bestuurlijke druk(te) en het openbaar vervoer

een kwalitatief onderzoek naar de ervaren bestuurlijke drukte
in het kader van de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie

Tom Welzen

Masterthesis Bestuurskunde
November 2015

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Specialisatie Beleid & Advies

bestuurlijke druk(te) en het openbaar vervoer

een kwalitatief onderzoek naar de ervaren bestuurlijke drukte
in het kader van de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie

Colofon

Titel	Bestuurlijke druk(te) en het openbaar vervoer
Ondertitel	Een kwalitatief onderzoek naar de ervaren bestuurlijke drukte in het kader van de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie
Auteur	Tom Welzen, MSc
Studentnummer	0813591
E-mail	tomwelzen@gmail.com
Datum	November 2015
Status	Definitieve versie
Begeleiding	Mw. dr. ir. M. van Lieshout (Radboud Universiteit Nijmegen) Dhr. ir. G. Pelsma (Provincie Gelderland)
Omslagafbeelding	Trein over de Maaslijn ter hoogte van Mook (eigen foto)
Trefwoorden	Bestuurlijke drukte, openbaar vervoer, Wgr-plusregio, gemeentelijke samenwerking

Radboud Universiteit Nijmegen

provincie Gelderland

Voorwoord

Bestuurlijke drukte, het is misschien wel net zo'n vaag begrip als 'overheid'. Tijdens de opleiding Planologie werd het al aangegeven, maar in de tijd dat ik Bestuurskunde heb gestudeerd is het nog sterker benadrukt: 'overheid? Welke overheid bedoel je?' In deze scriptie stel ik de discussie over één van die overheids- of bestuurslagen centraal, de Wgr-plusregio. Door daarbij in te zoomen op het openbaar vervoer, heb ik mijn planologische achtergrond kunnen combineren met een bestuurskundige invalshoek. Deze tweede afstudeerscriptie markeert het einde van mijn studententijd aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik kijk terug op zeven mooie jaren en heb zin om de opgedane kennis in de praktijk toe te gaan passen.

Graag wil ik een aantal personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Allereerst een woord van dank aan mijn scriptiebegeleider Maartje van Lieshout en collega-onderzoekers Mark, Job en Gijs, met wie ik in de afgelopen maanden regelmatig contact heb gehad om de voortgang van het scriptieproces te bespreken. Het is prettig om af en toe uit het individuele proces te kunnen stappen en met vragen, opmerkingen en gedachten bij je docent en medestudenten aan te kloppen. Ik heb de bijeenkomsten erg gewaardeerd.

Ik heb mijn onderzoek in de periode maart-augustus 2015 mogen uitvoeren binnen de afdeling Uitvoering Werken van de Provincie Gelderland. Dank aan mijn stagebegeleider Gijs Pelsma voor zijn opmerkingen en interesse in het onderzoek. Met belangstelling heb ik de regelmatige OV-overleggen bij de provincie bijgewoond, waarmee ik een indruk kreeg van de werkzaamheden binnen het team Openbaar Vervoer. Ik hoop dat ik met dit onderzoek heb kunnen aangeven wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de stadsregio en de provincie.

Een bijzonder woord van dank spreek ik uit aan alle respondenten die bereid waren om hun kostbare tijd te investeren in het beantwoorden van mijn vragen. Zonder hun inbreng was dit onderzoek niets waard geweest. Van Zwolle tot Maastricht en van Enschede tot Utrecht, voor mij als planoloog was het geen straf om het land door te reizen en alle informatie te vergaren. Dat weerspiegelt ook de omslagafbeelding. Voor een opdracht in mijn eerste studiejaar wilde ik al aandacht besteden aan de opwaardeermaatregelen van de Maaslijn, maar het is er toen niet van gekomen. Via deze spoorlijn reisde ik toentertijd dagelijks van Roermond naar Nijmegen en terug. De omslagafbeelding van deze eindscriptie, toont dus waarmee het ooit begon.

Dat brengt mij bij het laatste dankwoord, dat ik uitspreek aan mijn ouders. Zij hebben mijn studietijd vanaf het begin met interesse gevolgd en gaven me de mogelijkheid om verder te studeren. Ook deze keer was je er in gedachten weer bij, pap.

Ik spreek de hoop uit dat de lezer door deze scriptie tot nieuwe inzichten komt en/of wordt geïnspireerd om vervolgonderzoek te verrichten naar bestuurlijke druk(te).

