het feit dat er meerdere actoren betrokken zijn en invloed hebben meer onzekerheid over de uitkomst van het proces.

Samenhangend met bovenstaande is het feit dat door Teisman wordt omschreven als “de ondermijning van de organisatie als eenheid van beleidsproductie.” Hij stelt dat binnen netwerken “organisaties hun positie als zelfstandige entiteit verliezen.” Dit is exact een van de punten waarop destijds eind jaren '90 de vorming van de stadsprovincie is gestrand. Toby Witte omschreef het als “het beeld dat door tegenstanders voor ogen werd gehouden dat Rotterdam zou worden afgeschaft, zorgde voor de grote steun voor het nee-kamp bij het referendum.”

Teisman (2006:9) spreekt hier van de interne logica. Dit geldt ook voor het netwerk van de stadsregio. De raad houdt zich vooral bezig met lokale aangelegenheden; dit lijkt met name ingegeven vanuit de vertegenwoordigende functie. Zaken waar raadsleden door burgers op attent worden gemaakt of op worden aangesproken zijn meestal zaken die op lokaal niveau spelen. Daarnaast is ook ambtelijk vrijwel alles ingericht op sturen binnen de grenzen van de eigen gemeente.

Gedrag van deze aard is ook te onderscheiden binnen de regio Rotterdam. Een voorbeeld is het blokkeren van het doortrekken van de tramlijn – de zogenoemde Ridderkerklijn – door de gemeente Ridderkerk.¹² Andere voorbeelden die ter sprake kwamen bij het NIMBY-principe van coproductie in paragraaf 4.3 getuigen ook van een (te) sterk lokaal gerichte bestuurscultuur. Volgens Teisman (2006:10) worden er met name lokaal regelmatig pogingen genomen om netwerkvorming tegen te gaan. Doordat burgers vaak gevoelig zijn voor dergelijke signalen blijft het lastig om tot succesvolle netwerken te komen. Juist omdat lokale bestuurders hierdoor het gevoel hebben gelegitimeerd te zijn het eigen belang voor het grotere (regionale) belang te stellen.

In een onderzoek naar samenwerking op Randstedelijk niveau uitgevoerd door onder andere Teisman en Van Twist¹³ komt naar voren hoe ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers er maar niet in slagen om de eigen belangen naar de achtergrond te dringen om naar het grotere belang te kijken. Eshuis c.s. (2010: 31) stellen over het uiteindelijk mislukken van Randstedelijke samenwerking dat het te veel ging om structuren, taken en bevoegdheden, gedacht vanuit de eigen organisaties en te weinig over inhoud van samenwerking. Volgens Eshuis c.s. “is een netwerk dan snel op sterven na dood.” Zo ver zal het in de regio Rijnmond naar verwachting niet komen, maar de focus op inhoud (en minder op de structuur) zal zeker moeten worden versterkt.

Het geven van sturing binnen stedelijke netwerken

In het theoretisch kader is stilgestaan bij een artikel van Eshuis c.s. (2010) over sturing in stedelijke netwerken. Een van de conclusies van het artikel is dat “sleutelen aan de formele structuren (van netwerken) naast verzet vanuit de deelnemers, weinig invloed heeft op het beeld dat deze deelnemers hebben over het belang van het samenwerkingsverband.” Dit blijkt ook wel uit het overzicht van de regionale samenwerking in Rotterdam door de jaren heen. De opvattingen over de noodzaak tot samenwerken zijn in de loop van de tijd niet veel veranderd, evenals de terreinen waarop de stadsregio taken heeft.

Eshuis c.s. (2010: 31) stellen dat het te ver formaliseren van samenwerking in netwerken juist kan leiden tot verlamming. Zij stellen dat “netwerken dan te veel gaan lijken op een aftreksel van de organisaties, terwijl die nu juist problemen hebben met het over de eigen grenzen heen kijken.” Dit is een argument voor het niet te veel formaliseren van de samenwerking. Volgens de auteurs hebben lichte structuren juist een meerwaarde, omdat zij zich onderscheiden van organisaties met formele structuren.

Deze constatering heeft volgens Eshuis c.s. ook gevolgen voor pogingen om het functioneren van regionale en stedelijke netwerken te verbeteren. Het opleggen van structuren heeft volgens hen weinig zin. Het lijkt veel effectiever om te sturen op het culturele en op symbolen die de zichtbaarheid van het netwerk vergroten. Dit is iets waar de regio Rotterdam momenteel niet veel aan doet. Door middel van het duidelijker communiceren van wat de stadsregio doet en waarom dit van belang is, zou het beeld van Rotterdam als onderdeel van een groter geheel voor het voetlicht gebracht moeten worden. In hun artikel noemen Eshuis c.s. een voorbeeld uit de regio Eindhoven waar PSV de vlag van Brabant in het tenue heeft verwerkt. Zij stellen dat van een dergelijk symbool meer werking uitgaat dan van een bestuurlijke structuur.

¹² Zie voor een overzicht van de discussie over het als dan niet aanleggen van de tramlijn <http://www.ridderkerklijn.nl/#pagina=849>

¹³ Het gaat hier om een onderzoek uit 2005 gedaan door Berenschot in opdracht van het samenwerkingsverband Randstad. Het rapport zou mede aanleiding zijn tot het stoppen van de samenwerking in de toenmalige vorm. Zie Teisman G.R., M.J.W. van Twist, J.M. Schulz en D.S. Puma (2005) *Stagnatie of Transitie; evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad* Utrecht: Berenschot.

Coöpetitie

Iets wat uitkomst zou kunnen bieden voor een aantal van de bovengenoemde problemen is het concept van coöpetitie. Zoals gesteld, is het primaat van de politiek in eigen territorium, volgens Teisman (2006:36) “niet meer van deze tijd.” Echter staat deze traditie bestuurders wel in de weg om effectief te handelen in netwerken. “Nog steeds overschatten publieke gezagsdragers vaak het sturend vermogen en neigen ze naar afscheidend gedrag.” Teisman vraagt in stedelijke netwerken aandacht voor het vermogen tot wat hij noemt ‘coöpetitie’. Coöpetitie gaat er enerzijds vanuit dat de delegaties de belangen van de gemeente die ze vertegenwoordigen moeten behartigen en anderzijds moeten de delegaties in regioperspectief kijken wat goed is voor de ontwikkeling van de regio. Dit concept past in de visie van de stadsregio als het aankomt op de rol van de verschillende gemeenteraden.

Gemeenten blijven op deze manier met elkaar concurreren, maar wel met het gemeenschappelijke regiobelang in gedachte. Momenteel staat toch vooral het lokale belang voorop.

Sturing door regie?!

Een manier van sturen in netwerken waar veel aandacht voor is, is sturen door regie. Waar het misschien meer voor de hand ligt dat het bestuur van de stadsregio de regierol voor de regio op zich neemt, is het toch interessant om te kijken of de raad van de grootste gemeente de rol van regisseur (meer) op zich kan nemen.

In hoofdstuk II is ingegaan op verschillende vormen van regie en welke hoedanigheden de regisseur kan aannemen. In een artikel van Pröpper c.s (2004) worden op basis van de mate waarin de regisseur uitgaat van een eigen script en in hoeverre een regisseur doorzettingsmacht heeft, vier typen van (lokale) regisseurs onderscheiden. Die zijn de beheersingsgerichte, de uitvoeringsgerichte, de visionaire en de faciliterende regisseur (zie tabel 2.2).

Daarnaast is een viertal kenmerken, die Pröpper c.s. onderscheiden (tabel 2.1) voor een regierol uiteen gezet en hieronder wordt gekeken wat de raad zou kunnen doen om de regie meer in handen te krijgen. Het gaat hier om verantwoording afleggen, overzicht hebben, het uitzetten van de beleidslijnen en het organiseren van inzet en samenwerking (Pröpper c.s. 2004).

Typen van regisseurs

Zoals hierboven beschreven zijn in hoofdstuk II vier typen regisseurs onderscheiden. Welke elementen van de verschillende vormen van regie voeren binnen de regio komen terug in de (beoogde) rol van raad en wat heeft dit voor gevolg voor de positie van de raad als regisseur binnen het netwerk?

De eerste vorm die wordt onderscheiden is de beheersingsgerichte regievoerder. Deze vorm van regie past niet zo goed in het beeld van de raad binnen de regio. Deze regisseur heeft namelijk doorzettingsmacht en is in staat een eigen script te schrijven. Deze vorm bevindt zich dan ook in wat door de (Span et al 2009: 98) wordt omschreven als de “strak sturende zijde van het regiemodel.” Hoewel Rotterdam dit soms wellicht zou willen heeft men geen doorzettingsmacht in de gezamenlijke regeling. Wel is het zo dat Rotterdam als grootste gemeente een zware positie inneemt binnen de regio.

Een tweede soort regisseur is de uitvoeringsgerichte regisseur. Deze ontleent een sterke positie vanwege zijn doorzettingsmacht, maar voert het script van een andere actor uit. Geen van beide zijn van toepassing op de rol van Rotterdam in de regio. De gemeenten hebben (formeel) geen doorzettingsmacht, maar zijn niet sterk gebonden aan het uitvoeren van het script van anderen. In theorie zou het wel zo kunnen zijn dat deelnemers beleid moeten uitvoeren dat eenzijdig door de regio is vastgesteld, maar in de praktijk komt dat zelden voor. De deelnemers voeren echter wel in de regio vastgesteld beleid uit, maar dat is doorgaanst gestoeld op consensus.

