

De vierde kracht

Over de politieke legitimatie van regionale samenwerking

drs. Marjolein Stamsnijder

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het Nirov-meerjarenprogramma Regio's.

- *Regionale samenwerking*: samenwerking tussen meerdere gemeenten en soms ook provincies om opgaven die zich op de regionale schaal afspelen gezamenlijk aan te pakken door middel van programma's en projecten. Regionale samenwerking kent verschillende vormen. Vaak komt deze samenwerking voort uit een inhoudelijke opgave die de gemeentegrenzen overschrijdt zoals de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of regionale infrastructuur.
- *Wgr*: Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit is een regeling op basis waarvan gemeenten vrijwillige samenwerkingsverbanden met elkaar kunnen aangaan.
- *Wgr+*: de Wet gemeenschappelijke regelingen 'plus'. De Wgr+-regio's zijn ingesteld om de noodzakelijke en verplichte regionale samenwerking van gemeenten in grootstedelijke gebieden vorm te geven. Deze regio's onderscheiden zich van 'gewone' gemeenschappelijke regelingen. In de eerste plaats door het verplichtende karakter van de samenwerking en in de tweede plaats door rechtstreekse wettelijke taken en bevoegdheden, die gewone gemeenschappelijke regelingen niet hebben.
- *Stadsregio*: verzamelnaam die gebruikt wordt om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de stedelijke gebieden aan te duiden die speciale bevoegdheden hebben op basis van de Wgr+. Er zijn acht stadsregio's: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente en Parkstad Limburg
- *Stedelijk netwerk*: Het begrip stedelijk netwerk komt uit de Nota Ruimte. Daar worden zes stedelijke netwerken aangewezen. Dat zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk. Het gaat om de Randstad, Brabantstad, Zuid-Limburg, het gebied rondom Arnhem en Nijmegen, Twente en het gebied rondom Groningen-Assen.

Begrippenlijst	2
Voorwoord	4
Inleiding	6
Theoretisch kader	9
Vier casussen	13
• Casus 1: De boegbeeldprojecten in Zwolle Kampen Netwerkstad	14
• Casus 2: Draaischijf Nederland en programmabureau VERDER	20
• Casus 3: Convenant stedelijk gebied Eindhoven	29
• Casus 4: Regio Groningen-Assen, programma Regiopark	35
De praktijk van inhoudgedreven regionale samenwerking	41
Conclusies en uitdagingen voor politieke legitimiteit van regionale samenwerking	49
Geïnterviewden	56
Gebruikte literatuur	57

Het Huis van Thorbecke – de huidige bestuurlijke indeling van Nederland – is in de afgelopen 160 jaar regelmatig onderwerp van discussie geweest. Toch staat het nog steeds recht overeind. Steeds weer bleek de verbouwing complex en het Huis nog behoorlijk stevig. Maar er is in de afgelopen decennia een structurele en groeiende behoefte zichtbaar geworden aan regionale samenwerking. De planning van bedrijventerreinen, regionale visievorming, investeringen op gebiedsniveau of de adequate aanpak van demografische krimp vragen om een bovenlokale afstemming en aanpak. Er ontstaan regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies waarvoor Thorbecke geen democratische spelregels heeft bedacht.

Daarmee komt de vraag naar de politieke legitimiteit van regionale samenwerking aan de orde. Het Nirov heeft daar met de partners in het programma Regio's– Ministerie VROM, Ministerie BZK, Twynstra Gudde en BMC – onderzoek naar gedaan. Deze Output geeft de resultaten weer en beschrijft een aantal praktijken van politieke besluitvorming over regionale projecten en programma's. Het essay van Jan van Tatenhove, universitair hoofddocent aan de Universiteit van Wageningen, diende als theoretisch kader voor het onderzoek. Trainees van BMC en Adviestalent hebben het veldwerk uitgevoerd. De begeleidingsgroep van het onderzoek bestond uit Jan van Tatenhove (WUR), Patricia Withagen (Stedendriehoek), Cees Stoppelenburg (Stadsregio Rotterdam), Loes Bonnemayer (Twynstra Gudde), Huib de Korte (BMC), Jaap Drooglever (ministerie van BZK), Jacqueline Vrolijk (ministerie van VROM) en Saskia Voets (Nirov).

De bestudeerde praktijken stemmen tot optimisme. Men vindt oplossingen voor de politieke legitimiteit van de regi-

onale samenwerking en die zien er integer en verantwoord uit. Helder is ook dat bestaande – en nieuwe – bestuurslagen nooit passend worden voor alle ruimtelijke problemen. Die houden zich niet aan grenzen en passen evenmin binnen afgebakende beleidsdomeinen. Dat pleit dan ook voor wisselende coalities en voor flexibiliteit.

De praktijken maken duidelijk dat steeds opnieuw het proces en de aanpak moeten worden uitgevonden om specifieke gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken op te pakken. Het Nirov wil bij die zoektocht behulpzaam zijn door kennis en expertise beschikbaar te stellen. Deze Output is daarvan een voorbeeld. In 2010 zullen wij trainingen en cursussen aanbieden, waarin het vinden van de juiste aanpak en procesgang centraal staan.

*Christine Oude Veldhuis,
directeur Nirov*

Er is in Nederland nooit een politieke meerderheid geweest voor de invoering van regionale samenwerkingsverbanden met direct gekozen politieke vertegenwoordigers: aan een 'vierde bestuurslaag' was geen behoefte. De politieke en democratische legitimatie van deze regionale samenwerkingsverbanden komt nu indirect tot stand: gemeenteraadsleden, en soms ook provinciale statenleden vertegenwoordigen hun gemeente (of provincie) in een *Regioraad*¹ of *Algemeen Bestuur* van een regio. Daar zijn zij verantwoordelijk voor de regionale samenwerking en zij leggen hierover verantwoording af binnen de eigen gemeente (of provincie).

In dit onderzoek draait alles om het begrip 'politieke en democratische legitimiteit'. Hieronder verstaan we 'de acceptatie van de beleidsprocessen, de bijbehorende besluitvormingsprocessen en de beleidsuitkomsten'. Acceptatie voor deze samenwerking op regionaal niveau is onderzocht.

Om hun indirecte bestuursstructuur de nodige legitimiteit te geven, hebben stedelijke regio's tegenwoordig een grote variëteit aan eigentijdse samenwerkingsvormen ontwikkeld, vaak bestaande uit wisselende coalities. Binnen die samenwerkingsvormen wordt getracht om de verschillende regionale ruimtelijke opgaven effectief op te pakken. Bij de diverse regionale projecten en programma's zien we niet zelden provincies, stedelijke regio's en afzonderlijke gemeenten als partners aan tafel, al dan niet opererend in een *Regioraad*. Zo'n *Regioraad* functioneert echter zonder dat deze direct democratisch is gekozen.

De veelheid aan samenwerkingsverbanden en uitvoeringsarrangementen dwingt tot bewuste keuzes over besluitvorming

en politieke vastlegging van keuzes. In haar advies uit 2008 stelde de VROM-raad:

*'Democratische legitimatie en verantwoording bij regionale samenwerking in Wgr-constructies is wel degelijk (zij het op indirecte wijze) geborgd. Het gevoelde gebrek aan democratische legitimatie heeft dan ook eerder te maken met de mate van betrokkenheid van raadsleden bij de regionale samenwerking. Daarom meent de VROM-raad dat het belangrijk is dat er goed wordt nagedacht over de wijze waarop de raden betrokken worden in de regionale samenwerking. Dat is nu vaak relatief laat of passief. Veel nadrukkelijker dan nu het geval is moeten (gemeente)raden hun rol als opdrachtgever kunnen invullen. De raden voorop dus.'*²⁴

Hoewel regionale samenwerkingsverbanden vele verschijningsvormen kennen, bestaan zij in de kern meestal uit een samenwerking tussen gemeenten, in enkele gevallen aangevuld met provincies.

In de praktijk betekent deze manier van regionaal samenwerken vaak dat alle gemeenteraden van de deelnemende gemeenten (of provinciale staten), plannen voor regionale projecten en programma's binnen hun eigen wettelijke kaders moeten goedkeuren voor zover deze binnen hun grondgebied en mandaat liggen.

Wanneer na deze besluitvormingsfase de meer concrete regionale projecten en programma's aan bod komen, zijn er vaak weer heel andere uitvoeringsallianties nodig, waarbij ook private partijen kunnen aanschuiven. Dit type allianties kunnen het extra lastig maken om de besluitvorming politiek en democratisch te legitimeren, omdat voor ieder van dit type regionaal project of programma een nieuw (besluitvormings) proces opgezet moet worden.

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek is opgezet om de democratische en politieke legitimiteit van regionale samenwerking nader te onderzoeken. Immers, de hiervoor beschreven samenwerkingsvarianten zijn hoofdzakelijk *inhoudgedreven*, wat betekent dat de samenwerking ingegeven is vanuit ruimtelijke urgentie en niet vanuit democratisch of politiek-bestuurlijk oogpunt.

Voor het onderzoek is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

'In hoeverre gaat inhoudgedreven samenwerking in wisselende coalities samen met goed geborgde politieke legitimatie van regionaal beleid?'

Het Nirov heeft voor de beantwoording van die vraag een praktijkgericht onderzoek opgezet, waarbij verschillende vormen van inhoudgedreven samenwerking en legitimiteit in de praktijk zijn verkend. Vervolgens zijn er vier casussen en vier verschillende vormen van inhoudgedreven samenwerking geanalyseerd op de volgende aspecten:

1. De inhoudelijke opgave die regionaal is opgepakt
2. De organisatiestructuur
3. De manier waarop de politieke legitimiteit is gewaarborgd

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier praktijkvoorbeelden uit de regio's Utrecht en Eindhoven, Zwolle Kampen Netwerkstad en de Regio Groningen-Assen.

-
- 1 Formeel juridisch gezien heet de Regioraad 'Algemeen Bestuur', in de praktijk worden beide termen gebruikt. In deze output hanteren wij de term Regioraad waar het over het Algemeen Bestuur van een regio gaat.
 - 2 VROM-raad, Wisselende Coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid, 2008 pagina 72.

Gemeentelijke of provinciale programma's/projecten ontle-
nen hun politieke en democratische legitimiteit doordat deze
onder toezicht van gemeenteraad of provinciale staten vallen.
Echter, bij *regionale* samenwerkingsprogramma's en projec-
ten speelt dit directe democratisch toezicht niet of in mindere
mate. Bij deze programma's/projecten staat centraal dat
doelstellingen, taken en uitkomsten moeten volgen uit expli-
ciete politieke keuzes die door gemeenteraden (of provinciale
staten) zijn gemaakt. Als dit het geval is, is er sprake van een
politiek en democratisch legitiem project. Deze vorm van
legitimatie vraagt om een andere rol en inbreng van raden,
staten, bestuurders, griffiers en projectleiders. Zij moeten
vooraf de kaders aangeven, samenwerken met andere raden,
verder kijken dan alleen het belang van de eigen gemeente
en op dit alles voortdurend alert zijn. Het is kortom een com-
plex proces.

Vrijwillige Regionale Samenwerking

Regionale samenwerkingsprogramma's/projecten die plaats-
vinden op *vrijwillige* basis (al dan niet op grond van de Wgr)
ontlenen hun politieke legitimiteit aan een decentrale be-
sluitvormingsstructuur: de afzonderlijke raden of staten
moeten besluitvorming over regionale projecten en program-
ma's goedkeuren. De besluitvorming zelf vindt plaats door de
betrokken bestuurders (wethouders, burgemeesters, gedeputeerden en hoogheemraden), soms in de vorm van een Regio-
raad die door het Wgr-samenwerkingsverband in het leven
is geroepen. Veel samenwerkingsverbanden kiezen voor een
constructie met een Regioraad waarin alleen bestuurders
zitting hebben, omwille van de dualisering: raden en staten
kunnen op die manier meer aandacht besteden aan hun

controleerende taak richting het college van B&W en provinciaal bestuur.

Regionale samenwerking in Wgr+-verband

Bij regionale samenwerking die plaatsvindt op basis van de *Wgr+* ligt het met de legitimiteit iets anders. Belangrijk verschil met de *Wgr*-samenwerkingsverbanden is, dat bij dit type samenwerking doorgaans gemeenteraadsleden en bestuurders zitting hebben in de Regioraad. Omdat raadsleden in deze rol over het algemeen hun gemeente vertegenwoordigen, en niet hun politieke achterban, kan dat de politieke legitimiteit bemoeilijken.

Regioraden van *Wgr+*-regio's besluiten onder andere over het vaststellen van regionale visies, actieprogramma's en over de financiering van regionaal beleid.

Legitimiteit

Legitimiteit houdt de acceptatie in van het politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. In de literatuur worden vier vormen van legitimiteit onderscheiden, te weten inputlegitimiteit, *-throughput-* of proceslegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit⁴.

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit verwijst naar 'government by the people'. Met andere woorden: politieke keuzes zijn legitiem wanneer ze een uitdrukking zijn van de wil van het volk of een politieke gemeenschap. Hierbij ligt de nadruk op de steun van de burgers voor gezagsdragers en de heersende spelregels van het systeem: participatie van degenen die worden geraakt door een beslissing en de representatie van hun belangen en preferenties.

Voorbeeld van inputlegitimiteit bij regionale samenwerking:

De vertegenwoordigers in de Regioraad zijn een representatieve afspiegeling van de betrokken belanghebbenden.

Proceslegitimiteit

Proceslegitimiteit verwijst naar de zorg voor de kwaliteit van de procedures en de structuur van beleidvormingsprocessen in termen van legaliteit, transparantie, eerlijkheid, responsiviteit, deliberatie, openheid en efficiency. Proceslegitimiteit bekijkt hoe een besluit is genomen, wie verantwoordelijk is, wie er hebben mogen meedoen, welke onderwerpen aan de orde zijn geweest en hoe de besluitvorming is verlopen (via stemmen dan wel argumenteren). In het geval van proceslegitimiteit is de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit.

Voorbeeld van proceslegitimiteit bij regionale samenwerking:

Er is sprake van een transparant procesverloop, duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit benadrukt 'government for the people'. Politieke (en normatieve) keuzes zijn legitiem wanneer ze werken, presteren of goederen leveren. Bij deze vorm van legitimiteit staan de uitkomsten van collectieve besluitvormingsprocessen centraal. Wanneer deze overeenkomen met de wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers dan is er sprake van legitiem beleid.

Voorbeeld van outputlegitimiteit bij regionale samenwerking:

Het samenwerkingsverband biedt de oplossingen voor de problemen en de resultaten en maatregelen worden door de betrokkenen geaccepteerd.

Feedbacklegitimiteit

Feedbacklegitimiteit verwijst naar de mate waarin politici en bestuurders verantwoording aan elkaar en aan burgers afleggen. De politieke en democratische legitimiteit van een bestuursstructuur wordt in hoge mate bepaald door de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de feedback. Afkeuring dan wel waardering van de uitkomsten van politieke interventies moet liefst zo snel mogelijk weer aan de inputzijde van de democratische besluitvorming worden ingebracht.

Voorbeeld van feedbacklegitimiteit bij regionale samenwerking:
De Regioraad legt (indirect) verantwoording af voor beleidsresultaten aan raden, staten en burgers.

-
- 3 Bron: Jan van Tatenhove, Politieke legitimiteit van regionale samenwerking, Een essay in opdracht van het NIROV, juni 2009.
 - 4 Scharpf, 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; Edelenbos et.al., 2006; Van Tatenhove, 2008.

Bij de formulering van de onderzoeksvraag is vastgesteld dat de verschillende vormen van regionale samenwerking vooral inhoudgedreven zijn. Om te bezien hoe het met de politieke en democratische legitimiteit hiervan gesteld is, zijn er vier casussen geanalyseerd:

1. De boegbeeldprojecten in Zwolle Kampen Netwerkstad
2. Draaischijf Nederland en programmabureau VERDER
3. Convenant stedelijk gebied Eindhoven
4. Programma Regiopark, Regio Groningen-Assen

Deze vier casussen zijn gekozen omdat zij verschillende vormen van inhoudgedreven regionale samenwerking kennen en over verschillende beleidsthema's, zoals mobiliteit, wonen en groen gaan. Twee samenwerkingsverbanden zijn onderzocht die naast een Wgr+-regio bestaan (VERDER en Convenant stedelijk gebied Eindhoven) en twee op vrijwillige basis tussen gemeenten en provincie (de boegbeeldprojecten in Zwolle Kampen Netwerkstad en programma Regiopark in de Regio Groningen-Assen).

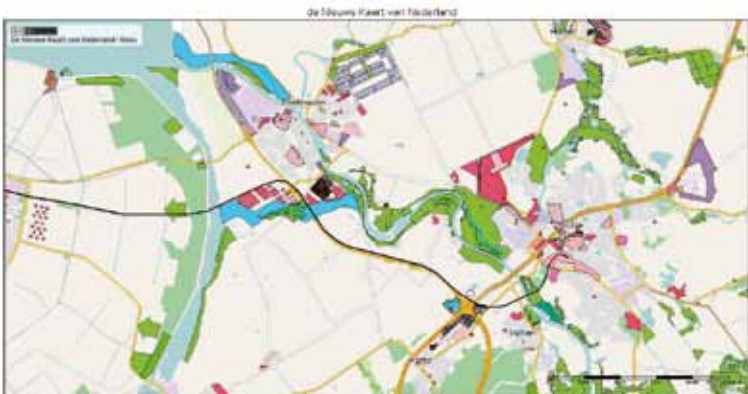
Zoals genoemd, zijn deze casussen geanalyseerd op:

- De inhoudelijke opgave die regionaal is opgepakt
- De organisatiestructuur
- De manier waarop de politieke legitimiteit is gewaarborgd

Casus 1: De boegbeeldprojecten in Zwolle Kampen Netwerkstad

Inhoudelijke opgave

Veel ruimtelijke opgaven in de regio Zwolle Kampen Netwerkstad ontstijgen het lokale of gemeentelijk schaalniveau. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen stad en regio wordt de kans vergroot om deze ruimtelijke opgaven succesvol aan te pakken. De gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel zijn vanuit die gedachte in 2000 gestart met het samenwerkingsverband Zwolle Kampen Netwerkstad. Met deze samenwerking willen de partijen de IJsseldelta ontwikkelen tot een aantrekkelijk gebied met een schakelfunctie tussen de Randstad en het noorden en oosten van het land, maar ook richting Scandinavië en het noordelijk deel van Duitsland⁵. De onderwerpen waarop Zwolle Kampen Netwerkstad zich richt – de fysieke leefomgeving, mobiliteit, voorzieningen, wonen en werken – krijgen door het samenwerkingsverband meer ruimte voor ontwikkeling en groei als deze (ook) op het niveau van de netwerkstad worden gezien⁶.



De samenwerking tussen de drie partijen heeft met zeven zogenaamde 'boegbeeldprojecten' concrete gestalte gekregen. Deze boegbeelden komen voort uit een brede discussie in de regio over de sociale, economische en fysieke infrastructuur en over de kwaliteit van het bestuur. Er zijn zeven thema's waarnaar de boegbeelden kunnen worden ingedeeld:

- Bereikbaarheid
- Vernieuwing economie
- IJsseldelta-Zuid
- Stationsomgevingen
- Nationaal Landschap
- Ontdek de IJsseldelta
- Zorgen voor de toekomst

Een en ander is nader uitgewerkt in het Meerjarenuivoeringsplan 2007-2010.

Organisatie

De samenwerking tussen de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel uit 2000 werd in 2007 geactualiseerd; de ontwikkelingsfase van verschillende thema's en de organisatie van Netwerkstad gaven hiervoor aanleiding en Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel tekenden in dat jaar daarom een nieuwe overeenkomst⁷.

Uitgangspunt van de samenwerking is (en blijft) 'dat wat lokaal kan, ook lokaal moet gebeuren. Wel is onderlinge afstemming van belang en is er steeds oriëntatie naar het belang van het geheel van de netwerkstad nodig'.

Het doel van de samenwerking is 'een blijvende impuls geven aan de verdere maatschappelijke en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in de IJsseldelta door middel van een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de verschillende partijen.' Hierbij horen ook verplichtingen. De gemeenten Zwolle en Kampen spannen zich in om op basis van de wederzijdse kennis en ambities gezamenlijk de relevante thema's te agenderen, prioriteiten te stellen, plannen te maken en tot uitvoering over te gaan. Zij spannen zich ook in om bij partners en inwoners draagvlak te creëren voor de aan te pakken ontwikkelingen. De provincie Overijssel spant zich in om zoveel mo-

gelijk haar denkkraft en kennis in te zetten en om haar intermediaire functie ten opzichte van maatschappelijke partners, rijksoverheid en Europese Unie aan te wenden teneinde afstemming, integrale aanpak en een bundeling van middelen te bewerkstellingen⁸.

Elk boegbeeld kent een bestuursteam met een bestuurlijk trekker, en een ambtelijk team met een ambtelijk trekker. Hierboven staat het secretarissenoverleg, bestaande uit de twee gemeentesecretarissen en de secretaris van de provincie Overijssel. De afstemming tussen de boegbeelden gebeurt zoveel mogelijk op het niveau van de boegbeelden zelf, met als voordeel korte lijnen en een grote mate van betrokkenheid bij de uitvoering van de projecten binnen een boegbeeld. Wanneer er op boegbeeldniveau geen keuzes 'beslecht' kunnen worden (ontwikkeling van kantorenlocaties of woningbouw), dan worden deze opgeschaald naar het secretarissenoverleg en de regiegroep. In de regiegroep zijn de colleges van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigd.

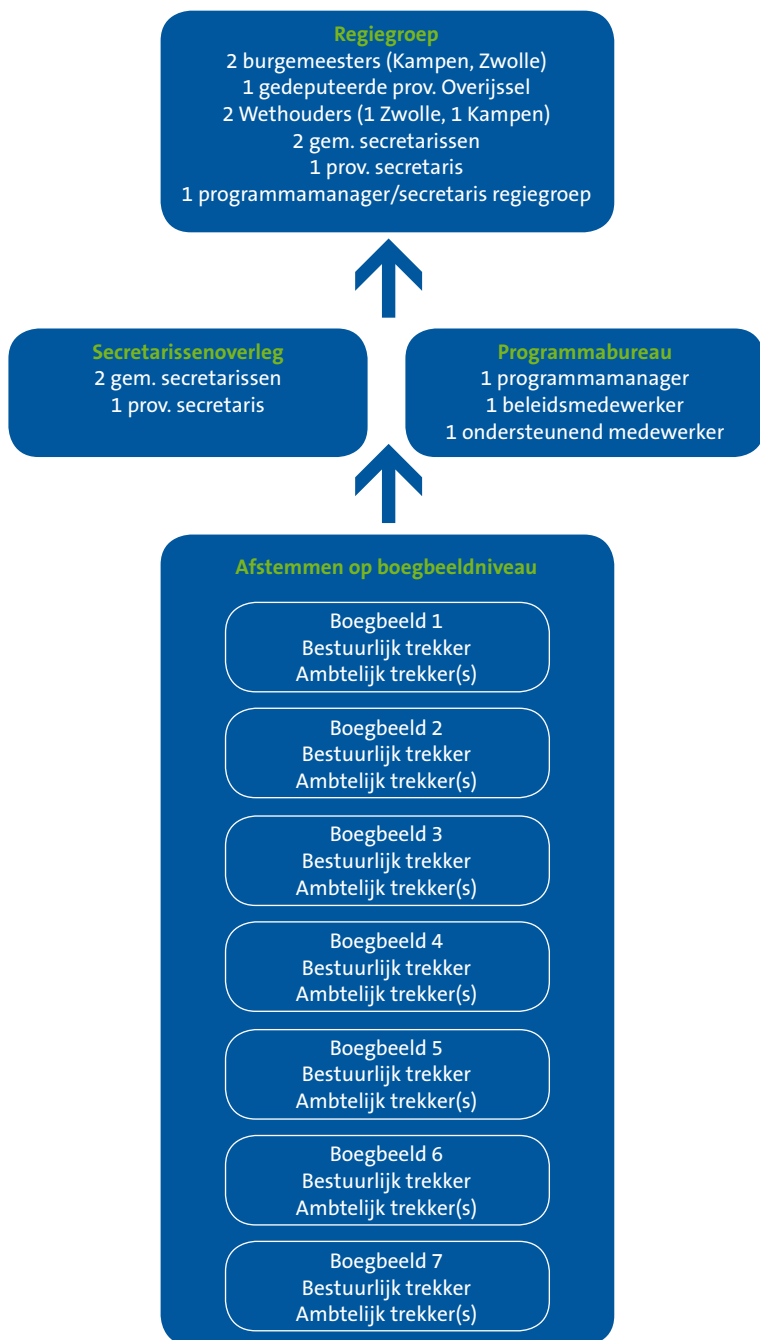
De samenwerkende gemeenten en provincie hebben ook een programmabureau in het leven geroepen. Dit programmabureau, bestaande uit een programmamanager, een beleidsmedewerker en een ondersteunend medewerker, vervult een schakelrol in de programmeringscyclus. Met name in het bestuurlijke en ambtelijke opdrachtverleningsproces, het formuleren van de te realiseren resultaten en de invulling van de randvoorwaarden (capaciteit, geld) vervult het programmabureau een belangrijke rol. Ook de monitoring van de boegbeelden gebeurt door het programmabureau.

In het programmabureau zijn Zwolle, Kampen en Overijssel vertegenwoordigd (accounts). Het programmabureau bereidt ook de besluitvorming voor die in de afzonderlijke raden en staten moet plaatsvinden over boegbeeldoverstijgende onderwerpen.

Borging van de legitimiteit

'Wat lokaal kan, moet ook lokaal gebeuren', aldus het uitgangspunt van de samenwerking in de IJsseldelta. Dit betekent dat de gemeenten zelf de besluiten nemen en de projecten ook zelf

Organisatie van Zwolle Kampen Netwerkstad



uitvoeren. De Zwolse en Kamper gemeenteraden zijn hiervoor verantwoordelijk, nadat de afspraken op regionaal niveau bestuurlijk en ambtelijk zijn voorbereid.