Waar de meeste raakvlakken liggen zijn de regievoerders die geen doorzettingsmacht hebben. Een eerste vorm die hierin wordt onderscheiden is de visionaire regisseur. Deze heeft een grote vrijheid om zijn eigen script te schrijven. Iets dat voor de gemeente Rotterdam te dele waar is. De raad kan zijn visie wel degelijk verwerken in het regionale beleid; veel van wat de Rotterdamse raad wil, wordt overgenomen door het regionale bestuur.

De laatste vorm van regie is een faciliterende regisseur. De regisseur is hier dienstbaar aan het tot stand komen van interactie tussen de andere partijen en heeft hierbij geen doorzettingsmacht. Deze regisseur ondersteunt bij het tot stand komen (en uitvoeren) van het script van andere partijen. Dit zou vanuit het regiobestuur de ideale situatie zijn in de regio, omdat dit zou betekenen dat de gemeenten het regiobelang voorop stellen. De raden hebben de ruimte om faciliterend op treden, maar dat gebeurt momenteel niet veel. Men blijft toch vooral proberen zijn eigen script te voeren en dat om te zetten in regionaal beleid.

Span c.s. (2009: 99) stellen dat een gemeentelijke regierol vaak elementen van meer dan een van de samenwerkingsvormen (of regievormen) in zich zal herbergen. Dit is dan ook terug te zien in de rol die de raad inneemt in het huidige regiobestuur. Er zijn met name elementen van zowel een visionaire en faciliterende regisseur en zelfs van een beheersingsgerichte, omdat Rotterdam als grootste gemeente toch een zware positie inneemt in de regio.

Regievoering in Rotterdam

Een eerste uitgangspunt van Pröpper c.s. (2004) is overzicht. Van een regisseur wordt verwacht dat hij een omvattend beeld van de situatie heeft. Zoals hierboven al uiteen is gezet, is dit voor de raad niet geheel het geval en het ligt niet in de lijn der verwachting dat dit op korte termijn zal gebeuren. Het is ook maar de vraag of de raad alle onderliggende doelen van de verschillende actoren in het regionetwerk helder voor ogen heeft.

Een tweede component van sturing door regie die door Pröpper c.s. (2004) wordt aangehaald is verantwoording afleggen. Dit lijkt voor een raad de omgekeerde wereld, maar de indicatoren die Pröpper stelt passen wel in een goede invulling van de raadstaken. Ten eerste stellen auteurs dat er moet worden gehandeld vanuit een verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau. De nieuwe raad lijkt (ook regionaal) genoeg ambities te hebben, bijvoorbeeld op het gebied van vervoer over water en het tot stand komen van de westelijke oeververbinding. Als raad op dit soort dossiers meer de regie in handen zou nemen zou dat niet misstaan.

Een derde punt van regievoeren is het uitzetten en organiseren van beleidslijnen. Hierbij gaat het om het stimuleren van gemeenschappelijke visie en het proberen om tegenstrijdige doelen en belangen nader tot elkaar te brengen. Daarnaast wordt het bewaken van de voortgang als een van de indicatoren genoemd. De raad zou nadrukkelijker op de voortgang van processen kunnen gaan letten en trachten met de contacten die men heeft met raadsleden van andere gemeenten tot een scherpere visie te komen. Daarnaast kunnen dergelijke contacten leiden tot meer onderling begrip voor tegenstrijdige belangen en een goede afweging van deze belangen.

Het laatste criterium voor regievoeren is volgens Pröpper c.s. het organiseren van inzet en samenwerking binnen het verband. Hierbij gaat het om enthousiasmeren van actoren en het bij elkaar brengen van actoren. Doordat raadsleden uit de regio elkaar niet meer op reguliere basis treffen bij de bijeenkomsten van de regioraad zou de Rotterdamse raad (als grootste) eventueel in samenspraak met de stadsregio kunnen kijken naar nieuwe vormen voor het afstemmen van de regionale belangen. Hierbij kan worden gedacht aan themabijeenkomsten, maar ook aan een meer informele invulling.

Concluderend kan worden gesteld dat de raad er wellicht goed aan zou doen om de contacten met raadsleden van de andere regiogemeenten (weer) aan te halen. Waar in de vorige regeling nog regelmatig contact was in de regioraad is dit vaste moment van ontmoeting en afstemming in de nieuwe regeling verdwenen. Om toch de regie in handen te houden en met elkaar af te kunnen

stemmen is het van belang om formeel of informeel invulling te blijven geven aan mobiliseren van een breed gedragen regio gevoel en meer onderling begrip en samen op trekken van de verschillende raden. Dat lijkt het punt te zijn waarop regie het meest toe kan voegen aan sturing binnen de regio; de raad als faciliterende regisseur.

Casus: Woonruimteverdeling binnen de regio

Sinds lange tijd wordt er binnen de regio Rotterdam getracht tot een “gezonde” woningmarkt te komen. Hiertoe is in 2006 een huisvestingsverordening vastgesteld met als deelnemers de gemeenten van de stadsregio aangevuld met 37 woningcorporaties uit de regio. Deze verordening heeft echter tot op heden nog niet geleid tot een oplossing van de grote problemen die er in en rond Rotterdam op de huizenmarkt zijn.

Het voorliggende beleidsprobleem

De verordening voorziet in het spreiden van kansarme personen en gezinnen over de verschillende regionale gemeenten door middel van de zogenoemde woonruimteverdeling. Bij het toewijzen van (sociale) huurwoningen wordt geprobeerd de ‘pijn’ over de verschillende gemeenten in de regio te spreiden. Op deze wijze zouden vraag en aanbod van woningen beter in verhouding moeten komen met het woonmilieu (de omgeving of de wijk) waar ze in staan. Daarnaast is een belangrijke vraag bij het realiseren van de woonruimteverdeling hoe de spreiding van sociale huurwoningen over de regio beter kan aansluiten bij de gewenste doorstroming (en sociale stijging) van de bewoners, zo stelt de stadsregio (SR 2010-II).

Achtergrond van de regeling is dat veel Rotterdammers naar de omliggende regiogemeenten verhuizen. In een artikel uit het AD Rotterdams Dagblad van 11 augustus 2010 wordt bij deze problematiek stilgestaan. Het feit wil dat vooral de hoogopgeleiden uit de stad vertrekken en vooral lageropgeleiden (met een laag inkomen) in de stad achterblijven. “Daardoor glijdt de stad weg. Niet alleen op het gebied van creativiteit en innovatie, maar ook economisch”, zo wordt in het artikel professor Ester aangehaald. Het regiobestuur ziet het als zijn taak om te zorgen dat zowel de stad als de regio een vitale woningmarkt hebben. De woonruimteverdeling zou hieraan moeten bijdragen.

In de eerste periode van de afspraken is dit maar ten dele gelukt, omdat bleek dat sommige gemeenten niet bereid waren of om andere redenen geen sociaal zwakkeren wilden opnemen of opnamen binnen hun gemeentegrenzen. De afgelopen jaren is de discussie veel gevoerd over de vraag wat nu de wijken zijn die extra aandacht verdienen en in welke wijken de woningmarkt goed functioneert. Om één en ander beter te monitoren en discussies over cijfers te voorkomen is geprobeerd via het zogenoemde ‘Rosetta-systeem’ tot een ‘gezamenlijke taal’ te komen als het gaat om de woonruimteverdeling. Op basis van dit systeem wordt inzichtelijk wat voor soort woonmilieu een bepaalde wijk heeft en wat dit voor gevolgen heeft voor de woonruimteverdeling.

Netwerksturing binnen de woningmarkt

De regionale woningmarkt kan worden gezien als een netwerk van overheden, woningcorporaties, projectorganisatie, belangengroeperingen et cetera. Binnen dit netwerk tracht het regiobestuur te komen tot een woningmarkt die in evenwicht is. Dit kan echter niet zonder de medewerking van andere partijen binnen het netwerk die op zijn minst een gelijkwaardige positie innemen en waarvan het regiobestuur afhankelijk is voor het succesvol implementeren van beleid.

De rol van het regiobestuur

Het regiobestuur zou op dit beleidsterrein als regisseur moeten optreden. De regio is immers de schaal waarop de problematiek wordt aangepakt. Het bestuur zou als regisseur zorg moeten dragen voor afstemming en contact tussen de verschillende betrokken gemeenten en corporaties. Daarnaast moet het regiobestuur bewaken dat het geen vrijblijvende afspraken zijn, maar ook nadrukkelijk toezien op de uitvoering hiervan.

Indien één of meer gemeenten of corporaties in gebreke blijft of blijven dan heeft het dagelijks bestuur van de stadsregio vrij vergaande bevoegdheden om de gemaakte afspraken alsnog af te dwingen. De huisvestingsverordening biedt hier alle ruimte toe.¹⁴ De vraag is wel of daarmee het uiteindelijke doel bereikt wordt, omdat ook voor zaken gerelateerd aan de woonruimteverdeling zoals het opknappen van bepaalde wijken om het leefmilieu te verbeteren het regiobestuur van deze partijen afhankelijk is. Of 'handhaven' zinvol is zal per situatie verschillen.

Het dagelijks en algemeen bestuur van de regio zouden zich nadrukkelijker als regisseur kunnen opstellen en indien nodig de beschikbare middelen inzetten om uitvoering van gemaakte afspraken af te dwingen. De regio zal soms moeten optreden als faciliterend regisseur bij het bij elkaar brengen van de verschillende spelers, maar zal soms ook de middelen in moeten zetten om de gemaakte afspraken af te dwingen. In dat geval is het regiobestuur meer als uitvoeringsgerichte regisseur te zien.

De rol van de raad van Rotterdam

De raad van Rotterdam heeft ook een rol te vervullen in het verbeteren van het woonklimaat binnen Rotterdam en de regio. Het feit dat wijken in Rotterdam met grote problemen kampen is iets dat ook uitstraalt naar de regio. Iets waar de Rotterdamse raadsleden hun collegae van de andere raden op moeten wijzen. Regiogemeenten hebben de neiging wel de lusten, maar niet de lasten van Rotterdam te willen onderkennen en de raad kan een rol spelen in het bewust maken van regiobestuurders dat een beter woonklimaat in Rotterdam ook goed is voor de ontwikkeling van rest van de rest van regio.

Daarnaast heeft men een functie te vervullen in het vinger aan de pols houden bij het regiobestuur als het gaat om voortgang en uitvoering. De leden van de raad moeten de afgevaardigden in het algemeen bestuur door middel van bijvoorbeeld schriftelijke vragen of mondelinge vragen in de raad zodra daar aanleiding toe is, scherp houden. Ook kan men in het portefeuillehoudersoverleg de portefeuillehouders van andere gemeenten aan (laten) spreken als de afspraken over de woonruimteverdeling niet dreigen te worden nageleefd.

Verder kunnen raadsleden een signalerende functie vervullen als het gaat om problemen en eventuele perverse neveneffecten van het ingezette beleid. In contacten met burger en woningcorporaties zijn raadsleden doorgaans de eersten die signalen ontvangen als in een wijk dingen dreigen te ontsporen. Het tijdig bijsturen door het regiobestuur is in grote mate afhankelijk van de signalen die raadsleden opvangen en door moeten spelen naar bestuurders in de regio.

¹⁴ Zie voor de regeling Huisvestingsverordening stadsregio Rotterdam 2006; te vinden via: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Stadsregio%20Rotterdam/53267/53267_1.html

5.6 Tot slot

Gedurende het onderzoek is ook gekeken naar een aantal andere bestuurlijke regio's en hoe daar invulling wordt gegeven aan democratische legitimatie, sturing en controle van het regio bestuur. De verschillende regio's hebben allen op eigen en verschillende wijze invulling gegeven aan het bestuur. Een tweetal zaken dat in andere regio's goed lijken te functioneren maar niet direct in een van de theorieën past, wordt hieronder kort besproken.

Een commissie of subcommissie belasten met gemeenschappelijke regelingen

In verschillende andere regio's hebben sommige gemeenten een raadscommissie die is belast met de kaderstellende en controlerende rol van de raad in gemeenschappelijke regelingen. In het onderzoek van BMC naar de Bestuurlijke Regio Utrecht (BRU) komt dit meerdere keren naar voren. De raad van Rotterdam zou er wellicht goed aan doen "over de schutting te kijken" bij deze gemeenten en moeten afwegen of een dergelijke invulling voor Rotterdam van toegevoegde waarde kan zijn. Het is nadrukkelijk ook een optie om in dergelijke organen specialisten van buiten op te nemen (zoals dat nu bijvoorbeeld gebeurt bij bestemmingsplannen). Deze externe leden zouden de raad op sommige (technisch moeilijke) punten kunnen ondersteunen.

Een bestuursadviseur bij de stadsregio met een "griffierstaak"

In de organisatie van de Bestuurlijke Regio Utrecht is een bestuursadviseur benoemd die in een griffierachtige functie bekleedt. Deze adviseur fungeert als aanspreekpunt voor het algemeen bestuur en alle raadsleden in de regio. Daarmee heeft de organisatie getracht de ondersteunende rol ten opzichte van de gemeenteraden te versterken. Het valt voor de regio Rotterdam aan te bevelen te onderzoeken of binnen de stadsregio ruimte is voor een dergelijk adviseur/aanspreekpunt. Leden van de raad kunnen dan met vragen over de procedure of vragen over beschikbaarheid van bepaalde stukken direct bij de regio terecht.

Hoofdstuk VI: Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit onderzoek is getracht te verkennen op welke wijze de Rotterdamse raad invulling kan geven aan zijn rol binnen samenwerkingsverbanden; in het bijzonder de stadsregio Rotterdam. Leidend in dit onderzoek is de volgende vraag geweest: *“Hoe kan de raad van de gemeente Rotterdam zijn formele en informele middelen zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten om optimaal sturing te geven aan en optimaal controle te houden op het stadsregiobestuur?”*

Dit onderzoek is gedaan vanuit een explorerend karakter. Dit houdt in dat op basis van een aantal theoretische concepten uit de bestuurskunde is gekeken naar de verhoudingen binnen het regiobestuur en wat de rol van de raad van Rotterdam binnen het bestuur van de regio zou kunnen zijn. Op basis van de theorie is een aantal onvolkomenheden geconstateerd in de verhoudingen en de rol die raad daarin inneemt. In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op het onderzoek en geconcludeerd. Voorts is een aantal aanbevelingen geformuleerd die zouden kunnen bijdragen aan het tegemoet komen aan de onvolkomenheden.

In hoofdstuk II zijn de theoretische concepten uiteengezet. Naar de regio is gekeken vanuit een perspectief van achtereenvolgens publieke verantwoording, coproductie, een principal-agent relatie en de netwerkbenadering. Aan de hand van deze concepten is in hoofdstuk V een analyse gemaakt van het regiobestuur. Hierbij is gekeken naar welke elementen van de theorie terug te zien zijn in de verhoudingen en relaties binnen het bestuur van de regio en wat dit voor gevolgen heeft voor de rol van de raad.

In hoofdstuk IV is stilgestaan bij inrichting van regionaal bestuur in de regio Rotterdam en daarbuiten. Hier is ook aandacht besteed aan de verschillende vormen en regelingen die in de regio Rijnmond in de loop der jaren van toepassing zijn geweest. In dit hoofdstuk zijn ook de formele structuren, verhoudingen en bevoegdheden uiteen gezet. Voorts is stilgestaan bij regionaal bestuur in andere regio's.

In dit concluderende hoofdstuk worden in paragraaf 6.2 kort de belangrijkste en meest opvallende resultaten van het onderzoek uiteen gezet. Allereerst wordt gekeken wat per theoretische benadering de meest in het oog springende resultaten zijn. Vervolgens wordt een aantal meer algemene onvolkomenheden in de verhoudingen binnen de organen van de stadsregio en rol van de raad opgesomd.

In de slotparagraaf wordt getracht invulling te geven aan de doelstelling tot een aantal aanbevelingen te komen. Wat zouden oplossingen kunnen zijn voor de knelpunten in de rol die raad inneemt in het regiobestuur? Welke instrumenten kunnen door de raad worden aangewend om sturing te geven en controle te houden op dat wat zich binnen de stadsregio afspeelt en hoe kunnen deze optimaal worden ingezet?

Er is uitdrukkelijk geprobeerd de discussies over nut en noodzaak van regionaal bestuur buiten beschouwing te laten in dit onderzoek. Ook de toekomst van regiobestuur in Nederland en de regio Rotterdam is niet in het onderzoek aan de orde gekomen. Aan dergelijke discussies valt echter niet te ontkomen bij een onderzoek naar regionale samenwerking. Zowel in literatuur als in gesprekken blijft dit een terugkerend punt. In de epiloog wordt derhalve kort stilgestaan bij de toekomst van het regionaal bestuur in Nederland en de regio Rijnmond in het bijzonder.

6.2 Conclusies en slotbeschouwing

Inleidend

Alvorens de belangrijkste conclusies worden besproken enige inleidende constatering die gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze komen niet direct voort uit de analyse, maar zijn wel van belang voor het plaatsen van de conclusies en de aanbevelingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om zaken die door de meeste partijen als vanzelfsprekend worden gezien of ervaren.

De samenwerking van gemeenten binnen de regio is eigenlijk onomstreden. Op een enkele partij na heerst er consensus over de noodzaak tot samenwerking. Hiervoor zijn de afhankelijkheden te sterk en zijn de afzonderlijke gemeenten te veel met elkaar verweven. Wel heerst er verdeeldheid over de invulling van de samenwerking. Partijen lijken het er ook breed over eens te zijn dat de huidige invulling in ieder geval “niet ideaal” is, maar tegelijk is er ook het besef dat er waarschijnlijk geen ideale oplossing voor handen is. Toch leeft er bij velen wel het idee dat er verbeteringen mogelijk zijn.

Daarnaast is (vrijwel) geen van de betrokken actoren tegen het optimaliseren van de democratische legitimiteit van het stadsregio bestuur. “Betere democratische legitimiteit” dreigt hiermee te worden wat door Van Twist een “applausbegrip” of “jubeljargon” wordt genoemd. Een concept dat op brede steun kan rekenen, maar waar in de praktijk weinig handen en voeten aan wordt gegeven. In het onderzoek is dan ook vooral gekeken naar knelpunten en onvolkomenheden in het proces van sturing en controle door de raad. Democratische legitimiteit als zodanig staat niet ter discussie.

De uitdaging voor de raden in de Rotterdamse regio - en die van de stad Rotterdam in het bijzonder - is om daadwerkelijk invulling te geven aan die democratische legitimiteit door middel van sturing en controle. Sturing aan de voorkant van het proces en controle en publieke verantwoording aan het eind daarvan. Het gaat dus om het in de praktijk invulling geven aan de democratische legitimiteit van het regiobestuur en de rol die de raad daarin vervult.