Deze decentrale besluitvormingsstructuur heeft tot resultaat dat de uitkomsten politiek haalbaar en uitvoerbaar zijn. 'De gemeenteraden en Provinciale Staten hebben immers zelf met het voorstel ingestemd,' aldus Jan Telleman (lid Provinciale Staten Overijssel). 'Besluiten in de regio Zwolle-Kampen zijn volledig politiek gelegitimeerd, omdat ze in de reguliere besluitvormingscyclus zijn opgenomen.

Toch is er nog een groot gat tussen denken en doen. De gemeenteraden tonen volgens de geïnterviewden, te weinig interesse in de regionale projecten, omdat 'men weet dat men er uiteindelijk toch wel bij betrokken wordt'. Hiermee is de *inputlegitimiteit* weliswaar geborgd, maar laat de *proceslegitimiteit* te wensen over. Tegelijkertijd blijkt uit een evaluatie uit 2008 van Zwolle Kampen Netwerkstad dat de raden en staten meer inhoudelijk bij de samenwerking betrokken willen worden.

Om aan dit laatste gevolg te geven, worden er jaarlijks enkele bijeenkomsten georganiseerd voor de raden en staten van Zwolle, Kampen en Overijssel: de zogenaamde Rasta's (Raden- en Statenbijeenkomsten), die informatieoverdracht als hoofddoel hebben. Jaap Hadders (programmamanager Zwolle Kampen Netwerkstad): 'Opvallend is wel dat de bijeenkomsten weinig worden bezocht. Dat kan liggen aan de door de raden ervaren urgentie van de boegbeeldprojecten zelf: de projecten zijn vooral kansen die op de *lange* termijn resultaat geven. Ook het electorale proces, waardoor kennis na vier jaar verloren gaat, draagt niet bij aan de langdurige betrokkenheid van raadsleden. De betrokkenheid bij beleidsvorming in de aanloop naar besluitvorming leidt volgens de raadsleden van de netwerkstad al gauw tot overbelasting.' Toch is het volgens Bert Boerman (wethouder Ruimtelijke Ordening in Kampen) wel belangrijk dat de gemeenteraden zijn aangehaakt: 'Op deze wijze geven gemeenteraden inhoud aan hun kaderstellende en controlerende taak.'

Conclusie

Door de besluitvorming decentraal te organiseren zijn het de volksvertegenwoordigers van de betrokken gemeenten die de uiteindelijke beslissingen nemen in Zwolle Kampen Netwerkstad. Ondanks de lage opkomst van gemeenteraadsleden en statenleden bij Rasta-bijeenkomsten, lijkt zowel de inputlegitimiteit als de proceslegitimiteit geborgd. Door de Rasta's wordt de raden- en statenleden de kans geboden om deel te nemen aan het – hierdoor open en transparant – proces. Over de output- en feedback legitimiteit zijn door de status van de boegebeeldprojecten in deze casus nog geen conclusies te trekken.

-
- 5 Bron: 2007 02 15 ZKN overeenkomst 'Samenwerking in de IJsseldelta' pagina 2
6 Bron: 'Voorbij de grenzen van de stad' Convenant Zwolle, Zwolle Kampen
Netwerkstad & Provincie Overijssel, 15 november 2004
7 Bron: 2007 02 15 ZKN overeenkomst 'Samenwerking in de IJsseldelta'
8 Bron: 2007 02 15 ZKN overeenkomst 'Samenwerking in de IJsseldelta' pagina 3

Inhoudelijke opgave

In november 2006 besloten rijk en regio (BRU) tot de oprichting van het programmabureau VERDER. In het programmabureau werken onder meer de provincie Utrecht, Rijkswaterstaat de verschillende regio's en enkele gemeenten samen. Dit programmabureau houdt zich bezig met de bereikbaarheidsopgave in de regio Utrecht: het project *Draaischijf Nederland*. Doel van dit project is een effectief en efficiënt verkeer- en vervoersnetwerk in de regio Utrecht. *Draaischijf Nederland* is een zogenaamd Randstad Urgent-project (UpR): een interdepartementaal programma waarmee het kabinet van de Randstad weer een duurzame en concurrerende Europese topregio maken. In het kader van het Randstad Urgent-programma wil het kabinet een aantal urgente korte termijnbesluiten versnellen.

Door het ontwikkelen van een efficiënter verkeers- en vervoersnetwerk in de regio Utrecht moet aan de streefwaarden van de door Verkeer en Waterstaat opgestelde Nota Mobiliteit worden voldaan.



De mobiliteit in de regio Utrecht kent een aantal knelpunten waar het verkeer niet goed doorstroomt. Op het hoofdwegennet zijn deze knelpunten vooral op de A1, A12, A27 en A28 te vinden. Uit de verkenning/netwerkanalyse Regio Utrecht (www.ikgaverder.nl) blijkt dat in 2020 de verkeersstremming op deze knelpunten zal toenemen.

Op het onderliggende wegennet worden er veelal knelpunten bij kruispunten geconstateerd. Een groot deel van de wegen in de regio Utrecht zal daardoor in 2020 niet meer voldoen aan de streefwaarden voor doorstroming uit de Nota Mobiliteit, wat in de praktijk veel files betekent. Ook in het openbaar vervoer (OV) en het goederenvervoer zullen in 2020 knelpunten optreden. De bereikbaarheidsproblemen in de regio Utrecht zijn zodanig, dat alle beschikbare middelen in onderlinge samenhang moeten worden ingezet om de hele regio Utrecht bereikbaar, leefbaar en economisch vitaal te houden.

Volgens Ineke van der Hee (hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Utrecht) is het voordeel van deze gebiedsgerichte projecten de samenhang van de maatregelpakketten. Dit maakt dat er ook in samenhang aan de vraagstukken gewerkt moet worden, wat er weer toe leidt dat alle partijen die bij VERDER betrokken zijn, ook daadwerkelijk moeten samenwerken.

Organisatiestructuur

Het Utrechts Verkeer- en Vervoerberaad (UVVB) heeft het programmabureau VERDER opgericht om de twee pakketstudies te starten. Alle deelnemende partijen zijn vertegenwoordigd in het UVVB, een bestuurlijk platform dat bedoeld is om het verkeer- en vervoerbeleid in de regio te coördineren en af te stemmen. De samenwerkende partijen zijn:

- Provincie Utrecht;
- Rijkswaterstaat Utrecht;
- Bestuur Regio Utrecht⁹ (BRU);
- Bureau Regio Amersfoort;
- Gewest Gooi- en Vechtstreek;
- Regio Utrecht West;
- Regio Utrecht Zuidoost;
- Gemeente Amersfoort;
- Gemeente Hilversum;
- Gemeente Utrecht.

Programmabureau VERDER begeleidt het proces van het opstellen van het advies dat het UVVB zal gaan uitbrengen aan de achterban van alle deelnemende partijen. Het programmabureau valt onder de verantwoordelijkheid van het UVVB. Het programmabureau wordt getrokken door twee coördinatoren, van de provincie Utrecht en Rijkswaterstaat. Dit in nauwe afstemming met gemeenten en regio's. VERDER begeleidt tevens het proces van het advies dat het UVVB zal gaan uitbrengen aan de leden van bevoegd gezag. Dat gezag is per maatregel verschillend. Dat kunnen raden en staten zijn, maar ook de Regioraad (het Algemeen Bestuur) van het BRU en de Ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM. De bemensing van VERDER is gedaan vanuit alle betrokken partijen.

Organisatie VERDER=samen



Programmabureau VERDER heeft in het kader van *Draaischijf Nederland* twee gebiedsgerichte pakketstudies opgepakt: de Ring Utrecht en de Driehoek (A1-A27-A28) Utrecht-Amersfoort-Hilversum. Deze pakketstudies worden aangestuurd vanuit het UVVB. Volgens Ineke van der Hee is het UVVB een raad met een adviserende functie en dus geen bevoegd gezag; dat zijn Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders of de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM.

Borging van de legitimiteit

Er zijn zoveel partijen bij VERDER betrokken, met elk een eigen achterban, dat ook de politieke en democratische legitimiteit van deze inhoudsgedreven regionale samenwerkingsvorm op meerdere niveaus bekeken moet worden. In dit onderzoek zijn drie verschillende niveaus bekeken: rijksniveau (Rijk en Rijkswaterstaat), regionaal niveau (BRU) en gemeentelijk niveau (gemeente Utrecht).

Rijksniveau: Rijk en Rijkswaterstaat

Zoals gezegd, maakt VERDER onder de naam 'Draaischijf Nederland' onderdeel uit van het overheidsprogramma Randstad Urgent. In deze nieuwe bestuurlijke aanpak van dit programma zijn een rijksbestuurder en een regionale bestuurder samen verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. De minister van Verkeer en Waterstaat vormt samen met de gedeputeerde mobiliteit van de provincie Utrecht een bestuurlijk duo. Een ambassadeur ondersteunt het duo. Rijkswaterstaat is als uitvoeringsorganisatie van het ministerie betrokken bij VERDER. Ineke van der Hee zegt hierover: 'Een besluit wordt voorbereid door alle gezamenlijke partners. Dat gebeurt in de regio, onder de verantwoordelijkheid van het programmabureau VERDER. Voor de snelwegen is RWS – als opdrachtnemer van de planstudies – trekker voor het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om de A1, A12, A27 en A280. De ministers (VROM en V&W) nemen hierover het besluit. Hier is dus de legitimiteit gewaarborgd door de wettelijke kaders van de Tracéwet.

Voor de Ring Utrecht is er een bestuurlijke stuurgroep onder voorzitterschap van de minister van V&W. In deze stuurgroep zitten de gedeputeerde van de provincie, de wethouder van de stad Utrecht, de portefeuillehouder van het BRU en de HID van Rijkswaterstaat Utrecht. Ook zijn er vertegenwoordigers van Verkeer en Waterstaat en VROM aanwezig. De stuurgroep adviseert de beide ministers (maar ook zichzelf) in de keuze voor een bestuurlijke voorkeursrichting voor de Ring Utrecht. Tevens is er een voorbereiding in de Randstad Urgent groep. Deze stuurgroep is breder dan die voor de snelwegen A1, A12, A27 en A28.

In het UVVB komen de betrokkenen partijen samen en daar worden adviezen gegeven over het programma VERDER in zijn geheel. Vervolgens gaan de vertegenwoordigers vanuit

het UVVB terug naar hun eigen achterban met deze adviezen. De besluiten worden voorbereid door bureau VERDER (regio) in casu de departementen (en Rijk). Met het vaststellen van het VERDERpakket, zit de taak van VERDER er formeel op. Dan begint de uitvoering, die waarschijnlijk ook onder VERDER vorm krijgt. Voor de planstudies van de snelwegen is het vaststellen van de Tracébesluiten Ring Utrecht en Hoevelaken een belangrijke mijlpaal. Dat zal rond 2011/2012 plaats gaan vinden. De start van het uitvoeren van de maatregelen moet nog deze kabinetsperiode beginnen¹⁰. Wie de uiteindelijke uitvoering gaat doen, hangt volgens Van der Hee af van de gekozen varianten en de wettelijke verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Volgens Van der Hee is een snelle uitvoering voor de minister belangrijk: 'voor hem is een snelle uitvoering een mooi resultaat'. Het gaat immers om het zo snel mogelijk oplossen van mobiliteitsproblemen in de regio. De thans in uitvoering zijnde spoedaanpak is hiervan een goed voorbeeld. Dat is een aanpak die in het kader van 'sneller en beter' is ingezet en waarvoor nieuwe wetgeving van kracht is'.

Regionaal niveau: het BRU

Het Bestuur Regio Utrecht (BRU) is concessiehouder voor het openbaar vervoer in de regio Utrecht. Onder andere vanuit die hoedanigheid neemt het BRU deel aan VERDER. Het BRU is met name geïnteresseerd in het openbaar vervoer, al is een afgewogen pakket aan bereikbaarheids-maatregelen natuurlijk ook een regionaal belang. Volgens Bastian Jansen (medewerker strategische planning en economische zaken bij het BRU) is de positie en het belang van Verkeer en Waterstaat anders dan die van de regio. 'Bij V&W wil men, vanuit de rol van wegbeheerder van het hoofdwegennet, met name nieuwe wegen aanleggen en bestaande wegen verbreden'. Overheden met een regionale binding, zoals gemeenten en het BRU, hebben volgens Jansen andere belangen dan een ministerie, dat de mobiliteit van Nederland wil verbeteren. Regionale partijen willen wel mobiliteit, maar zo min mogelijk nieuw asfalt (zeker niet door de eigen 'achtertuinen'), ook willen zij mooie landschappen en recreatiegebieden, die waardevol zijn voor de inwoners. Momenteel is er veel overlast van de autosnelwegen. Die overlast moet als het even kan, worden verminderd door nieuwe investeringen', aldus Jansen. Het BRU en de gemeente Utrecht trekken daarom samen op en kijken in de eerste plaats naar OV-maatregelen. Daarnaast willen zij

zware knelpunten aanpakken, maar dan wel op een manier die de overlast op die plekken niet laat toenemen, of zelfs laat afnemen. Idealiter worden er daarom ook middelen die voor wegen bestemd zijn vrij gemaakt voor het OV. Het BRU hoopt het ministerie van V&W te overtuigen van de noodzaak hiertoe.