Een model van Paul Schnabel¹⁵, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, sluit aan bij de opgaven waar de regio Rotterdam voor staat. Schnabel stelt dat invulling kan worden gegeven aan sturing door middel van een 4R-model. Hierbij gaat het om het geven van *richting* door middel van goede kaderstelling, het laten van *ruimte*, om binnen deze kaders te opereren, het behalen van *resultaat*, en het afleggen van *rekenschap* over hetgeen is bereikt. Deze manier van redeneren sluit goed aan bij de uitdaging die de raad van Rotterdam heeft in het regiobestuur. Met deze opgave in gedachte, is getracht onderstaande constatering te formuleren.

Constateringen op basis van de theoretische benaderingen

Als vanuit een perspectief van *publieke verantwoording* wordt gekeken naar het regiobestuur dan kan allereerst worden gesteld dat er binnen de regio goed sprake kan zijn van publieke verantwoording. Kort gezegd gaat het om organen die met publieke middelen, publieke taken uitvoeren. Echter, een aantal punten binnen de huidige gang van zaken staat een goede invulling van arrangementen van publieke verantwoording in de weg.

Allereerst is er geen duidelijkheid over de rolverdeling tussen de verschillende organen binnen de regio. Uit gesprekken en observatie blijkt dat de raad zich op sommige momenten niet goed bewust is van de taak of positie die men heeft. De raad heeft ook de neiging het college eerst “de inzet van Rotterdam” te laten bepalen. Dit lijkt niet geheel in overeenstemming met wat de regio op het oog had in verschillende (beleids)visies¹⁶. Daarnaast voldoet het niet aan de beginselen van het duale bestuur.

¹⁵ Zie: Schnabel, P. (2002)

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de “Regionale Strategische Agenda” en “Dialogo 2009: De verbindende kracht”

Een ander obstakel dat naar voren kwam is de dubbelrol van bestuurders binnen de regio. Dit maakt het voor de raad ook lastig om de rolverdeling steeds scherp voor ogen te hebben. Zeker voor Rotterdam geldt dat een deel van de Rotterdamse wethouders de stad ook vertegenwoordigt in het algemeen bestuur en zelfs portefeuillehouder is in het dagelijks bestuur van de regio. Raadsleden geven aan soms moeite te hebben met de vraag in welke hoedanigheid een toezegging wordt gedaan en welke consequenties daaruit voortvloeien.

Voorts is de informatievoorziening een punt van aandacht. In gesprekken met raadsleden kwam meer dan eens naar voren dat informatie te laat kwam of bij de verkeerde personen terecht kwam. Daarnaast is veel informatie die vanuit de regio komt specialistisch van aard. Ondersteuning van raadsleden bij regionale aangelegenheden door specialisten van bijvoorbeeld de gemeente zelf is iets dat zelden gebeurt, maar wellicht wel de nodige druk bij raadsleden zou kunnen wegnemen.

Het tweede perspectief van waaruit de regio is geanalyseerd is *coproductie*. In de analyse is stilgestaan bij een aantal kritische factoren om tot succesvolle coproductie te komen, zoals geformuleerd door Bekkers (2007: 216 ev.). Een eerste punt waar in het geval van coproductie binnen de regio aandacht aan dient te worden besteed is het onderkennen van de afhankelijkheden. Een belangrijk punt dat hier op aansluit is de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen. Om tot succesvolle coproductie te komen is wederzijds vertrouwen van levensbelang. Ook het nakomen en uitvoeren van gemaakte afspraken is hierbij van belang. De recente geschiedenis in de regio leert dat zowel op het punt van vertrouwen, als op het nakomen van afspraken winst te behalen valt. Een voorbeeld kan gevonden worden in het beleidsveld van de woonruimteverdeling; een dossier dat binnen de regio voor veel moeilijkheden zorgt.

Een punt van coproductie, dat aansluit bij goede verhoudingen en vertrouwen is het NIMBY-principe. Dit idee speelt doorgaans een rol bij participatie van burgers, maar kent in het bestuur binnen de regio ook zijn voorbeelden. Het probleem hierbij is dat gemeenten het regiobelang hoog in het vaandel hebben staan, totdat er ingrijpende gevolgen zijn voor de eigen gemeente. Een voorbeeld hiervan is het tot stand komen van een tweede westelijke oeververbinding tussen Rotterdam enerzijds en Vlaarding en of Maasluis anderzijds. De twee laatstgenoemden hebben deze verbinding liever niet over hun grondgebied lopen, alhoewel ze zich beiden bewust zijn van het belang voor de regio.

Tot slot is een factor waar de regio nog winst kan behalen als vanuit coproductie wordt gedacht; de rol van leiderschap. In het onderzoek is de vergelijking met Londen en zijn Greater London Authority meer dan eens gemaakt. Niet in de laatste plaats vanwege de rol die de - overigens gekozen - burgemeester daar vervult als leider van de regio Londen. Dit verhoogt ook de zichtbaarheid van de regio bij burgers en leidt ook tot meer betrokkenheid. Dit is nadrukkelijk geen pleidooi voor een gekozen regioleider, maar een persoon die meer het gezicht van de regio is, zou vanuit coproductie geredeneerd een te onderzoeken mogelijkheid zijn.

Ten derde is gekeken naar de verhouding tussen raad en regio in een *principal-agent relatie*. Een eerste punt dat hier moet worden besproken is de zogenoemde 'informatieasymmetrie.' Hiermee wordt bedoeld op het feit dat de raad nooit over dezelfde informatie kan beschikken als de organisatie die zij moet controleren, in casu de stadsregio. Het gaat hierbij niet alleen om de beschikbaarheid van de informatie en of raadsleden tijd hebben alles tot zich te nemen, maar ook om de toegankelijkheid in de zin van specialistische kennis die nodig is om bepaalde stukken te kunnen doorgronden. Hierbij speelt ook de ondersteuning een rol.

Een ander punt uit de principal-agent theorie is het formuleren van heldere doelstellingen. Door het formuleren van duidelijke doelstellingen en kaders is immers ook objectiever vast te stellen of het regiobestuur datgene uitvoert dat door de raad aan het bestuur is 'opgedragen'. De huidige doelstellingen in de regio zijn niet altijd even scherp geformuleerd. Dit is deels terug te voeren op de consensus die men binnen de regio tracht te bereiken. Deze consensus staat heldere doelstellingen nog wel eens in de weg.

Als laatste is aan de hand van de *netwerktheorie* nog een aantal zaken te constateren over de rol van de raad in het netwerk van de regio. Eén van de punten die voortkomt uit de netwerktheorie is het feit dat sturing steeds complexer wordt. Sturing geven in een complex netwerk vergt een andere stijl van besturen. De verschillende actoren zijn steeds vaker wederzijds van elkaar afhankelijk. Dit geldt zeker ook binnen de regio Rotterdam. Gevolg hiervan is dat “het primaat van de politiek binnen het eigen territorium niet meer van deze tijd is.”¹⁷ Het sturend vermogen van ‘de politiek’ neemt af. Dit vraagt om een ontwikkeling die over het algemeen wordt aangeduid als die *van government naar governance*.¹⁸

Ook is vanuit het denken in de zin van de regio Rijnmond als een stedelijk netwerk ingegaan op regie voeren door de raad. De raden zouden meer de regiefunctie op zich kunnen nemen. De raad van Rotterdam als de volksvertegenwoordiging van de grootste gemeente in de regio zou hierin het initiatief kunnen nemen. Onder regie wordt onder meer verstaan het uitzetten en organiseren van de beleidslijnen. De raad zou meer initiatief kunnen nemen deze lijnen uit te zetten en minder moeten afwachten tot het regiobestuur met voorstellen komt. Daarnaast wordt van een regisseur overzicht over het netwerk gevraagd. De raden van de verschillende gemeenten lijken zich vooral te concentreren op hun eigen lokale aangelegenheden en als het aankomt op regionaal bestuur de bal vooral bij de bestuurders van de regio neer te leggen.

Een punt dat een beetje boven de markt van alle benaderingen hangt zijn de prioriteiten die raadsleden stellen. Uit onderzoeken naar invulling van de tijd van raadsleden¹⁹ blijkt dat men in de eerste plaats in de raad is gegaan om lokale thema’s te bespreken en aandacht te geven aan lokale problemen. De verschillende samenwerkingsverbanden zijn niet de eerste prioriteit van raadsleden. Daarbij komt dat, zoals het in een van de gesprekken werd gezegd “men de weg naar de wethouder wel weet als er echt dingen staan te gebeuren die niet goed zijn.”

Algemene constatering

Uit het onderzoek vloeit een aantal meer algemene constatering voort. Hieronder wordt getracht puntsgewijs de belangrijkste constatering weer te geven, teneinde op basis van deze ‘onvolkomenheden’ in de laatste paragraaf gericht aanbevelingen te kunnen doen.

➤ *Gebrek aan regiogevoel en regionaal denken bij bestuurders en raden*

Een eerste punt dat dient te worden aangestipt, is het gebrek aan regiogevoel bij bestuurders. De moeilijkheden waar bestuurders in samenwerkingverbanden mee kampen kunnen als volgt worden getypeerd: “Hun directe dagelijkse politieke achterban rekent hen af op de resultaten behaald voor de eigen organisatie en hun ambtenaren sturen hen op pad met eisenpakketjes en positiebepalingen vanuit het eigenbelang van de organisatie opgesteld.”²⁰ Bestuurders en gemeenteraden stellen te weinig het belang van de regio voorop, ook in de Rotterdamse regio. Hiermee hangt samen dat er ook geen echte leider binnen de regio is.

➤ *Problemen in de informatievoorziening en “infostress”*

Raadsleden ondervinden problemen met het op het juiste moment beschikken over de juiste informatie. De vraag of deze niet beschikbaar is of dat de raadsleden niet weten waar stukken te vinden zijn, is in deze van ondergeschikt belang; er moet worden gezocht naar een manier waarop raadsleden weten waar ze terecht kunnen voor de stukken en ondersteuning.

Wat los staat van regiobestuur of inrichting van het bestuur, maar wat wel van belang is voor wat de raad aan mogelijkheden heeft, is dat uit diverse onderzoeken²¹ blijkt dat veel raadsleden lijden aan wat wel “infostress” wordt genoemd: Te veel stukken en te weinig tijd om alles te verwerken.

¹⁷ Zie Teisman (2006: 36)

¹⁸ Zie onder andere Boogers en Schaap (2010)

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Denters et al. (2008) en Berenschot (2004)

²⁰ Van Twist en Teisman (2005)

²¹ Zie bijvoorbeeld Denters, De Groot en Klok (2008)

➤ *Tragiek van samenwerking ‘tragedy of the commons’*

De geschetste problematiek beperkt zich niet tot de stadsregio. Bestuurders hebben het sowieso moeilijk met samenwerkingsverbanden blijkt uit diverse onderzoeken. “Samenwerkingsverbanden zijn van niemand.” Het probleem bij regionaal bestuur op basis van samenwerking is dat niemand zich eindverantwoordelijk voelt of de verantwoordelijkheid durft te nemen voor het regiobeleid. Denken en handelen vanuit het belang van het grotere geheel blijkt lastig.

➤ *(te) Vage doelstelling van regiobeleid*

De doelstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van de stadsregio zijn te vaag om bestuurders een duidelijke richting mee geven. Dit maakt het ook lastig om bestuurders vervolgens ter verantwoording te roepen over het hetgeen ze gedaan hebben. Bij het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsvisies is het van belang ervoor te zorgen dat dit niet (alleen) leidt tot abstracte documenten, maar tot een ‘doorleefde’ gemeenschappelijke visie, die regiobreed wordt gedragen.

➤ *Onduidelijkheid over rolverdeling*

Een punt waar nog winst te behalen valt is duidelijkheid over de rolverdeling tussen raad, bestuurders van de stad en het algemeen en dagelijks bestuur van de regio. Uit gesprekken en observaties blijkt dat de raad zijn eigen rol niet duidelijk voor ogen heeft en de bal wellicht te veel bij het college legt als het gaat om de kaderstelling en het bepalen van de rol van Rotterdam binnen de regio.

➤ *Dubbelrol bestuurders*

Wat samenhangt met de onduidelijkheid over de rolverdeling is het feit dat regiobestuurders een dubbele rol hebben. Ze zijn zowel wethouder in een van de gemeenten als portefeuillehouder in de stadsregio. Deze dubbelrol leidt soms tot onduidelijkheid (met name in Rotterdam). Bij de raad kan onterecht de indruk worden gewekt dat een wethouder een toezegging doet als regiobestuurder, waardoor valse verwachtingen kunnen worden gewekt. Bestuurders zouden er goed aan doen telkens te benadrukken dat ze in Rotterdam in de eerste plaats toezeggingen doen als wethouder van de stad en niet als portefeuillehouder in het regiobestuur.

➤ *Te veel aandacht voor het proces, te weinig voor de inhoud*

Discussies rondom de stadsregionale aangelegenheden ontaarden vaak in een discussie over de (te volgen) procedure of een - overigens breed gedragen - afgeven op de gekozen structuur. Te vaak wordt de nadruk gelegd op het proces en te weinig op de inhoud. De WRR²² onderschrijft in haar rapport over de toekomst van het openbaar bestuur deze ontwikkeling: “De aandacht verschuift dan van de problemen die moeten worden opgelost naar de processen waarbinnen naar oplossingen wordt gezocht.” Ook in Rotterdam lijkt tijdens bijeenkomsten vooral aandacht te zijn voor wie, wat, op welk moment moet doen en zozeer voor welk probleem centraal staat.

²² Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2008), “De lerende overheid.”

6.3 Aanbevelingen

Vanuit bovenstaande constatering is getracht een aantal oplossingsrichtingen te formuleren die kunnen bijdragen aan een optimale rol voor de raad in de democratische legitimatie van het stadsregiobestuur. Hierbij is getracht balans aan te brengen tussen theorie enerzijds en praktische toepasbaarheid anderzijds.

➤ *Zoek gemeenschappelijke belangen op basis van de inhoud*

Zoals Bekkers (1997) het stelt: “Het is de inhoud die bindt, niet het proces.” Om tot succesvolle invulling van een kaderstellende en controlerende taak te komen zullen raadsleden zich meer moeten richten op gemeenschappelijke belangen in de regio op basis van inhoud. Wat is het regiobelang en hoe past het Rotterdamse belang hier in en vice versa? Het vaststellen van de regionale agenda en de begroting zijn bij uitstek momenten waarop de inhoud kan worden (bij)gestuurd.

➤ *Investeer in goede regionale relaties*

Een punt dat hierbij zeker niet onderschat mag worden zijn de (informele) relaties binnen de regio. Dit gaat niet alleen om goede relaties tussen bestuurders, maar ook om goede relaties tussen de verschillende gemeenteraden in de regio. Dit kan leiden tot het onderkennen van de afhankelijkheden en begrip voor elkaars standpunten. Daarnaast kan het bijdragen aan inperken van onzekerheden in het beleidsproces. Met het wegvallen van de ontmoetingen in de regioraad zou het zinvol kunnen zijn een nieuw (informeel) platform te realiseren. De raad van Rotterdam zou hierin het initiatief kunnen nemen om zo te zorgen dat de raden de regie behouden over het regionale bestuur.

➤ *Stel duidelijke inhoudelijk kaders en neem dan afstand; “strategisch monisme”*

Als de raad duidelijke kaders stelt, dan moet de raad de bestuurders die namens de gemeente in het algemeen bestuur zitting hebben, ook de ruimte geven binnen die kaders te operen. Dit betekent dat je deze bestuurders slechts dan naar de raad laat komen als ze in de ogen van de raad buiten de gestelde kaders treden en/of beslissingen nemen die het belang van de regio of het belang van Rotterdam niet dienen. In dit verband wordt wel gesproken van “strategisch monisme.”

➤ *Creëer ruimte voor reflectie*

Vraag een onafhankelijke partij aan het eind van het jaar of aan het eind van de bestuursperiode de resultaten van het regionale beleid te onderzoeken en te presenteren aan de raden. Zo weten de raden wat de regio doet. Een onafhankelijke partij kan een externe partij zijn, maar een team met specialisten van de verschillende lokale rekenkamers van de regiogemeenten zou ook een optie kunnen zijn. Dit kan bijdragen aan een aantal zaken:

- de zichtbaarheid van de resultaten die de regio boekt wordt vergroot, zowel voor de raden als voor de burgers;
- het draagt bij aan de transparantie van het regiobestuur.
- de raden gaan beseffen wat er op regioniveau gebeurt en geven dat wellicht meer prioriteit;

➤ *Probeer nader invulling te geven aan “regionale publieke verantwoording”*

Publieke verantwoording kan in vele vormen worden gegoten. Wat voor de gemeente een optie zou zijn om nader invulling te geven aan dit concept op regioniveau, is het vragen aan de regiobestuurders om in een verantwoordingsbrief de resultaten van het regiobeleid weer te geven (eventueel in combinatie met de bovengenoemde reflectie) en hierover vervolgens in een raadsdebat met de raad van gedachte te wisselen.

➤ *Controleer en stuur op uitkomsten en niet zo zeer op het proces*

Meer aandacht is vereist voor het ontwikkelen van nieuwe manieren van beleidsevaluaties en output-metingen bij samenwerkingsverbanden. De inhoud zou te allen tijde leidend moeten zijn, al was het maar omdat niet van raadsleden kan worden verwacht dat ze inzicht hebben in het exacte proces en de precieze juridische vorm van de verschillende samenwerkingsverbanden, waaraan de gemeente deelneemt.

➤ *Maak bestuurders verantwoordelijk*

Maak vertegenwoordigers in het algemeen bestuur verantwoordelijk voor dat wat er in de stadsregio gebeurt. Zeker in Rotterdam waar leden van het algemeen bestuur hoogstwaarschijnlijk ook zitting nemen in het dagelijks bestuur is het goed mogelijk om bestuurders duidelijker aan te spreken op wat zich binnen de regio voltrekt. Neem als raad ook geen genoegen met antwoorden als "dat is een aangelegenheid van de stadsregio", maar vraag of de wethouder bereid is het mee te nemen naar het regionale niveau. Ook het portefeuillehoudersoverleg biedt hier de nodige kansen en mogelijkheden voor. Hierbij moeten raadsleden wel de (eerder) gestelde kaders in gedachten houden.

➤ *Ga op zoek naar "coöpetitie"*

Teisman²³ vraagt in stedelijke netwerken aandacht voor het vermogen tot wat hij noemt coöpetitie. Dit concept past in de visie van de stadsregio als het aankomt op de rol van de verschillende gemeenteraden. Enerzijds moeten de delegaties de belangen van de gemeente die ze vertegenwoordigen behartigen, anderzijds moet men in regioperspectief kijken wat goed is voor de ontwikkeling van de regio. Gemeenten blijven dus met elkaar concurreren, maar wel met het gemeenschappelijke regiobelang in gedachte. Dit zou tevens kunnen bijdragen aan voorkomen van een NIMBY-reflex bij sommige gemeenten.