De kleinere gemeenten worden in VERDER vertegenwoordigd door het BRU. De gemeente Utrecht is echter zowel in het BRU als in VERDER vertegenwoordigd. Hierdoor hebben de kleinere gemeenten strikt genomen minder invloed in VERDER. Kleinere gemeenten hebben daarnaast doorgaans geen mensen beschikbaar die zich fulltime met het onderwerp regionale mobiliteit bezig kunnen houden, wat maakt dat zij een informatieachterstand hebben ten opzichte van partijen die fulltime met VERDER bezig kunnen zijn. Om die informatieachterstand zoveel mogelijk te beperken, informeert het Dagelijks Bestuur van het BRU de wethouders van de kleinere gemeenten één maal per week over actuele mobiliteitszaken. Maar omdat in het UVVB alleen voorgenomen besluiten genomen worden, zijn de gemeenteraden na de afronding van het programma VERDER alsnog aan zet om de plannen uit VERDER die over hun grondgebied gaan goed te keuren of af te keuren. Daarmee is hun legitimiteit formeel geborgd.

In de gemeente Utrecht gaat dit anders. Willem Buunk (gemeenteraadslid Utrecht en Regioraadslid BRU): 'De gemeente Utrecht is via het BRU en als zelfstandig partner, verbonden aan VERDER. De belangen van Utrecht worden zo binnen VERDER in eerste instantie behartigd door de gemeente zelf. In tweede instantie gebeurt dit door het BRU, dat voor alle regiogemeenten, inclusief Utrecht, spreekt. Die situatie kan tot verwarring leiden.'

Gemeentelijk niveau: gemeente Utrecht

Volgens Buunk is de gemeente Utrecht zich nog onvoldoende bewust van het feit dat die dubbelrol nieuw is voor alle betrokkenen. Hierdoor moeten de rollen en bevoegdheden van de gemeente Utrecht iedere keer opnieuw expliciet worden gemaakt. De samenwerking in VERDER wordt door de betrokkenen niet als heel ingewikkeld ervaren, hoewel dit op papier wellicht wel die indruk kan wekken. Direct betrokkenen nemen het echter een goed werkbaar, getrapte besluitvorming: in het UVVB worden *voorgenomen* besluiten genomen en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer voor de afzonderlijke

projecten en de financiële dekking daarvoor. Maar voor het pakket als geheel is niet voorgeschreven of voorzien hoe de besluitvorming plaats moet vinden. De voorkeur van Buunk als raadslid is dat het pakket ook als geheel ter goedkeuring wordt voorgelegd aan raden, staten en kamer.

De Utrechtse gemeenteraad stemde in met de samenwerkingsovereenkomst uit 2006 die ten grondslag ligt aan VERDER en heeft sindsdien een aantal maal gesproken over het Plan van Aanpak voor de pakketstudies en later over het bijbehorende beoordelingskader. Over beide is echter geen formeel raadsbesluit genomen door de Utrechtse gemeenteraad.

Willem Buunk: 'Vanuit het oogpunt van politieke legitimiteit is het juist belangrijk dat al aan het begin wordt gemarkeerd hoe de verankering in de politieke besluitvorming is geregeld. En dat er bij iedere politieke keuze expliciet goedkeuring aan de raad gevraagd wordt. Door al in het begin van het proces het procesverloop duidelijk te maken, voorkom je wantrouwen bij partners en raadsleden. Daarnaast zou er volgens Buunk, net als aan het begin van de samenwerking in VERDER in 2006, ook aan het *einde* een bestuurlijke overeenkomst moeten worden getekend. Partijen commiteren zich hierdoor aan de besluiten, hetgeen een vlotte uitvoering ten goede komt. Zo wordt er voorkomen dat partijen tot in den treure kunnen terugkomen op reeds genomen besluiten en kan er adequaat worden gereageerd op eventuele bezwaarschriften van burgers. Structurele terugkoppeling met de politiek leidt volgens Buunk tot een betere borging van de proceslegitimiteit.

Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties

Burgerpanel

Het programmabureau VERDER wil burgers en andere belanghebbenden op verschillende manieren betrekken bij de zoektocht naar de beste oplossingen. Hiervoor heeft VERDER een aantal gremia opgericht. Zo is er in de periode november 2007 tot november 2008 viermaal een bijeenkomst geweest van een speciaal burgerpanel, bestaande uit 25 personen en bestuurders en beleidsmakers van de gemeente Utrecht. Het burgerpanel heeft een adviserende functie richting gemeentebestuurders.

Het burgerpanel is zodanig samengesteld dat de panelleden een juiste afspiegeling vormen van de bevolking in de regio Midden-Nederland. Er werd ook op gelet dat in het burgerpanel ook de 'mobilisten' en de 'belanghebbenden/benadeelden' waren vertegenwoordigd.

De groep mobilisten moest qua samenstelling voldoen aan vereisten op het gebied van gebruikte vervoermiddelen, het motief om te reizen, de richting waar vanuit zij de regio in reizen (zgn. 'corridors'). Bij de belanghebbenden c.q. benadeelden ging het om het type infrastructuur dat zij gebruiken en de geografische positie ten opzichte van de regio of een (specifiek) bereikbaarheidsknelpunt.

Uitsluitingscriteria voor deelname aan het burgerpanel waren politieke, bestuurlijke of professionele betrokkenheid bij de problematiek.

Bewonersgroepen en belangenpanelen

Naast het burgerpanel bespreekt VERDER de bereikbaarheidsontwikkelingen ook regelmatig met bewonersgroepen¹¹ en is er regelmatig contact met een belangenpanel. Dit belangenpanel is opgericht om op een gestructureerde wijze het UVVB van advies te voorzien in de belangrijke besluitvormende overleggen. Diverse belangen- en maatschappelijke organisaties hebben zitting in het belangenpanel, zoals de mobilistenorganisaties, voor de belangen van de 'mobiliteitsconsumenten', landschap- en milieuorganisaties, en koepelorganisaties voor de diverse takken uit het bedrijfsleven.

Ook dit belangenpanel draagt bij aan de borging van de inputlegitimiteit. Zo kwam het panel in september 2008 bijeen om door VERDER te worden geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van het VERDER-pogamma. Daarnaast discussieerde de groep over de 'no regrets' (snel door te voeren acties waar iedereen achter staat). Het paneladvies is in oktober 2008 door het UVVB betrokken bij haar besluitvorming. Eind oktober 2008 kwam het belangenpanel opnieuw bij elkaar voor een tweede advies met betrekking tot het VERDER-pakket.

Conclusie

Binnen het UVVB worden uitsluitend voorgenomen besluiten genomen. Hierdoor zijn input- en proceslegitimiteit extra belangrijk. Door het organiseren van burgerpanels en het betrekken van maatschappelijke organisaties worden dan ook die partijen betrokken die door de maatregelen uit VERDER in hun belang geraakt worden. Output- en feedbacklegitimiteit komen later aan bod als de echte besluiten genomen worden door de Tweede Kamer, staten en raden. In de informele samenwerkingsvormen zoals hierboven omschreven, is transparantie en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers van groot belang om niet vast te lopen in de definitieve besluitvorming en uitvoering. Als zij niet voldoende betrokken zijn geweest en van plannen horen die hun belang schaden kunnen zij op verschillende manieren gaan protesteren tegen de plannen, wat de kans vergroot dat gemeenteraden ook tegen de voorgenomen besluiten zullen stemmen. Hun politieke achterban protesteert immers. Door burgers en maatschappelijke organisaties vroegtijdig te betrekken en te zorgen voor een helder en transparant procesverloop worden de input- en proceslegitimiteit geborgd. Maar de uiteindelijke besluitvormingsronde moet uitwijzen of de output- en feedbacklegitimiteit ook voldoende geborgd zijn.

-
- 9 Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Maarsse, Nieuwegein, Utrecht, Vianen, Zeist
10 [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit_en_bereikbaarheid/
randstad_urgent/35projecten/draaischijf_nederland.aspx#aline5](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit_en_bereikbaarheid/randstad_urgent/35projecten/draaischijf_nederland.aspx#aline5)
11 Bron: Burgerpanel Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020. Uitkomsten van en
ervaringen met een intensief consultatietraject, november 2008

Inhoudelijke opgave

In 2005 werd besloten tot de realisatie van tienduizend woningen en tweehonderdvijftig hectare bedrijventerrein in de regio Eindhoven. Verbetering van de bereikbaarheid van de regio en het creëren van hoogwaardige voorzieningen, stonden hierbij centraal. Voor de uitvoering werd gekozen voor een regionale aanpak: de realisatie zou buiten de gemeentegrenzen van Eindhoven plaatsvinden, omdat deze gemeente zelf kampt met ruimtegebrek.

Organisatie

Voor deze bouwopgave sloten acht gemeenten in maart 2005 het convenant *Regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven*: Eindhoven, Helmond, Best, Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. Deze acht werkten ook al samen in het bestaande Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), de Wgr+ regio in het gebied.



Het convenant bestaat naast of bovenop de bestaande samenwerking binnen SRE. Binnen SRE werken in totaal eenentwintig gemeenten rondom Eindhoven samen.

Om het ruimtegebrek van Eindhoven op te lossen is een aanpak op regionaal niveau nodig. Ook de ministerraad, die hier in juli 2003 over vergaderde, was die mening toegedaan. De minister van BZK besloot om geen wetsvoorstel in te dienen voor een gemeentelijke herindeling van Eindhoven en Helmond, ook omdat het toen nieuwe Beleidskader Gemeentelijke Herindeling zich tegen herindelingsprocedures verzette die op initiatief van het Rijk tot stand waren gekomen. Kern van het niet ingediende wetsvoorstel was, om de gemeenten Son en Breugel, Nuenen c.a. en Waalre samen te voegen met Eindhoven en om delen van het grondgebied van Eersel, Oirschot, Best, Geldrop en Mierlo naar Eindhoven te laten overgaan. Daarnaast zouden door grenscorrecties delen van Someren, Asten en Mierlo naar Helmond gaan.

Met de betrokken gemeenten werd afgesproken dat zij zich zouden buigen over de inhoudelijke ruimtelijke problematiek van de regio, zoals woningbouw en de vestiging van bedrijven. Een afspraak van 'vitaal belang voor de regio', aldus de rijksoverheid. Enerzijds om een antwoord te bieden op de ruimtelijke problematiek van Eindhoven, afgezien van gemeentelijke herindeling. Anderzijds om een hoogwaardig vestigingsklimaat in de regio te creëren en de centrumgemeenten in de regio te positioneren als (inter-) nationaal concurrerende milieus.

Het convenant *Regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven* dat in dit onderzoek als casus gebruikt is, was een antwoord op de vraag van de Minister van BZK om het ruimtegebrek van Eindhoven regionaal op te lossen.

Borging van de legitimiteit

Ter voorbereiding op het convenant overwogen de acht gemeenten vier vormen van bestuurlijke samenwerking:

1. een aparte Wgr+ regeling naast het SRE
2. een aparte Wgr regeling
3. een bestuurscommissie van het SRE
4. aanpassing van de schaal van het SRE

De eerste twee varianten werden als risicovol ervaren omdat het risico van gebrekkige inhoudelijke aansluiting en van concurrentie met het bestaande SRE zou kunnen ontstaan. Bovendien werd de eerste variant als bestuurlijk-juridisch onhaalbaar ingeschat en de tweede als te vrijblijvend. De vierde variant is afgewezen omdat de ruimtelijke samenhang van de regio zou worden aangetast en een te groot bestuurlijk afbreukrisico zou ontstaan. Daarom is gekozen voor de derde optie van een bestuurscommissie van het SRE¹³.

De bestuurscommissie

Om de samenwerking bestuurlijk richting te geven, heeft het SRE een Bestuurscommissie Stedelijk Gebied Eindhoven opgericht. Hierin hebben acht leden en acht plaatsvervangende leden zitting die door de Regioraad van het SRE zijn benoemd, alsmede een adviserend lid namens de provincie Noord-Brabant. De benoeming van de bestuursleden vindt plaats op voordracht van de betrokken gemeenteraden, met uitzondering van de voorzitter en het adviserend lid. De bestuurscommissie kiest uit haar eigen leden haar voorzitter. Het adviserend lid wordt benoemd op voordracht van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant. Omdat de voorzitter geen stemrecht heeft, draagt de gemeente waar de voorzitter uit afkomstig is, een nieuw (plaatsvervangend) lid voor de bestuurscommissie voor.

Alleen daar waar de burgemeester ook in het Dagelijks Bestuur van de Regioraad zit, neemt een wethouder zijn plaats in de bestuurscommissie waar (zoals in Eindhoven). Volgens Mary Fiers is dit 'wel een lastige positie voor wethouders'. Fiers is wethouder in Eindhoven. 'Wethouders kunnen zich in die positie niet met de inhoud bemoeien.'

De bestuurscommissie heeft de volgende bevoegdheden:

- Het vaststellen van een uitvoeringsprogramma van het door SRE vastgestelde Regionaal Structuurplan, de Regionale Woonvisie en de Regionale Bedrijventerreinvisie voor het stedelijk gebied.
- Het opstellen van een programmabegroting om de uitvoering van dit uitvoeringsprogramma te bevorderen door het verstrekken van bijdragen en het opleggen van sancties.