➤ *Stel voor "overstijgende" regioproblemen een (sub)commissie samen*

In verschillende andere regio's hebben sommige gemeenten een raadscommissie die is belast met de kaderstellende en controlerende rol van de raad in gemeenschappelijke regelingen. In een onderzoek van BMC naar de Bestuurlijke Regio Utrecht (BRU)²⁴ komt dit meerdere keren naar voren. De raad van Rotterdam zou er wellicht goed aan doen eens "over de schutting te kijken" bij deze gemeenten en moeten afwegen of een dergelijke invulling voor Rotterdam van toegevoegde waarde kan zijn. Het is nadrukkelijk ook een optie om in dergelijke organen specialisten van buiten op te nemen (zoals dat nu bijvoorbeeld gebeurt bij het vaststellen van gemeentelijke bestemmingsplannen). Dit met het oog op het feit dat veel stukken die de raad bereiken een hoog specialistisch gehalte hebben.

➤ *Draag zorg voor ondersteuning van raadsleden bij regioaangelegenheden; de "griffierstaak"*

In de organisatie van de Bestuurlijke Regio Utrecht is een bestuursadviseur benoemd die in een griffierachtige functie bekleedt. Deze adviseur fungeert als aanspreekpunt voor het algemeen bestuur en alle raadsleden in de regio. Daarmee heeft de organisatie getracht de ondersteunende rol ten opzichte van de gemeenteraden te versterken. Het biedt voor raadsleden ook duidelijkheid bij wie ze moeten zijn voor informatie en/of stukken aangaande de regio. Het valt voor de regio Rotterdam aan te bevelen te onderzoeken of binnen de stadsregio ruimte is voor een dergelijk adviseur/aanspreekpunt. Wat ook een optie kan zijn is dat binnen de organisatie van de lokale griffie iemand aanspreekpunt wordt voor bijvoorbeeld alle schriftelijke vragen die vanuit de raad zijn gesteld aan het regiobestuur en de antwoorden kan monitoren.

²³ Teisman, G. (2008), Stedelijke Netwerken, Den Haag: NIROV.

²⁴ BMC (2008), Rapportage 'De puntjes op de i: versterking van betrokkenheid van lokale besturen'

Epiloog

Na ruim negen maanden verdieping in regionale samenwerking is er een vraag die in gesprekken terug blijft komen; de vraag over het nut en de noodzaak van regionale samenwerking en hoe daar in de komende jaren invulling aan te geven? Het nieuwe kabinet heeft in ieder geval ingezet op een hernieuwde discussie op dit terrein door in het regeerakkoord op te nemen dat er een eind moet komen aan hulpconstructies zoals de Wgr-plus.

De kabinetsplannen

In het eerste hoofdstuk van het regeerakkoord stelt het kabinet immers dat “het kabinet komt met voorstellen tot afschaffing van de WGR+.” Deze voorstellen zijn tot op heden nog niet concreet door middel van wetsvoorstellen, maar de toon geeft aan dat het kabinet van mening is dat er op zijn minst kritisch naar het verlengd lokaal bestuur moet worden gekeken. Een deel van de raadsleden heeft ook een kritische en soms zelfs een afkeurende houding ten opzichte van de stadsregio. Deze houding is zeker bij de sterk op de lokale belangen gerichte partijen zoals de “Leefbaren” en andere lokale partijen te ontwaren.

Het opheffen van de regionale samenwerking lijkt echter geen optie. Uit allerhande onderzoeken blijkt dat er behoefte bestaat aan regionale afstemming en regionale invulling van beleid. Ook in de gesprekken die voor dit onderzoek met bestuurders, ambtenaren en anderen zijn gevoerd komt telkenmale naar voren dat men niet zonder de stadsregio of een vervanger daarvan kan. Men zou “de stadsregio uitvinden als hij niet bestond.”, zo stelt het rapport “verbindende kracht” na een consultatie van regiobestuurders in de stadsregio Rotterdam.

De kritiek op het regionale bestuur

Toch is er ook kritiek op het functioneren van het verlengd lokaal bestuur. Deze kritiek is ook niet geheel ten onrechte, maar in mijn ogen nog geen directe aanleiding tot het opdoeken van de stadsregionale samenwerking.

Te beginnen met de kritiek waar het in dit onderzoek allemaal om begonnen is; het gehalte van democratische legitimiteit. Hier is zeker nog een slag te maken, maar de vraag is of er een constructie te formeren valt, waarin aan alle kritiek tegemoet gekomen kan worden. Daarnaast is het in de huidige tijd waarin de overheid steeds meer als gelijke speler in een netwerk functioneert de vraag of het sterke primaat van de politiek bij die rol past.

Dan de vaak gehoorde kritiek dat degelijke verbanden zouden leiden tot wat tegenwoordig “bestuurlijke drukte” wordt genoemd. Deze houdt in mijn ogen geen stand. Niet afstemmen van het beleid in namelijk geen optie in deze tijd waarin het bestuur steeds vaker opereert als een van de spelers in verschillende netwerken. Het artikel van Eshuis c.s. (2010) staft deze conclusie. De vraag lijkt zelfs gerechtvaardigd of het netwerk van de stadsregio niet bijdraagt aan het voorkomen van bestuurlijke drukte; juist door de afstemming op regioniveau.

Hoe nu verder?!

Regionale samenwerking blijft nodig binnen de regio Rotterdam. De verschillende gemeenten binnen de regio zijn te sterk met elkaar verbonden en zijn voor allerlei zaken van elkaar afhankelijk. Een blik op de kaart van het gebied kan volstaan om tot deze conclusie te komen. Een ideale invulling lijkt een utopie. Waar meerdere spelers en belangen spelen zal er altijd kritiek zijn op de vorm en de inhoud van welk bestuur dan ook.

De vraag is of voor alle afzonderlijk regio's één oplossing is of dat differentiatie in vormen van regiobestuur een oplossing zou kunnen zijn. De regio Rotterdam heeft een heel andere problematiek en ziet zich voor andere uitdagingen gesteld dan bijvoorbeeld de regio Arnhem-Nijmegen. Het meer leveren van maatwerk en regio's zelf laten beslissen over de invulling van hun regionale samenwerking lijkt een betere optie voor het kabinet dan het bij het vuilnis zetten van de Wgr-plus. Ervaring leert immers dat - zeker in de regio Rotterdam - men binnen de kortste keren een nieuwe structuur optuigt voor het afstemmen van beleid met partners in de regio. De geschiedenis rondom het OLR, het OOR en het mislukken van de stadsprovincie leren dit.

Hoe de discussie rondom het verlengde lokale bestuur zich ook zal ontwikkelen; in de regio Rotterdam zal er altijd behoefte blijven bestaan aan een vorm van regionaal bestuur. Het lijkt er dus op dat de tussenverdieping eerder wordt uitgebouwd of opgeknapt, dan dat hij wordt afgebroken.

Literatuur

Andeweg, R.B. en G.A. Irwin (2002), *Governance and politics of the Netherlands*, New York: Palgrave Macmillan.

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

Bekkers, V.J.J.M. en A.B. Ringeling (red.) (2003), *Vragen over Beleid; Perspectieven op waardering*, Utrecht: Lemma

Belinfante A.D., en J.L. de Reede (2005), *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer

Berg, L. van den, E. Braun & J. van der Meer (1996), *Organising capacity of metropolitan cities; The cases of Antwerp, Bilbao, Bologna, Eindhoven, Lisbon, Munich, Rotterdam and Turin*. Rotterdam: Euricur.

Beurskens A. en A.F.A. Korsten (2007), *Bestuur door regie*, Maastricht: Universiteit van Maastricht.

BMC en VVG (2002), *Op weg naar de griffier van de toekomst*, Den Haag: VVG.

BMC (2008), *Rapportage de puntjes op de i; versterking van betrokkenheid van lokale besturen*, Utrecht: Bestuurlijke Regio Utrecht.

Bovens, M.A.P., P 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, (2001) *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Deventer: Kluwer

Bovens, M.A.P. en T. Schillemans (red.) (2009), *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma.

Boogers, M. en F. Hendriks (2005), *Middenbestuur in discussie*, Tilburg: UvT.

Bruijn, T.J.N.M. (2003) "Samenwerken in beleidsnetwerken". In: Hoogerwerf, A. (2003), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, pp. 329-350

Cachet, A en J.F.M. Koppenjan, "De vorming van de stadsprovincie Rotterdam: een onmogelijke opgave?" in: Dam. M. van, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille (red.) (1996), *Het onzichtbare bestuur, over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft: Eburon.

Cels S., M. van Twist, J. de Jong en P. Karre, "Recovery.gov, een experiment in dynamische verantwoording", in: *Bestuurskunde* 2010-1, pp. 38-48.

Commissie Nijpels (2009), *De stille kracht, over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag: VNG

Dam. M. van, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille (red.) (1996), *Het onzichtbare bestuur, over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft: Eburon.

Denters, B. M. de Groot en P.J. Klok, "Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur." in: *Congressuitgave Staat van de dualisering*, pp. 59-73.

Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, Den Haag: Elsevier.