- Het vaststellen van een bijdrageregeling voor het programma¹⁴

In de praktijk worden de uitvoeringsprogramma's van de bestuurscommissie afgestemd met de programma's van de SRE. Zo is het woningbouwprogramma vastgesteld door alle éénentwintig gemeenten van de SRE. Daarbinnen hebben de acht convenantgemeenten hun eigen programma.

'Door deze constructie wordt er in de stedelijke regio Eindhoven met twee snelheden gewerkt,' zegt Jack Mikkers, burgemeester van Veldhoven. 'De acht gemeenten die deelnemen aan het convenant kennen hun eigen snelheid. De dertien gemeenten die niet deelnemen aan het convenant, maar wel aan het SRE, kennen weer een ander tempo. De convenantgemeenten realiseren zich beter dat de hele stedelijke regio baat heeft bij het welzijn van Eindhoven,' aldus de Veldhovense burgemeester. Hij vervolgt: 'De regiogemeenten zijn afhankelijk van Eindhoven, maar Eindhoven is op zijn beurt ook weer afhankelijk van de regiogemeenten. Zo realiseert de gemeente Veldhoven zich dat het zijn onafhankelijkheid als gemeente kan bewaren door op een aantal punten op regionaal niveau samen te werken.' Jack Mikkers pleit er daarom voor om wonen, infrastructuur, voorzieningen en bedrijvigheid op regionaal niveau te regelen en daarvoor ook een deel van de gemeentelijke autonomie af te staan.

Wethouder Fiers: 'De bestuurscommissie is geen uitvoeringsorgaan, maar een bestuurlijk vehikel om de samenwerking vorm te geven. Conform het bestuurlijk convenant dat de gemeenten hebben gesloten, controleert de bestuurscommissie tijdens haar vergaderingen of de besluiten van de betrokken gemeenten volgens het voorgeschreven tempo en de juiste eisen worden uitgevoerd.' In het convenant is geregeld dat de bestuurscommissie gemachtigd is om het convenant uit te voeren. Wijziging van het convenant is alleen mogelijk met instemming van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Het bestuurssecretariaat, dat door het SRE benoemd wordt, stelt de besluiten op. De bestuurscommissie komt ongeveer zeven keer per jaar samen.

Het is burgemeester Mikkers niet duidelijk of de besluiten van de bestuurscommissie op een structurele manier worden teruggekoppeld naar de betrokken gemeenteraden: 'Volgens mij zijn de gemeenteraden daar nu ook nog niet zo in geïnte-

resseerd. Dat komt pas als de sanctiemethodiek gebruikt gaat worden. Wel kunnen de notulen van de vergaderingen van de bestuurscommissie worden opgevraagd, maar dat gebeurt in Veldhoven zelden.'

Mary Fiers: 'De bestuurscommissie is ook te veel een controleorgaan. Daarmee trekken zij geen aandacht van raadsleden en media. In de bestuurscommissie kun je niet zomaar stellen dat er in de randgemeenten meer of minder dan in het convenant staat gebouwd moet worden. Want daar gaan de randgemeenten zelf over. In de Regioraad van het SRE en in de gemeenteraden worden daarom ook de echte besluiten genomen, niet in de bestuurscommissie. In Eindhoven voelt de gemeenteraad zich bijzonder betrokken bij het behalen van de convenantafspraken. 'Ik word daar bijvoorbeeld vaak door raadsleden gevraagd om te bekijken hoe ver de randgemeenten zijn gevorderd met het behalen van de afspraken.'

Monitoring en sancties

Belangrijke onderdelen van het convenant zijn de monitoring en de sanctiesystematiek. Dit laatste is bedoeld voor het geval gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Of de sanctiesystematiek ook echt werkt, wordt op dit moment onderzocht. Bij niet nakomen van afspraken, worden financiële sancties opgelegd, die in het *financieringsfonds strategische projecten* moeten worden gestort.

Simon Wessels en Joan van Dijk van het SRE verwachten nu al dat gemaakte afspraken door een aantal partners niet geheel gehaald zullen gaan worden: 'Elke vijf jaar vindt er een evaluatie plaats, waarbij wordt gekeken of de woningbouwafspraken gehaald zijn en of de sanctiemethode moet worden toegepast. Om een sanctie te krijgen moet er echter wel sprake zijn van *verwijtbare nalatigheid*.'

Een speciale visitatiecommissie adviseert de bestuurscommissie in voorkomende gevallen over de vraag of er sprake is van verwijtbare nalatigheid. De eerste evaluatie vindt in het najaar van 2009 plaats. De sanctiemethodiek is volgens het SRE het fundament van het convenant. Door ook het tempo van uitvoering te controleren, probeert de bestuurscommissie vaart te houden in de uitvoering van afspraken uit het convenant.

De evaluatie zal een belangrijk ijkpunt zijn voor het convenant, dat een looptijd heeft van 20 jaar. Mary Fiers verwacht niet dat een onbevredigende uitkomst van de evaluatie ertoe zal leiden dat er zonder meer zal worden gestopt met de samenwerking: 'Er hebben zoveel gemeenteraden ingestemd met deze werkwijze, dat staken van de samenwerking niet realistisch is.'

Conclusie

In deze casus hebben de betrokken gemeenteraden onderling een convenant afgesloten, waardoor de besluitvorming de- centraal is vormgegeven. Hiermee zijn de input- en proceslegitimiteit geborgd. De inputlegitimiteit is geborgd doordat de besluitvorming via de gemeenteraden verloopt waarmee de participatie van betrokkenen (burgers en lokale organisaties) vorm gegeven wordt. De proceslegitimiteit is geborgd door 'heldere afspraken' te maken. De bestuurcommissie controleert of de besluiten door de gemeenten volgens de juiste eisen worden uitgevoerd, maar kunnen alleen wijzigingen doorvoeren met instemming van de gemeenteraad. Tegelijkertijd is niet voor iedereen duidelijk in hoeverre besluiten worden teruggekoppeld aan de gemeenteraden waarmee de borging van de feedbacklegitimiteit naar de raden niet transparant is. De output en daarmee de outputlegitimiteit van dit convenant is nog niet te onderzoeken omdat het convenant een looptijd heeft van 20 jaar.

-
- 12 Bron: convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 9 maart 2005, Eindhoven
- 13 Bron: convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 9 maart 2005, Eindhoven
- 14 Bron: convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 9 maart 2005, Eindhoven lid 4

Inhoudelijke opgave

Het cultuurlandschap in de regio Groningen-Assen is afwisselend. Elk landschapstype heeft zijn eigen karakteristieke elementen, zoals houtwallen, singels en wierden. Dit is een continu proces, want ook nu zijn er ontwikkelingen gaande met een grote invloed op het landschap. Zoals de toename van de verstedelijkingsdruk en een stijgende vraag naar recreatief medegebruik van de groene ruimte. Dit betekent dat het nodig is om te investeren in de kwaliteit van het landschap als uitloopegebied en cultuurhistorisch erfgoed. Waar eerder de landbouw via de reguliere bedrijfsvoering voor een belangrijk deel zorgde voor onderhoud en beheer van het landschap, lukt dat nu vaak alleen als het voor de landbouw economisch aantrekkelijk is. Omdat het landschap van deze regio de grenzen van gemeenten en provincies overstijgt, kan de behoefte aan groen en recreatie alleen gezamenlijk worden aangepakt. In 2004 werd hiervoor het programma Regiopark opgezet. Dit programma moet dienen als contramal voor de woningbouw en infrastructuur in de regio.



Het programma Regiopark initieert en ondersteunt projecten die een duidelijke toegevoegde waarde hebben voor het landschap, de natuur en het recreatief medegebruik in de regio. Het is erop gericht om samenhang aan te brengen in initiatieven die de overheden en maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied nemen. De partners in de regio hebben afgesproken om de economische positie van het stedelijk netwerk te vergroten in samenhang met de unieke gebiedskwaliteiten. Dit betekent dat naast investeringen in woningen, bedrijventerreinen en openbaar vervoer ook geïnvesteerd wordt in het landschap. De regio Groningen-Assen investeert daarom in de kwaliteiten van het landelijk gebied waardoor de samenwerking tussen stad en land wordt vergroot.

Het Regiopark kent vier speerpunten:

1. *Water en natuur als leidraad*, het raamwerk van water en natuur moet letterlijk en figuurlijk de onderlegger worden voor alle ontwikkelingen. Daarom wordt het groen en het blauw in samenhang hersteld en versterkt. Voorbeelden van projecten zijn de ontwikkeling Smeerveense loopje en Verbindingszone Zeijen-Zeegse-Eelde.
2. *Rood in balans met groen en blauw*, bij deze stedelijke uitbreidingen wordt gezorgd voor een goede balans tussen rood (woningbouw), groen (natuur) en blauw (water). Voorbeelden van projecten zijn de ecologische verbindingzones tussen woonwijk Ter Borch en de Eelder- en Peizermaden en het landschapspark Leek-Roden.
3. *Landschap weer open*, het landelijk gebied moet verder worden ontsloten voor de recreant en bewoner, maar kwetsbare natuur moet worden ontzien. Voorbeelden van projecten zijn de fietspaden Fochteloerveen en bezoekerscentrum Reitdiepgebied.
4. *Visie op de stadsranden*, door visies te ontwikkelen op de toekomst van de stadsranden moet verrommeling worden tegengegaan.

Organisatie

De Regio Groningen-Assen is een vrijwillige vorm van samenwerking tussen de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Tynaarlo,

Winsum en Zuidhorn. Aan de basis van deze samenwerking ligt een convenant. Binnen het samenwerkingsverband wordt uitdrukkelijk over de bestuurlijke grenzen heen gekeken.

Harm Assies (wethouder in Tynaarlo): 'In de Regio Groningen-Assen werken de partners gelijkwaardig en op vrijwillige basis samen. De autonomie van de deelnemers staat hoog in het vaandel.' De samenwerking in de regio is ontstaan omdat er een gezamenlijke urgentie gevoeld werd om het karakteristieke landschap te behouden en tegelijkertijd de steden de ruimte te geven om uit te breiden. Ook de congestie op de A7 en A28 en de opgave voor beter openbaar vervoer was aanleiding om samen te gaan werken. De gemeente Tynaarlo heeft een belangrijke rol in de regioparkgedachte als 'groene gemeente', daar wordt dan ook nieuwe natuur ontwikkeld en ruimte gecreëerd voor waterberging. Maar er wordt ook gebouwd in de gemeente. De woonwijk Ter Borgh wordt gebouwd met woningen in het hogere segment voor de stedelingen uit Groningen. Kenmerkend voor de samenwerking in de Regio Groningen-Assen is volgens Assies dat iedere gemeente vrijwillig een jaarlijkse afdracht doet in het regiofonds waardoor de regio een fors investeringsprogramma kent.

Financiering

Om uitvoering te geven aan de regionale projecten is er een Regiofonds opgericht. Dit fonds dient voor de regionale medefinanciering van de Regio Groningen-Assen belangrijke projecten op meerdere beleidsterreinen. Het beheer van het Regiofonds en de bijbehorende financiële administratie is in handen van de provincie Groningen. Om aanspraak te kunnen maken op geld uit het Regiofonds moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, namelijk:

- a. dat het een omvangrijk project betreft van hoge en duurzame kwaliteit met regionale uitstraling, dat een substantiële bijdrage levert aan de uitvoering van de Regiovisie;
- b. uitvoering van het project redelijkerwijs niet of niet tijdig mogelijk is zonder een bijdrage uit het Regiofonds;
- c. de uitvoering van het project wordt medegefinancierd uit andere bronnen, zoals eigen bronnen van de gemeente of provincie en bronnen van het Rijk en de Europese Unie;

d. het project moet zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Alle deelnemers in de samenwerking betalen een jaarlijkse bijdrage aan het Regiofonds. Het Regiofonds zorgt hiermee voor betrokkenheid van alle deelnemers bij elkaar en bij het Regiopark. Het fonds kan bovendien dienen als vliegwiel om projecten mogelijk te maken.

Borging van de legitimiteit

Binnen het programma Regiopark is een zogenaamd portefeuillehouderoverleg waarin twee gedeputeerden en twaalf wethouders zitting hebben. Binnen dit portefeuillehoudersoverleg wordt besloten welke projecten worden opgepakt. Raads- en statenleden zijn niet vertegenwoordigd bij de overleggen over het Regiopark. Zij worden wél geïnformeerd tijdens zogenaamde informatieavonden, die in plaats van commissievergaderingen worden georganiseerd. De gemeenteraden en provinciale staten bepalen de kaders en besluiten door middel van hun budgetrecht over de uitvoering van projecten. De besluitvorming ligt daarmee duidelijk bij de raden en staten.

‘De gemeenteraden lijken tamelijk ver op afstand te staan,’ meent Nico Altena (Vereniging Natuurmonumenten). ‘Ik heb dan ook geen contact met raadsleden over de Regiovisie Groningen-Assen. De samenwerking met de leden van de colleges van de betrokken gemeenten en provincies loopt wel goed. Wij spreken elkaar tussen de vergaderingen door.’