- Edwards A.R., L. Schaap, (red.) (2000), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Bussum: Coutinho.
- Eshuis, J., F.A.A. Boons, J. Edelenbos en G.R. Teisman, “Sturing via stedelijke netwerken”, in *Bestuurswetenschappen* 2010/1, pp. 16-34.
- Fenger, H.J.M.(2003), “Over implementatie en beleidsverandering 'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith”, *Bestuurskunde*, 2003/3, pp. 123-131.
- Geul, A.(1998), *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, Utrecht: Lemma.
- Goorden C.P.J. (2003), *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier.
- Hart, H. ‘t, M. de Goede, W. Jansen en J. Teunissen (1998), *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam: Boom.
- Hendriks, F (2002), *Representatieve politiek in de netwerksamenleving*, Tilburg: UvT
- Hoogerwerf, A., en M. Herweijer (2003), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hulst, R.(2005), “Regional governance in unitary states: lessons from the Netherlands in comparative perspective”, in: *Local Government Studies*, 2005/1, pp. 99-120.
- Hupe, P. L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Inter Provinciaal Overleg (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.
- Lendering, J. (2005), *Polderdenken, de wortels van de Nederlandse overlegcultuur*, Amsterdam: Athenaeum.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *Plussen en minnen, evaluatie van de Wgr-plus*, Den Haag: Min BZK.
- Ministeries van VROM, LNV, EZ en V&W (2004), *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Michels, A. en Meijer A.(2003), “Horizontalisering van het bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording”, in: *Bestuurswetenschappen* 2003/4, pp. 329-347.
- Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (1993), *Institutionele economie en openbaar bestuur*, Den Haag: VUGA.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers, M.E. Tuurenhout (red.) (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum: Coutinho.
- Peper, A (2011), *Crisis en creativiteit, D.G. van Beuningenlezing 2011*, Rotterdam; Ad.Donker.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996), “Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model.” In: *Beleidswetenschap* 4, pp. 353-357.
- Raad van State (2009), *Decentraal moet, tenzij alleen centraal kan*, Den Haag: RvS.
- Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: RvS

- Raad voor het openbaar bestuur (2000), *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Legio voor de regio*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2006), *Bestuur op maat*, Den Haag, Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Het einde van het blauwdruk denken*, Den Haag: Rob
- Rao, N.(2006), "Introducing a new government of London", in *Local Government studies*, 2006/3, pp. 215-221.
- Rijn, R., Van en M.J.W. van Twist (2009), "Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording" in: Bovens, M. en T, Schillemans (red.) (2009), *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma, pp. 255-274.
- Ringeling, A.B.(2004), "Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?" in: Steur, B, H. van Dijk G.-J. van den Nieuwenhuizen, *Democratische vergezichten*, Den Haag: Rob.
- Schaap, L. (1997), *Op zoek naar prikkelende overheidssturing*, Delft: Eburon
- Schaap, L. (2003), "Government or governance in the Rotterdam region", in: Magone, J.M.,(red) (2003), *Regional institutions and governance in the European Union*, Westport: Praeger, pp. 153-171.
- Schaap, L., C. Geurtz, L. de Graaf en N. Karsten (2009), *Innovations in sub-national government in Europe*, Tilburg: UvT.
- Scharpe, L. J. (1993) (red.), *The rise of meso government in Europe*, London: Sage.
- Schillemans, T., (2009), "Onafhankelijkheid als tantaluskwelling", in: *Bestuurskunde* 2009/2, pp. 73-83.
- Schillemans, T. en Bovens M., "Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp": in : Bovens, M. en T, Schillemans (red.) (2009), *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma, pp. 275-291.
- Schnabel, P. (2002), "Bedreven en gedreven", in: Peper, A, P. Schnabel, H, Tjeenk Willink en B. Tromp, *Haagse tegenstrijdigheden*, Amsterdam: AUP.
- Shepsle, K.A. en M.S. Bonchek (1997), *Analysing politics*, New York: Norton & Company.
- Span, K., K. Luijckx, J. Schols en R. Schalk (2009), "De regierol van gemeenten bekeken", in: *Bestuurskunde*, 2009/1, pp. 92-100.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), *Bedreven en gedreven*, Den Haag: SCP.
- Tatenhoven, J., van (2009), *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*, Den Haag: NIROV.
- Teisman, G. (2006), *Stedelijke netwerken, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, NIROV output 4, Den Haag: NIROV
- Terpstra, J (2001), "Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid", in: *Beleidswetenschap*, 2001/2, pp.
- Thiel, S. Van (2007), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.

Toonen, T (1993), “Meso-bestuur in Nederland”, in: Scharpe (1993) (red.), *The rise of meso government in Europe*, London: Sage.

Tops, P. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam*, Amsterdam: Atlas.

Twist, M.J.W., “Verbindend vernieuwen, vernieuwend verbinden”, in: *Bestuurskunde*, 2005/4, pp. 33-40.

Twist, M.J.W. en E.H. Klijn (2007), “Alliantievorming en management van verwachtingen”, *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 2007/5, pp. 34-48.

Twist, M.J.W. en G. Teisman (2005), *Stagnatie of Transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*,

Webster, F.(2006), *Theories of the information society*, London: Routledge.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De lerende overheid*, Amsterdam: AUP.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Europa in Nederland*, Amsterdam: AUP.

Winsemius, P, G. Ph.Brokkx en M.P.A. van Dam (2000), *Ruimte voor beweging*, Rotterdam: Stadsregio Rotterdam

Witte, T. (2002), *Tussen Coolingsingel en Binnenhof*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Overige geraadpleegde documenten

Gemeente Bergen op Zoom (2008), *Verbonden Partijen, zever kaderstellende spelregels*, Bergen op Zoom: Gemeente Bergen op Zoom.

Gemeente Rotterdam (2005), *Structuur en werkwijze van de stadsregio Rotterdam*, Rotterdam; GR.

Gemeente Rotterdam (2009), *Overzicht gemeenschappelijke regelingen en deelnemingen*, Rotterdam: GR.

Gemeente Rotterdam (2010), *Handleiding nieuwe raadsleden*, Rotterdam: GR.

Gemeente Rotterdam (2010), *Kaderbrief 2010; Investeren in talent en ondernemen*, Rotterdam: GR.

Gemeente Utrecht (1996), *Aan het hoofd der gemeente staat een raad*, publicatie ter ere van 800-jaar gemeenteraad van Utrecht 1196-1996.

Gemeente Zeist (2005), *Protocol Leden Gemeenschappelijke Regelingen Zeist 2005*, Zeist: Gemeente Zeist.

Stadsregio Rotterdam, *Bestuursbericht mei 2010*, jaargang 4 nummer 2.

Stadsregio Rotterdam (2007), *Gemeenschappelijke regeling stadsregio Rotterdam 2007*, Rotterdam: SR.

Stadsregio Rotterdam (2009), *DIALOOG 2009; Verbindende kracht*, Rotterdam: SR.

Stadsregio Rotterdam (2010-I), *Evaluatie bestuursprogramma 2006-2010, partners voor resultaat*, Rotterdam: SR.

Stadsregio Rotterdam (2010-II), *Gemeenschappelijke regeling stadsregio Rotterdam 2010*, Rotterdam: SR.

Stadsregio Rotterdam (2010-III), *Regionaal Strategische Agenda*, Rotterdam: SR.

Stadsregio Rotterdam (2010-IV) *Reglement van orde algemeen bestuur (vastgesteld 19 mei 2010)*, Rotterdam: SR.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010), *Standpunt VNG over De Stille Kracht*, Den Haag: VNG.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010), *Discussiestuk Thorbecke 2.0*, Den Haag: VNG.

Kranten en tijdschriften

AD/Rotterdams dagblad (2010), *Uittocht naar regio*, Rotterdam Dichtbij, 11 augustus.

Binnenlands Bestuur (2010), *Uit het oog uit het hart*, 26 april.

Hoekema, J. en J. Wienen (2010), Besturen op Niveau, *Binnenlands bestuur Opinie*, 18 juni

NRC Handelsblad (2010), *De gemeente bestaat niet*, Magazine maart 2010.

Schouten, B.(2010), Snel het huis van Thorbecke verbouwen, *Binnenlands Bestuur, Opinie*, 26 april.

Volkskrant, De (2010), *Bespaar ons de blauwdrukken*, 16 juni.

Geraadpleegde websites:

Stadsregio Rotterdam, [<http://www.stadsregio.info>].

Gemeente Rotterdam, [<http://www.rotterdam.nl/gemeenterotterdam>].

Bestuurlijke Regio Utrecht, [<http://www.regioutrecht.nl>].

Stadsgewest Haaglanden, [<http://haaglanden.nl/#Home?id=849>].

Stadsregio Amsterdam, [<http://www.stadsregioamsterdam.nl/>].

Stadsregio's nieuwe stijl, [<http://www.stadsregios.nl/#pagina=849>].