Artikel 12 van het convenant, dat aan de basis ligt van de samenwerking, zegt: ‘Deelnemers spannen zich in voor een vroegtijdige betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en marktpartijen bij de ontwikkeling, de uitwerking, de uitvoering en de financiering van de regionale programma's, de essentiële regionale projecten en de ontwerpogaven¹⁵.’ Rein Munnikma (Gedeputeerde in Drenthe) vindt de samenwerking met de terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, de waterschappen en LTO positief. Jeroen Niezen, wethouder in Haren, vindt dat bestuurders ‘op de eerste rang zitten, en feitelijk bepalen welke projecten opgepakt

worden'. Organisaties als Natuurmonumenten komen volgens Niezen, op de tweede plaats. Dit type organisaties zijn betrokken doordat zij ideeën aanleveren voor projecten. Ook bij de uiteindelijke uitvoering zijn zij nauw betrokken.

De Vereniging Natuurmonumenten zet het programma Regiopark in als een extra vorm van financiering en probeert dan ook projecten te realiseren die passen bij de visie van het Regiopark. Op die manier draagt Natuurmonumenten bij aan de uitvoering van het programma Regiopark en heeft zij aanvullende financiering voor het verwerven en beheren van natuurgebieden. Natuurmonumenten wordt echter niet actief bij de overige projecten uit het Regiopark betrokken; bij de vrijwillige samenwerkingsvorm die in de Regio Groningen-Assen is gekozen, staat de samenwerking tussen de twee provincies en twaalf gemeenten voorop. De gemeenteraden blijven wel sterk betrokken, met name omdat zij moeten beslissen over de projecten op het eigen grondgebied.

De meeste van de Regioparkprojecten zitten in de uitvoeringsfase. Dat is gezien de looptijd van het programma tot 2015 ook logisch. Ieder project heeft een trekker en één of meerdere partners. Voor het project nr. 21 de Ecologische verbindingzones Ter Borch is bijvoorbeeld de Gemeente Tynaarlo de trekker en zijn de partners de Vereniging Natuurmonumenten en Provincie Drenthe.

De burgers in de regio Groningen-Assen lijken onbekend te zijn met het Regiopark. Wel zijn enkele projecten in de regio inmiddels voorzien van informatieborden, zodat de burger kan zien dat het project onderdeel is van het Regiopark. De informatieborden kunnen gezien worden als een vorm van verantwoording aan de burger door de samenwerkende partijen. Maar volgens de geïnterviewden zijn dergelijke borden alleen niet voldoende om de *feedbacklegitimititeit* naar de burger te borgen. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om alternatieven te bedenken om de regio contact met de burger te laten houden. Ook is de noodzaak nog niet duidelijk van direct contact tussen regio en de burger. De besluitvorming wordt decentraal georganiseerd in de regio Groningen-Assen, het lijkt logisch om het contact met de burger dan ook decentraal te laten plaatsvinden. In principe zijn de gemeenteraden het medium dat dit contact moet onderhouden en dat ver-

antwoording aan de burger moet afleggen. Burgers worden dan ook veelvuldig door de eigen gemeente betrokken bij activiteiten die in de eigen woonomgeving plaatsvinden en bij reguliere lokale besluitvormings- en inspraak-procedures.

Conclusie

De samenwerking in de regio Groningen-Assen is in de praktijk een goed voorbeeld van inhoudgedreven samenwerking waarbij alle betrokken partijen het (inhoudelijke) regionale belang van, in dit geval, groen, inzien. Alle partijen behouden hun eigen autonomie en geven de regionale afspraken legitimiteit door de besluiten decentraal te nemen, en in te passen in de reguliere besluitvormingscycli van de deelnemende regiopartijen. Ook wordt er samengewerkt met maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten. Door deze manier van werken borgt de regio zowel de *input-* als de *proceslegitimiteit*. De outputlegitimiteit is nog niet te onderzoeken door de looptijd van het programma tot 2015.

Gemeenteraden en provinciale staten hebben tot taak om, namens het volk, de uitvoerende organen (college van B&W, gedeputeerde staten) te controleren, op hoofdlijnen te sturen en beleidskaders vast te stellen. Hierin vindt het gemeentelijk of provinciaal beleid zijn (formele) politieke en democratische legitimiteit.

Bij regionale samenwerkingsverbanden kunnen gemeenteraden en provinciale staten op zowel formele als informele en in mindere of meerdere mate worden betrokken. Ook maatschappelijke organisaties en bedrijven spelen in het samenwerkingsproces regelmatig een belangrijke rol, omdat juist zij vaak op regionaal schaalniveau opereren. En tot slot de burger: Ruimtelijke regionale projecten, die uit samenwerking voortkomen, kunnen een behoorlijk effect hebben op de leefomgeving van burgers.

Er zijn formele en informele manieren om gemeenteraden, provinciale staten, regioraden, maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij de (ruimtelijke) projecten die veelal de basis zijn van regionale samenwerking. De eerste, *formele*, manier is om besluitvorming over regionale projecten of programma's ter goedkeuring voor te leggen aan de betrokken gemeenteraden, provinciale staten of regioraden. Als er ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of burgers betrokken moeten worden, dan zijn de wettelijke inspraakprocedures voor ruimtelijke plannen de tweede – formele – manier. Kijken we naar de *informele* manieren om genoemde partijen en organen te betrekken, dan valt te denken aan het organiseren van informatiebijeenkomsten of het oprichten van adviserende panels en belangengroepen, zoals dat bij VERDER is gebeurd. De inzet van moderne communicatiemiddelen, zoals websites folders en digitale nieuwsbrieven spelen hierbij vaak een belangrijke rol.

Bestuurders zijn verantwoordelijk voor de borging van de formele legitimiteit; in het uiterste geval is hun politieke lot hieraan verbonden. Een slecht geborgde *informele* legitimiteit heeft in eerste instantie weliswaar geen politieke consequenties, maar het kan wél leiden tot een gebrek aan draagvlak. Dat kan de uitvoering van projecten weer ernstig vertragen, bijvoorbeeld door bezwaarprocedures (soms tot aan de Hoge Raad) of door een gebrek aan medewerking van partijen.

Zware regionale samenwerking

Wgr+ samenwerking onderscheidt zich van vrijwillige en Wgr-samenwerking door het feit dat Wgr+ samenwerkingsverbanden plaatsvinden op basis van een bij wet vastgesteld takenpakket. Dit omvat onder meer Ruimtelijke Ordening, Wonen, Verkeer en Vervoer en Werken. In de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden valt hier bovendien ook de Jeugdzorg onder.

Verschillende Wgr+ regio's hebben een belangrijke taak op het gebied van milieu en stellen daarom jaarlijks een milieu-programma op. Periodiek brengen zij ook een milieubeleidsplan uit. Gemeenten kunnen taken aan de stadsregio's overdragen, provincies kunnen taken delegeren¹⁶. Met 'overdragen' zoals genoemd in de Wgr wordt delegatie bedoeld in de zin van de Algemene wet bestuursrecht – Awb – (maar de Wgr is daarop qua terminologie nog niet afgestemd). Bij delegatie worden taken/bevoegdheden overgedragen van het ene naar het andere bestuursorgaan. Bij een mandaat wordt een taak uitgeoefend door het ene bestuursorgaan of ambtenaar *namens* het andere bestuursorgaan. Hierbij blijft de bevoegdheid bij het tweede bestuursorgaan liggen, het mandaat kan dus weer worden ingetrokken. Bij de wijziging van de Wgr die in voorbereiding is, zal de terminologie ook in lijn worden gebracht met de Awb.

De Wgr is vooral bedoeld voor de uitvoering van gemeentelijke taken, waarbij het ter beoordeling van elke gemeente afzonderlijk is of en op welke terreinen men wil samenwerken. Maar ook als gemeenten op vrijwillige basis van de Wgr besluiten tot samenwerking is die samenwerking niet vrijblijvend: deelnemende gemeenten moeten aan de uitvoering

van de gezamenlijk genomen besluiten mee werken. Het verschil tussen de meer verplichtende samenwerking en de (gewone) Wgr-samenwerking heeft dan ook geen betrekking op de naleving van besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband. Het verschil zit in de formele vaststelling van het gebied waarbinnen een bijzondere vorm van Wgr-samenwerking dient plaats te vinden, op de aanduiding van terreinen waarop de betreffende gemeenten meer verplichtend moeten samenwerken en de mogelijkheid tot toevoeging van taken en/of middelen aan het samenwerkingsverband door Rijk en provincie¹⁷.

De stadsregio's (Wgr+) kennen een Algemeen Bestuur (of Regioraad), waarin raadsleden, wethouders en burgemeesters zitting hebben. De leden worden door de verschillende gemeenteraden benoemd uit de eigen gelederen. Naast de Regioraad kent elke stadsregio ook een Dagelijks Bestuur, waarvan de leden ieder een eigen portefeuille hebben. Regioraden zijn niet 'gedualiseerd', wat betekent dat leden van het Dagelijks Bestuur ook lid zijn van het Algemeen Bestuur¹⁸. Het Algemeen Bestuur is het hoogste orgaan van de stadsregio's. Het inwonertal van een gemeente is bepalend voor het aantal bestuursleden dat mag worden aangewezen. Zo telt het Algemeen Bestuur van het BRU vierendertig leden en is de burgemeester van Utrecht voorzitter van het Algemeen Bestuur. Het (algemeen) bestuur van de stadsregio Rotterdam wordt gevormd door de Regioraad. Alle gemeenten hebben daarin, naar evenredigheid van het aantal inwoners, vertegenwoordigers afgevaardigd. De Regioraad in Rotterdam bestaat uit eenenveertig leden, exclusief de voorzitter. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit acht leden. De burgemeester van Rotterdam is voorzitter van zowel de Regioraad als het Dagelijks Bestuur. Bijzonder voor de stadsregio Rotterdam is dat de Regioraadsleden hebben afgesproken zich als politieke fracties te organiseren en niet als losse gemeentewoordvoerders op te treden. Ondanks het feit dat de raad niet rechtstreeks door de bevolking is gekozen, willen de leden op deze manier toch een zo goed mogelijke afspiegeling van de gekozen politieke verhoudingen in de regio vormen. Uit de 'DIALOGO 2009' (het proces waartoe deze Regioraad heeft besloten om tot een visie te komen op de regionale samenwerking) bleek echter dat de fractieverdeling in de Regioraad door veel betrokken bestuurders als 'gekunsteld' werd beschouwd.

In theorie zou deze politieke afspiegeling moeten bijdragen aan de politieke legitimiteit. Maar de praktijk blijkt weerbarstiger. In veel andere stadsregio's, zoals het BRU, vertegenwoordigen de raadsleden in de Regioraad hun gemeente en niet hun politieke partij. In die regioraden mag er geen politiek worden bedreven en is alle besluitvorming vooraf afgestemd. Een dergelijke werkwijze komt het debat niet ten goede en plaatst raadsleden bovendien in een lastige positie. Volgens gemeenteraadslid in Utrecht én Regioraadslid bij het BRU Willem Buunk moeten raadsleden hierdoor met 'meel in de mond' praten.

Lichte regionale samenwerking

Bij lichte samenwerkingsverbanden – soms op basis van een Wgr-regeling – worden de gemeenteraden altijd betrokken wanneer zij regionale plannen en budgetten moeten goedkeuren. Immers, bij deze samenwerkingsverbanden is er vaak geen Regioraad of Algemeen Bestuur.

Volgens Jan Telleman (statenlid in Overijssel) 'werkt de huidige manier van besluitvorming in Zwolle Kampen Netwerkstad de relatieve desinteresse van raads- en statenleden in de hand, omdat raden en staten uiteindelijk toch wel betrokken worden in de besluitvorming'. Om dit te ondervangen is het nodig om raads- en statenleden te blijven binden en boeien. Toch heeft de praktijk uitgewezen dat juist dat lastig is. Raads- en statenleden zijn mogelijk meer te interesseren in het beleidsvormingsproces als zij het gevoel hebben dat zij het besluit en de daaruit volgende besluitvorming al voor de formele besluitvormingsrondes kunnen beïnvloeden. Dat geeft hen ook meer mogelijkheden om hun taak uit te oefenen dan slechts voor of tegen stemmen aan het einde van het traject.

In de Regio Stedendriehoek (Gelderland en Overijssel) bestaat de Regioraad uit veertien bestuurders (leden) en zeven plaatsvervangende leden. Dit komt neer op twee leden (en één plaatsvervangend) per deelnemende gemeente. De leden van de Regioraad van de Regio Stedendriehoek worden door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten aangewezen. De formele bevoegdheid is beperkt tot het vaststellen van de financiële en inhoudelijke jaarstukken. Het Dagelijks Bestuur van de Stedendriehoek wordt door de Regioraad uit

zijn midden aangewezen en omvat negen leden, inclusief de voorzitter. Elke gemeente is vertegenwoordigd met één lid in het Dagelijks Bestuur. Daarnaast hebben twee gedeputeerden (uit de provincies Overijssel en Gelderland) zitting als adviseur van het Dagelijks Bestuur. Provinciale staten kunnen betrokken worden bij één of meerdere convenanten en samenwerkingsverbanden. De staten kunnen dezelfde rol en taken als de gemeenteraden in het samenwerkingsverband vervullen, namelijk: het goedkeuren en afkeuren van regionaal beleid. Maar ze kunnen ook als adviserend lid optreden.

Informele manieren om raden en staten te betrekken

Een veel ingezette manier om raden en staten te betrekken bij regionale projecten en programma's is het organiseren van informatie- en inspraakbijeenkomsten voor raadsleden. In de Stadsregio Rotterdam gebeurt dit door middel van 'regioateliers', periodieke bijeenkomsten voor raadsleden op de dinsdagavond. In Zwolle Kampen Netwerkstad organiseert men de eerder in deze Output genoemde 'Rasta's' (Raden- en Statenbijeenkomsten).

Vooral als gevolg van overvolle agenda's van de raadsleden, valt de opkomst bij dit soort bijeenkomsten vaak tegen. Dit zorgt voor een dilemma. Want naast de raadsleden zelf, willen ook de regio's dat de gemeenteraden betrokken worden bij regionale projecten en programma's. De regio's proberen uit alle macht om de opkomst voor deze bijeenkomsten te verbeteren, bijvoorbeeld door een goed bereikbare locatie te kiezen en een inhoudelijk interessante(re) programmering.

Het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers

Ook maatschappelijke organisaties kunnen vanuit hun eigen hoedanigheid betrokken worden bij regionale ruimtelijke projecten en programma's. Hierbij moeten we denken aan organisaties als de Kamers van Koophandel, VNO-NCW, ANWB, de Fietsersbond, Milieudefensie, belangenverenigingen van bewoners, winkeliersverenigingen en woningcorporaties. Soms komen deze organisaties op voor het belang van een wijk of buurt (bewonersverenigingen), soms komen zij op voor het regionale belang (bijvoorbeeld Kamers van Koophandel en

VNO-NCW voor de regionale economie) en in weer andere gevallen staat er een nationaal belang op de agenda (bereikbaarheid in het hele land; ANWB). De meest voorkomende manier om deze maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken is door het gesprek met hen aan te gaan tijdens bijeenkomsten, door het voeren van één-op-één gesprekken met stakeholders en door concreet om advies en input te vragen.

De casus VERDER liet zien dat er ook een representatieve groep burgers actief betrokken wordt om advies te geven over een voorgesteld maatregelenpakket. Naast het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers door adviesraden, bijeenkomsten en gesprekken kan het neerzetten van borden bij regionale projecten ook als een manier gezien worden om de burgers te informeren over de manier waarop het project tot stand is gekomen.

Wanneer maatschappelijke organisaties en burgers onvoldoende worden betrokken, kan dit tot onrust en/of weerstand leiden. Dit bleek bijvoorbeeld bij de startnotitie ring Utrecht en Knooppunt Hoevelaken die in het kader van VERDER het alternatief voor een snelweg door de Amelisweerd onderzocht: dit leidde tot protest van de Vrienden van Amelisweerd. Onrust kan ook het gevolg zijn van besluiten waar (een deel van) de maatschappelijke organisaties en burgers het niet mee eens is. Het vroegtijdig en serieus betrekken van maatschappelijke organisaties zorgt ervoor dat de inputlegitimiteit beter geborgd is dan wanneer zij dat niet betrokken zouden worden. Opgave is om hen daarna betrokken te houden bij het proces en de uitkomsten. Uiteindelijk kunnen ze dan mogelijk een rol spelen in de uitvoering en het beheer zoals de vereniging Natuurmonumenten dat doet in het programma Regiopark.

Vormen van politieke legitimiteit

De vier beschreven casussen laten in essentie drie vormen van legitimiteit zien: Inputlegitimiteit, proceslegitimiteit en outputlegitimiteit. Feedbacklegitimiteit is in veel mindere mate teruggevonden in de casussen.

Feedbacklegitimiteit gaat ook over hoe er aan de burger wordt teruggekoppeld. In de Regio-Groningen-Assen worden er bordjes bij projecten neergezet. VERDER heeft een website – www.ikgaverder.nl – die ook op burgers en reizigers gericht is. Omdat de samenwerking in VERDER zo complex is besloot de organisatie om alleen onder de naam VERDER te werken. Op die manier valt het samenwerkingsverband de burger en betrokken maatschappelijke organisaties niet lastig met de interne organisatie, maar wordt vanuit het 'inhoudelijke' samenwerkingsverband over de totaal aanpak gecommuniceerd. Gemeenten en provincies hebben doorgaans het beleid dat zij zelf het contact met hun burgers onderhouden. Dat is ook logisch omdat bij decentraal georganiseerde regionale besluitvorming het de raden en staten zijn die verantwoording aan hun burgers af moeten leggen.

De *inputlegitimiteit* wordt bij de meeste vormen van regionale samenwerking geborgd door het decentraal organiseren van regionale besluitvorming. De raads- en statenleden zijn direct door de burger gekozen en zouden daarmee hun belangen moeten behartigen. Stadsregio's (Wgr+) hebben een Regioraad die besluiten neemt en die bestaat uit gekozen leden, zij het dat zij niet voor dat doel (en dus indirect) zijn gekozen. Bij inputlegitimiteit is het tevens belangrijk dat de vertegenwoordigers (leden van de Regioraad) een representatieve afspiegeling zijn van de belangen van de burgers. Omdat veel regionale opgaven complex zijn en veel verschillende stakeholders kennen, betrekken veel regio's ook maatschappelijke organisaties bij hun projecten. Op de informele lijn werd de inputlegitimiteit van het burgerpanel in de casus VERDER geborgd door de eisen die aan het burgerpanel gesteld werden. Inputlegitimiteit kan relatief makkelijk verworven worden door van tevoren goed na te denken wie de stakeholders zijn en wat hun belangen zijn. Vervolgens moeten deze stakeholders hun input kunnen leveren in het proces dat erop volgt.

De *proceslegitimiteit* wordt net als de inputlegitimiteit in eerste instantie geborgd door het decentraal organiseren van het besluitvormingsproces. Maar ook door het communiceren over het procesverloop naar alle betrokkenen en stakeholders en door het organiseren van bijeenkomsten voor raden en staten. Deze bijeenkomsten hebben vaak tot doel raden en staten te informeren, maar vaak wordt ook inspraak en mee-

denken gevraagd. Helaas is het in de praktijk vaak lastig om de 'drukbezette' raads- en statenleden bij elkaar te krijgen. De uitdaging voor regio's is dan ook het organiseren van bijeenkomsten voor raadsleden waar zij tijd voor vrij willen maken. Voor de raadsleden moet dan helder zijn wat men kan halen en brengen bij zo'n bijeenkomst. Toch wordt ook door het organiseren van bijeenkomsten met lage opkomst een transparant en duidelijk proces georganiseerd waarmee de proceslegitimiteit grotendeels geborgd is. Door het maken van een project- en communicatieplan met een heldere stakeholdersanalyse, planning en het uitzetten van taken en verantwoordelijkheden zijn de eerste stappen naar het verwerven van proceslegitimiteit gezet. Het is alleen nog maar de vraag of deze proceslegitimiteit ook leidt tot output-legitimiteit.

Volgens Bert Boerman (wethouder RO in Kampen) is het leveren van resultaten één van de onderleggers voor politieke legitimiteit in Zwolle Kampen Netwerkstad. Als het samenwerkingsverband oplossingen biedt voor bestaande problemen en als de resultaten door de betrokkenen geaccepteerd worden, is de output van de samenwerking volgens Boerman gelegitimeerd. Maar als de input en de proceslegitimiteit niet op orde zijn bestaat het risico dat er resultaten worden behaald waarvan niet duidelijk is of ze ook wenselijk zijn (in de ogen van raden, staten en stakeholders.) Het blijft daarmee de vraag of het leveren van de gewenste 'output' ook echt voldoende is om een regionaal programma of project politiek te legitimeren.

16 Bron www.stadsregios.nl
17 Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 756 nr. 1
18 Bron www.stadsregios.nl

Conclusies en uitdagingen voor politieke legitimiteit van regionale samenwerking

Op basis van een analyse van de voorbeeldprojecten in de regio's Utrecht, Zwolle Kampen Netwerkstad, Eindhoven en Groningen-Assen kunnen enkele voorwaarden voor succesvolle politieke legitimiteit van inhoudgedreven regionale samenwerking geformuleerd worden. Die politieke legitimiteit moet echter in samenhang worden bekeken met de vier aspecten van legitimiteit. Bij politieke legitimiteit zal daarom ook altijd sprake moeten zijn van aandacht voor:

- Input: Representatie en evenredige vertegenwoordiging van belangen
- Proces: De deelname en het oppakken van verantwoordelijkheden door de direct betrokkenen aan het samenwerkingsproces en de besluitvorming
- Output: De acceptatie en tevredenheid met de beleidsuitkomsten
- Feedback: Het afleggen van verantwoording

Politieke legitimiteit heeft niet alleen betrekking op het regionale samenwerkingsverband. Het heeft ook betrekking op de organisaties die aan de samenwerking deelnemen. Omdat regionale samenwerkingsverbanden geen vierde bestuurslaag zijn, moeten de raden en staten van de gemeenten en provincies erbij betrokken worden en moeten zij de keuzes maken over de aard en vorm van de regionale samenwerking. Dat blijkt in de praktijk echter niet altijd eenvoudig. De belangrijkste uitdagingen voor politieke legitimiteit per legitimiteitsvorm, zijn dan ook:

Uitdagingen en problemen met inputlegitimiteit

1. De vertegenwoordiging is niet goed geregeld.

De situatie kan zich voordoen dat niet alle partijen evenredig zijn vertegenwoordigd, gegeven de problemen die zich in een regio voordoen. Dit was deels aan de orde bij de

casus VERDER, Daar zijn de kleine gemeenten in VERDER vertegenwoordigd via het BRU. Dit terwijl de gemeente Utrecht én via het BRU én als zelfstandige partij in VERDER deelneemt. Binnen VERDER wordt deze onevenredigheid ondervangen door binnen het samenwerkingsverband alleen *voorgenomen* besluiten te nemen. De uiteindelijke besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraden, provinciale staten en in de Tweede Kamer.

2. *De gekozen samenwerkingsvorm sluit niet goed aan bij de belangen en verwachtingen van de betrokkenen.*

Het vooraf formuleren van de randvoorwaarden van de samenwerking is belangrijk. Gebeurt dit niet, dan is de kans klein dat de samenwerking goed van de grond komt, ondanks gemaakte afspraken. Betrokkenen zullen dan immers weinig belang hebben bij het nakomen van afspraken. Indien de samenwerkingsvorm niet aansluit bij de verwachtingen die betrokkenen ervan hebben, zal er (reeds) teleurstelling zijn bij de start van de samenwerking. Of de afspraken uit het convenant in Eindhoven gehaald worden, zal moeten blijken. Als de afspraken niet gehaald worden dan is het de vraag of er haalbare afspraken gemaakt zijn waar voldoende commitment voor is gecreëerd. Als dat niet zo is, dan is er niet geheel voldaan aan de voorwaarden van inputlegitimititeit.

Aanbevelingen om de inputlegitimititeit te vergroten

- a. Maak een stakeholdersanalyse, denk goed na over de belangen die er bij de samenwerking spelen en zorg vervolgens voor een evenredige vertegenwoordiging.
- b. Blijf de belangen en verwachtingen van de betrokkenen peilen en pas daar steeds de samenwerking en de afspraken op aan
- c. Zorg dat gemeenteraden betrokken blijven, omdat het uiteindelijk de raden en staten zijn die de besluiten nemen. Om de vier jaar kan de samenstelling en politieke kleur van een gemeenteraad sterk veranderd zijn. Regionale ruimtelijke projecten spelen vaak over een langere termijn. Informatieachterstand bij nieuwe raadsleden of een gewijzigde politieke kleur van de gemeenteraad kunnen de voortgang en besluitvorming aanzienlijk bemoeilijken en vertragen.
- d. Raads- en statenleden zijn mogelijk meer te interesseren in het beleidsvormingsproces als zij het gevoel hebben dat zij het besluit en de daaruit volgende besluitvorming al voor

de formele besluitvormingsrondes kunnen beïnvloeden. Dat geeft hen ook meer mogelijkheden om hun taak uit te oefenen dan slechts voor of tegen stemmen aan het einde van het traject.

Uitdagingen en problemen met proceslegitimiteit

1. *Het procesontwerp is er niet op toegesneden om de problemen op te lossen.*

Afhankelijk van de inhoudelijke opgave kan een regionaal samenwerkingsverband kiezen voor een bepaalde procesarchitectuur. Indien de gekozen procesarchitectuur er onvoldoende op is toegesneden om de opgave aan te pakken, tast dit de proceslegitimiteit van de samenwerking aan. Het procesontwerp sluit dan niet goed aan bij bestaande institutionele regels van het spel. Dit is het geval wanneer onduidelijk is langs welke weg de regionale samenwerkingsvorm haar doelen wil of moet realiseren, welke fasen er hiervoor moeten worden doorlopen, wie de samenwerkingspartners selecteert en welke rol hen wordt toebedeeld, hoe transparant de samenleving is.