Bijlagen

Bijlage 1: Kaart stadsregio Rotterdam

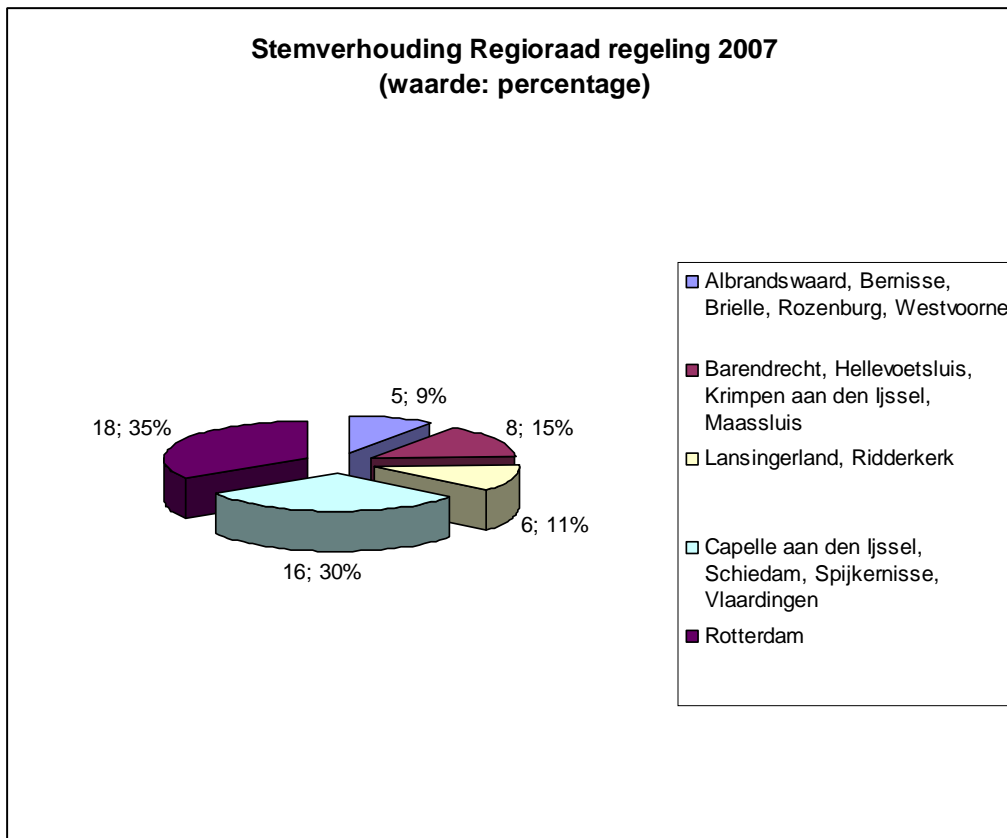


Bijlage II: Stemverhoudingen regeling 2007

Stemverhouding Regioraad regeling 2007

Gemeenten	aantal leden per gemeente (totaal aantal stemmen)
Albrandswaard, Bernisse, Brielle, Rozenburg, Westvoorne	1 (5)
Barendrecht, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maasluis	2 (8)
Lansingerland, Ridderkerk	3 (6)
Capelle aan den IJssel, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen	4 (16)
Rotterdam	6* (18)
Totaal aantal leden (stemmen)	41 (53)

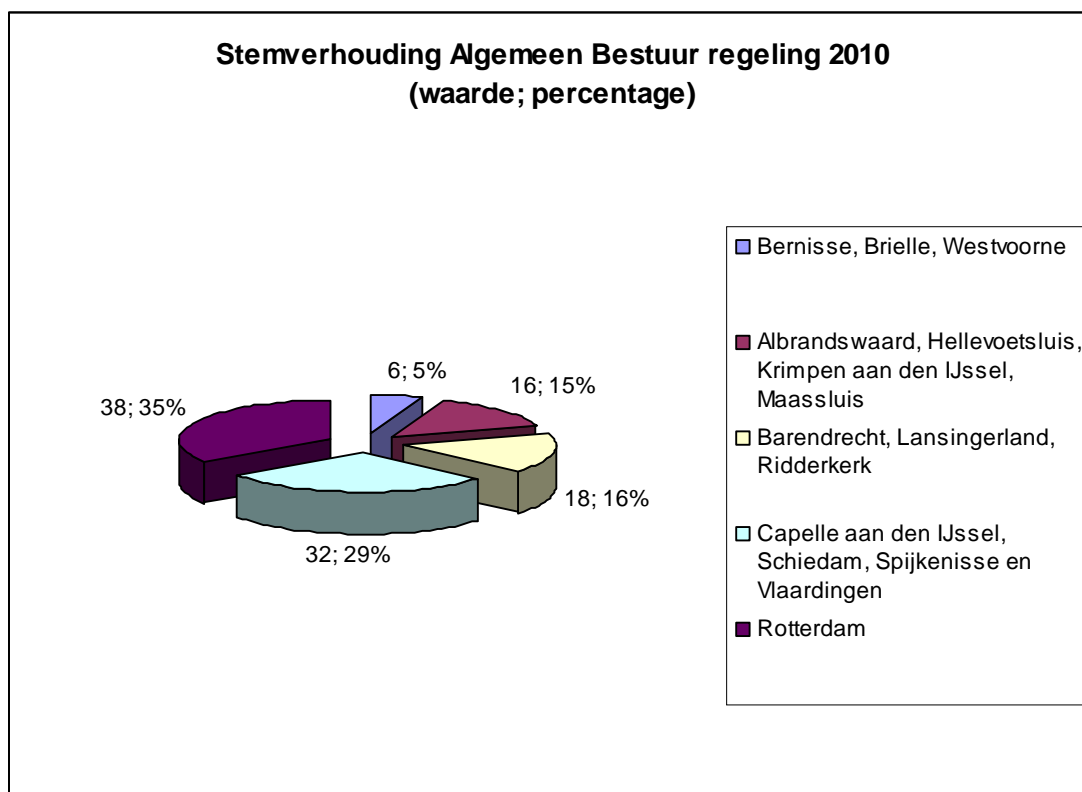
* de leden van Rotterdam hebben 3 stemmen (de rest van de leden 1 stem)



Bijlage III: Stemverhouding regeling 2010

Stemverhoudingen algemeen bestuur stadsregio regeling 2010

Gemeenten	aantal stemmen per lid (totaal bij twee leden per gemeente)
Bernisse, Brielle, Westvoorne	1 (6)
Albrandswaard, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maasluis	2 (16)
Barendrecht, Lansingerland, Ridderkerk	3 (18)
Capelle aan den IJssel, Schiedam, Spijkenisse en Vlaardingen	4 (32)
Rotterdam	19 (38)
Totaal	110
Aantal leden (ex. voorzitter)	30



Bijlage IV Lijst van gesprekspartners en hun functie

Mw. S. Belhaj, Raadslid Gemeente Rotterdam, (D66)
Dhr. L.C. Bruin, Raadslid Gemeente Rotterdam (PvdA)
Dhr. R. Buijt, Raadslid Gemeente Rotterdam (Leefbaar), voorzitter Commissie Bestuur
Dhr. A. Bonte, Raadslid Gemeente Rotterdam (GroenLinks)
Drs. G. W. van Gent, Raadslid Gemeente Rotterdam (VVD)
Mr. R. Goessens, juridisch medewerker stadsregio Rotterdam
Drs. M. Hoogstad, onderzoeker Necker en Van Naem
Drs. R.G.R. Jeene, hoofd commissieondersteuning en plv. griffier Gemeente Rotterdam
Mw. Drs. H. Kerckhaert-Zeevalkink, medewerker Bestuurlijke Regio Utrecht
Drs. J.G.A. Paans, griffier Gemeente Rotterdam
Drs. R. Sorensen, Raadslid Gemeente Rotterdam (Leefbaar)
Drs. W.J. Tempel, Raadslid Gemeente Rotterdam (CDA)

Voorts zijn regelmatig gesprekken gevoerd over de voortgang van het onderzoek met Drs V.A.M. Lorijn, en Dr. H. Stapelkamp, beiden commissiegriffier bij de Gemeente Rotterdam.

Bijlage V: Topiclist gesprekken

Feitelijke gegevens respondenten

- datum noemen
- Naam geïnterviewde noemen
- Functie geïnterviewde noemen
- Problemen met opnemen? (anonimiseren)

Introductie

- Introductie onderzoek (en onderzoeker)

Stadsregio algemeen

- eerste beeld/gedachte als men denkt aan SR
- is men op de hoogte van de nieuwe regeling (zo niet korte toelichting)
- bent u al op de hoogte van de regiodag in augustus; wat zijn de verwachtingen daarvan? Of ben u daar geweest en wat vond u er van?

Beleidsterreinen binnen de stadsregio

- wat zijn volgens geïnterviewde belangrijke thema's die op regioniveau worden besloten?
- horen deze thema's thuis op dit niveau?

Besluitvorming in de regio

- bent u op de hoogte van de huidige (nieuwe procedure)
- waar ziet geïnterviewde mogelijke obstakels?

Positie van Rotterdam

- wat vindt men van de positie die Rotterdam inneemt in de regio?
- worden er in de ogen van geïnterviewde wel eens besluiten genomen in de regio die niet in het belang van de gemeente Rotterdam zijn (of van de eigen gemeente)? Voorbeelden daarvan?

Informatievoorziening

- heeft u het idee over voldoende informatie te beschikken?
- bereikt deze u over het algemeen tijdig (= 1 week voor vergadering)?
- zijn de geldende termijnen voldoende?

Rol van de raad

- in geval van raadsleden: weet men wat op welk moment kan; waar mag men aanschuiven?
- hoe vaak is men bezig met werkzaamheden betreffende de regio; hebben die prioriteit?
- is men tevreden over de positie van de raad binnen de gemeenschappelijke regeling?
- zo niet; op welke wijze zou die positie kunnen verbeteren?

Voorleggen van de eerste conclusies

- denkt men er wat mee te kunnen
- waarom wel/niet?
- Indien tweede gesprek; doet het recht aan sommige gevoelens/constateringen uit eerder gesprek?

Toekomstvisie op de regio

- hoe zou in de toekomst invulling moeten worden gegeven aan samenwerking binnen de Rotterdamse regio? Op welke thema's?

Vragen en/of opmerking over verdere verloop onderzoek