Aanbevelingen om de proceslegitimiteit te vergroten

- a. Maak een helder procesontwerp waarin de meest gestelde vragen beantwoord worden. Organiseer de communicatie naar maatschappelijke organisaties, publiek, en raden en staten over de voortgang van regionale projecten en programma's
- b. Bedien raadsleden en statenleden continue, houd hen betrokken. Dit komt de legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden ten goede.
- c. Organiseer regelmatig bijeenkomsten om de leden van de gemeenteraden en de provinciale staten te informeren over de projecten en programma's die voorbereid worden en over de voortgang van projecten en programma's die uitgevoerd worden.

Uitdagingen en problemen met outputlegitimiteit

1. *Het samenwerkingsverband leidt tot onvoldoende resultaten.* De outputlegitimiteit van de samenwerkingsvorm is in het geding wanneer de uitkomsten volgens de betrokkenen niet bijdragen aan het oplossen van problemen. Het is daarom van belang, dat het vooraf voor de samenwerkingspartners duidelijk is naar welke uitkomsten wordt gestreefd, en hoe realistisch deze zijn.

2. *Het komt niet tot uitvoering.*

Soms blijkt het resultaat óf politiek niet haalbaar óf bestuurlijk onuitvoerbaar. Het komt voor dat stedelijke regio's alle ruimtelijke afspraken rond hebben, dat er visies liggen en dat ook de budgetten zijn vastgesteld, maar dat de daadwerkelijke uitvoering tóch lastig blijkt te zijn. Dit kan omdat de uitvoering van bijvoorbeeld een woonvisie in de handen ontwikkelaars en corporaties ligt. Overheden bouwen immers geen woningen.

Aanbeveling uit de praktijk om de outputlegitimiteit te vergroten

- a. Zorg voor resultaten. Als regionale samenwerkingsverbanden fysiek laten zien dat de regionale problemen rond wonen, infrastructuur en bedrijventerreinen opgelost worden, zullen er minder twijfels geplaatst worden bij de politieke legitimiteit van de samenwerking en het proces. Samenwerkingspartners zullen in de resultaten een motivatie vinden voor verdere samenwerking.
- b. Betrek de juiste vertegenwoordigers en stakeholders en maak een helder procesontwerp en communiceer hier helder over. Zorg voor commitment van alle partijen. Eventuele problemen zoals stagnatie in de uitvoering kunnen hierdoor ondervangen worden.

Uitdagingen en problemen met feedbacklegitimiteit

1. *Politieke keuzes en procesverloop zijn vooraf onvoldoende expliciet gemaakt.*

Dit kan de feedbacklegitimiteit aantasten doordat voor de betrokkenen niet duidelijk is waarover besloten moet worden en wanneer en hoe dat gebeurt. Dat kan tot verwarring en gebrekkige betrokkenheid leiden.

2. *Er zijn onvoldoende mechanismen om relevante actoren vroegtijdig te betrekken.*

Het kan voorkomen dat de terugkoppeling en vertaling van de resultaten van de samenwerking onvoldoende zijn gewaarborgd. Concreet betekent dit dat de resultaten van regionale samenwerking niet duidelijk zijn voor de betrokken ambtenaren, bestuurders en raden en staten.

Aanbevelingen uit de praktijk om de feedbacklegitimiteit te vergroten zijn:

- a. Organiseer de feedback en zorg voor een helder procesverloop. Maak politieke keuzemomenten vooraf duidelijk. Een deel van de eventuele negatieve feedback wordt zo vooraf ondervangen. De praktijk laat zien dat feedback alleen wordt verkregen als erom gevraagd wordt.
- b. Als de raden niet naar bijeenkomsten komen, laat de bijeenkomst dan naar de raden komen! Dit biedt de mogelijkheid om feedback en mogelijke onuitgesproken kritiek op te halen. Ook wordt hiermee voorkomen dat belangrijke besluiten 'ongemerkt' worden genomen.

Conclusie

De onderzoeksvraag die beantwoord moest worden luidde: *'In hoeverre gaat inhoudgedreven samenwerking in wisselende coalities samen met goed geborgde politieke legitimatie van regionaal beleid?'*

Op grond van de onderzochte casussen kunnen we concluderen dat beide elementen – goed geborgde politieke legitimatie en inhoudgedreven samenwerking in wisselende coalities – op de regionale agenda staan. Het onderzoek laat zien dat in de praktijk verschillende vormen gevonden zijn om inhoudsgedreven samenwerking politiek te legitimeren. Voorwaarde hierbij is echter wel dat er aandacht moet zijn voor de vier verschillende vormen van legitimiteit (input- proces- output- en feedbacklegitimiteit). Het is belangrijk om hier bij regionale samenwerking expliciet bij stil te staan.

De *inputlegitimiteit* blijkt over het algemeen goed geborgd te zijn door de besluitvorming decentraal te organiseren en doordat er maatschappelijke organisaties en burgers bij het proces worden betrokken.

De *proceslegitimiteit* is in de praktijk lastiger om te borgen. Er wordt actief geprobeerd om raden en staten te informeren op bijeenkomsten, maar de opkomst op deze bijeenkomsten is doorgaans laag. Proceslegitimiteit kan ook worden geborgd door een –besluitvormings- proces te organiseren dat bij de opgave past. Zo blijken de bestaande Wgr+ regio's, het BRU

en SRE niet de juiste schaal te zijn om de problematiek die is opgepakt in VERDER en in het convenant stedelijk gebied Eindhoven op te pakken. Dit terwijl de schalen van deze Wgr+ regio's wel passend zijn voor bijvoorbeeld het aanbesteden van openbaar vervoer. Dat deze opgaven op een andere schaal dan de bestaande regio opgepakt zijn, laat zien dat er goed is nagedacht over de proceslegitimiteit. Deze casussen laten daarmee zien dat inhoudsgedreven samenwerking om een andere schaal kan vragen dan de bestaande schalen en overheidslagen. De oplossing voor dit schaal probleem is gevonden in samenwerking.

De *outputlegitimiteit* van de casussen is op dit moment nog niet goed te onderzoeken omdat veel van de projecten nog niet uitgevoerd of afgerond zijn. De eerste resultaten van het programma Regiopark Groningen-Assen zijn goed ontvangen.

Feedbacklegitimiteit is in mindere mate aan de orde geweest dan de andere vormen van legitimiteit. Dat komt voornamelijk omdat de casussen veelal nog niet afgerond zijn. Maar het kan ook duiden op stilzwijgende tevredenheid. Het borgen van de proceslegitimiteit lijkt voorwaardelijk voor feedbacklegitimiteit. Als partijen ervan overtuigd zijn dat er goed naar hen is geluisterd en als het proces helder is, vermindert dit de behoefte om negatieve feedback te geven. Tot slot is ook voor het proces ná de uitvoering van projecten of programma's feedbacklegitimiteit van belang.

Inhoudsgedreven regionale samenwerkingsprocessen vragen om een eigen manier van organiseren: vaak buiten de bestaande paden. Dat betekent dat goed moet worden nagedacht over wie de stakeholders zijn en hoe het proces voor de inhoud gedreven samenwerking moet worden ingericht. In de praktijk blijken de instrumenten die informeel ingezet worden om de proceslegitimiteit te borgen – zoals het organiseren van bijeenkomsten en panels voor stakeholders – de belangrijkste om de regionale samenwerking te legitimeren. Dus ga erop uit en betrek de raden, staten en andere stakeholders bij de regionale opgave en vraag hun inbreng om zo een goed plan neer te leggen waarover een politieke keuze gemaakt kan worden, waarvoor maatschappelijk draagvlak ontstaat of al is ontstaan.

Slotvragen

Met dit praktijkonderzoek is niet alleen de onderzoeksvraag beantwoord. Er zijn ook een aantal slotvragen boven komen drijven, waarop vooralsnog geen antwoord is gevonden.

- De vraag blijft of één of meerdere vormen van legitimiteit absoluut voorwaardelijk zijn voor andere vormen. Bij input- en proceslegitimiteit lijkt dit wel het geval te zijn, namelijk dat zij voorwaardelijk zijn voor outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit.
- Wat als de regionale samenwerking géén output oplevert, of andere output dan tijdens het proces was afgesproken. Kunnen we dan nog spreken van een gelegitimeerde samenwerking?
- Tot slot; is de vorm van legitimiteit afhankelijk van de ruimtelijke opgave waarmee de samenwerkingsvorm van doen heeft?

Graag willen wij alle geïnterviewden bedanken voor het verlenen van hun medewerking aan dit onderzoek en het aangaan van het gesprek met één van de trainees van Adviestalent en BMC die de interviews afnamen in opdracht van het Nirov.

- Bastian Jansen, Medewerker strategische planning en economische zaken bij BRU
- Bert Boerman, Wethouder van de Gemeente Kampen
- Harm Assies, Wethouder van de Gemeente Tynaarlo
- Ineke van der Hee, hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Utrecht
- Jaap Hadders, Programmamanager Zwolle Kampen Netwerkstad
- Jack Mikkers, Burgemeester van de Gemeente Veldhoven
- Jan Telleman, Provinciale Statenlid in de Provincie Overijssel
- Jeroen Niezen, Wethouder van de Gemeente Haren
- Joan van Dijk, Secretaris bestuurscommissie SRE
- Mart Fiers, Wethouder van de Gemeente Eindhoven
- Nico Altena, Natuurmonumenten
- Rein Munniksma, Gedeputeerde van de provincie Drenthe
- Simon Wessels, Adviseur woningbouw SRE
- Willem Buunk, Gemeenteraadslid in de Gemeente Utrecht

Trainees

- André Hoogendijk, BMC
- Elke Verstalen, Adviestalent (een initiatief van Twynstra Gudde)
- Gerben Vat, BMC
- Martijn Meijer, Adviestalent (een initiatief van Twynstra Gudde)

De theoretische basis voor deze Output is het artikel van Jan van Tatenhove Politieke legitimiteit van regionale samenwerking, Een essay in opdracht van het Nirov, juni 2009

- Commissie Nijpels (2009), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking*. VNG: Den Haag.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Tatenhove, J. van (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: IPP.
- Engelen, E.R. en Sie Dhian Ho, M. (red.)(2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR-Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajer, M., van Tatenhove, J. en Chantal, L. (2004), *Nieuwe vormen van governance: een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM.
- Hemerijck, A. (2003), 'Vier kernvragen van beleid', in: *Beleid en Maatschappij* 30(1), pp. 3-19.
- Brouwer, J, Verkade, G.J., Buunk, W., Rutjens, T., Saris, J., Schaminee, A. 2007 *De grenzeloze regio, Praktijkboek regionale strategieën*. Den Haag:SDU.
- March, J.G. en Olson, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Smits, J.M. (2000), 'Gemeenten en beleidsuitvoering', in: *Driessen, P.P.J. en Glasbergen, P. (red.), Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, pp. 187-209.
- Stamsnijder, M. (2008) *Stadsregio's en de nieuwe Wro, wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven over*. Nirov output nr. 13, Den Haag: Nirov.

- Van Rooy, P. (2007), Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord. Synopsis van verkenning. Gouda: Habiforum.
- Van Rooy, P., Luin, A. van en Dil, E. (2006), NederlandBovenWater. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling. Gouda: Habiforum, Nirov, VROM.
- Tatenhove, J. van (1996), 'De regio als beleidsarena', in: Sociologische Gids, XLIII (1), pp. 46-59.
- Tatenhove, J. van (2008), 'How to Deal with Legitimacy in Nature Conservation Policy', in: Jozef Keulartz and Gilbert Leistra (eds.), Legitimacy in European Nature Conservation Policy. Case Studies in Multilevel Governance. Springer, pp. 101-108.
- Tatenhove, J. van (2009), 'De veranderende rol van ambtenaren in regionale projecten', in: Hajer, M., Grijzen, J. en Van 't Klooster, S. (red.) Sterke Verhalen (te verschijnen)
- Witsen, P.P. (2006), 'Het rijk moet zich waarmaken in de regio. Een vak van vele, vaak kleine verhalen', in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, 87, 5, pp. 14-23.

Beleidsdocumenten en convenanten

- 'Samenwerking in de IJsseldelta' ZKN overeenkomst, 15 februari 2007
- 'Voorbij de grenzen van de stad' Convenant Zwolle, Zwolle Kampen Netwerkstad & Provincie Overijssel, 15 november 2004
- Burgerpanel Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020. Uitkomsten van en ervaringen met een intensief consultatietraject, november 2008
- Convenant 2004 Regiovisie Groningen-Assen 2030
- Convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 9 maart 2005, Eindhoven
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 756 nr. 1
- VROM-raad, Wisselende Coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid, 2008 pagina 72

websites

- www.stadsregios.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl
- www.ikgaverder.nl

Nr. 17 De Vierde Kracht, over de politieke legitimatie van regionale samenwerking

Nirov, vereniging voor professionals in de ruimtelijke ordening van stad, land en regio.

Het Nirov is het meest diverse netwerk voor professionals uit de publieke en private sector die werken aan ruimtelijke ontwikkeling, bouwen en wonen. Het Nirov wil 'samen ruimte maken' door actief te werken aan kennis, competenties en onderling contact.

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het Nirov meerjarenprogramma Regio's.

Auteur: drs. Marjolein Stamsnijder, Nirov-meerjarenprogramma Regio's

(Eind)redactie: Patrick Rugebregt, Nirov

Vormgeving: Manifesta Rotterdam

Foto's: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

Oplage: 1500

ISSN: 1871-4730