Tom Welzen
Nijmegen, november 2015

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

In 2013 maakte minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend dat het kabinet Rutte II de zogenaamde Wgr-plusregio's per 1 januari 2015 zou opheffen. In deze samenwerkingsverbanden moesten gemeenten bepaalde taken gezamenlijk realiseren, een verplichting die was verankerd in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). De belangrijkste taak, verkeer en vervoer, kwam onder verantwoordelijkheid van de provincie te liggen. De reden voor afschaffing van de plusregio's was het terugdringen van de bestuurlijke drukte. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre de bestuurlijke drukte ook daadwerkelijk ervaren is door betrokken bestuurders en ambtenaren. Dat gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk 1 gestelde vraag:

Hoe is de ervaren bestuurlijke drukte rondom OV-projecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven te verklaren na het opheffen van de Wgr-plusregio's?

Beleid en theorie

In hoofdstuk 2 wordt beknopt ingegaan op de bestuurlijke inrichting van Nederland en de wettelijke verankering van de Wgr-plusregio's. In hoofdstuk 3 is vervolgens een theoretisch kader opgesteld met aandacht voor drie thema's: intergemeentelijke samenwerking, bestuurlijke drukte en bestuurskracht. Allereerst wordt ingezoomd op de bestuurlijke inrichting van Nederland volgens het Huis van Thorbecke, een inrichtingsconcept dat in de loop der jaren zowel in de hoogte (Europese Unie) als in de breedte is uitgebreid (onder meer de Wgr-plusregio's). Het doel van samenwerking is om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten, ofwel het vermogen om bepaalde maatschappelijke opgaven te realiseren. Zeker binnen de sector mobiliteit is die samenwerking noodzakelijk, omdat infrastructuur niet ophoudt bij de gemeente- of provinciegrenzen. Bij bestuurlijke drukte kan een onderscheid gemaakt worden tussen verticale bestuurlijke drukte (teveel bestuurslagen) en horizontale bestuurlijke drukte (teveel besluitvormingsactoren). Het begrip bestuurlijke drukte is in het theoretisch hoofdstuk 'ontleed' door in te gaan op de structuur- en cultuurfactoren die bestuurlijke drukte bepalen.

Methoden

In hoofdstuk 4 worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. De bestuurlijke drukte wordt in kaart gebracht aan de hand van interviews, waarbij de opgestelde vragen verband houden met de structuur- en cultuurfactoren zoals ze zijn omschreven in hoofdstuk 3. Ook is er aandacht voor de bestuurskracht en de bekendheid met het begrip bestuurlijke drukte. Om de interviews in te kaderen zijn in vier voormalige Wgr-plusregio's – Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven – een vijftal openbaar vervoercases geselecteerd. Deze cases worden toegelicht in hoofdstuk 5, waar een indruk wordt gegeven van de projectopgave en een overzicht is te vinden van de betrokken partijen, projectkosten en de verdeling van die kosten over de verschillende partijen. Er zijn uiteindelijk 12 personen geselecteerd die bij één of meer van deze projecten betrokken zijn (geweest). Met deze respondenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen.

Resultaten en conclusies

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De bevindingen van de interviews zijn onderverdeeld in verschillende aspecten, waarbij naar het effect op de ervaren bestuurlijke drukte is gekeken. Een beknopt overzicht hiervan is weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Tabel: *Beknopte conclusies per aspect.*

Aspect	Effect van het opheffen van de Wgr-plus op de bestuurlijke drukte
Besluitvorming	Neemt toe
Financiën	Niet duidelijk
Overlegcultuur	Lijkt toe te nemen
Sfeer en belangen	Blijft gelijk
Inhoud en proces	Lijkt gelijk te blijven

De hoofdvraag wordt als volgt beantwoord: op een gesloten vraag of er ten tijde van de Wgr-plusregio's sprake was van bestuurlijke drukte rondom OV-projecten, wordt meestal 'nee' geantwoord. Wanneer naar verschillende aspecten van het begrip bestuurlijke drukte wordt gekeken, valt op dat dit antwoord genuanceerder ligt. Zo neemt de drukte rondom de besluitvorming in de nieuwe situatie toe en lijkt er binnen de overlegcultuur ook een toename te zijn van de bestuurlijke drukte. Bij de andere aspecten worden vooralsnog geen veranderingen ervaren of is het (nog) niet mogelijk om daar uitspraken over te doen.

Beleidsaanbevelingen

Op basis van de bevindingen worden in hoofdstuk 7 drie concrete beleidsaanbevelingen gedaan:

1. *Zorg dat er binnen een samenwerkingsverband sprake is van een autoriteit met beslissingsbevoegdheid.* Het voortzetten van een vrijwillige samenwerking is mogelijk, maar er wordt opgemerkt op dat het belangrijk is dat er een autoriteit is die beslissingsbevoegdheid heeft. Iemand moet op een gegeven moment zeggen wat er wel en niet gebeurt of bereid zijn knopen door te hakken bij onenigheid tussen gemeenten. Kortom, er moet sprake zijn van een functioneel bestuur.
2. *Houd de overlegstructuur en –cultuur bij de provincie nog eens kritisch tegen het licht.* Er wordt aangegeven dat er bij de provincie gestructureerd wordt overlegd. Tegelijkertijd zijn er overleggen die niet door iedereen worden bijgewoond omdat niet duidelijk is welk doel ze dienen. Het is aan te bevelen om overleggen te schrappen waarvan de agenda niet wordt gevuld of de betrokkenen beter te informeren over het nut van de overleggen.
3. *Zet als provincie meer in op voorkantsamenwerking.* Bij de Wgr-plusregio's werden partijen in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken. De provincie wordt gezien als een weinig open organisatie die veel zaken intern voorbereidt en aan het einde naar buiten treedt met de plannen. Het risico bestaat hierbij dat partijen na een lang voorbereidingstraject met bezwaren komen, die dankzij meer voorkantsamenwerking voorkomen hadden kunnen worden.

Vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek kan zich richten op een herhaling van het voorliggende onderzoek als de transitieperiode volledig is afgerond en betrokkenen gewend zijn aan de situatie. Bovendien kunnen met een (aanvullend) kwantitatief onderzoek meer gegevens worden verzameld. Ook verdient het aanbeveling om meer aandacht te besteden aan het begrip bestuurlijke *druk* in relatie tot bestuurskracht. Bestuurlijke druk kan worden omschreven als het vermogen van bijvoorbeeld een gemeente om door middel van samenwerking met andere gemeenten de bestuurskracht te vergroten, teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren; dit was de gedachte van de Wgr-plusregio's. Is er bijvoorbeeld een verband aan te tonen tussen bestuurlijke druk en bestuurskracht? In welke mate zorgen gemeenten er gezamenlijk voor dat de doelen van een project worden bereikt? Tot slot zal ieder onderzoek naar de bestuurlijke inrichting van Nederland een goede aanvulling zijn op bestaand onderzoek naar initiatieven om het Huis van Thorbecke uit te breiden of te 'verbouwen'. zo lang het streven is om met nieuwe of aanvullende bestuurslagen de bestuurskracht van overheden te vergroten, is het niet verkeerd om na te denken over alternatieven.

Inhoudsopgave

Lijst van figuren, tabellen, kaders en afkortingen ..... **x**

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Onderzoeksdoel en -vraagstelling 2
1.3 Relevantie van het onderzoek 3
1.3.1 Maatschappelijke relevantie 3
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie 3
1.4 Onderzoeksontwerp en leeswijzer 4

2 Beleidskader **6**
2.1 Huis van Thorbecke 6
2.2 Wettelijke verankering van de Wgr-plusregio's 6
2.3 Conclusie 7

3 Theoretisch kader **8**
3.1 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden 8
3.2 Bestuurlijke drukte 10
3.2.1 Bestuurlijke drukte gedefinieerd 10
3.2.2 Wet van de Bestuurlijke Drukte 12
3.2.3 Bestuurlijke drukte in relatie tot complexe maatschappelijke problemen 13
3.2.4 Factoren die bestuurlijke drukte bepalen 14
3.3 Bestuurskracht 16
3.4 Conceptueel model 17
3.5 Conclusie 18

4 Methoden **19**
4.1 Onderzoeksstrategie 19
4.2 Onderzoeksmateriaal 19
4.2.1 Verantwoording cases 20
4.2.2 Analyse van beleidsdocumenten 21
4.2.3 Interviews 22
4.3 Operationalisatieschema 23
4.4 Dataverwerking 25
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit 26
4.5.1 Betrouwbaarheid 26
4.5.2 Validiteit 27
4.6 Conclusie 27

5 Casebeschrijvingen **28**
5.1 Overzicht van de case studies 28
5.1.1 Arnhem-Nijmegen 28
5.1.2 Twente 31
5.1.3 Utrecht 31
5.1.4 Eindhoven 32
5.2 Conclusie 34

6 Resultaten 35
6.1 Structuurfactoren 35
6.1.1 Besluitvorming 36
6.1.2 Financiën 38
6.2 Cultuurfactoren 41
6.2.1 Overlegcultuur 41
6.2.2 Sfeer en belangen 44
6.2.3 Inhoud en proces 47
6.3 Bestuurskracht 49
6.4 Bestuurlijke drukte 53
6.5 Conclusie 55

7 Conclusies en aanbevelingen 58
7.1 Conclusies 58
7.2 Aanbevelingen voor beleid 61
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek 62
7.4 Reflectie op het onderzoek 63

Literatuur 66

Bijlagen 70
Bijlage 1 Interviewprotocol 70
Bijlage 2 Interviewvragen 71
Bijlage 3 Lijst van respondenten 73

Lijst van figuren, tabellen, kaders en afkortingen

Figuren

Figuur 1 Ligging van de acht (voormalige) stadsregio's in Nederland 1
Figuur 2 Onderzoeksmodel....4
Figuur 3 Hoofdstukopbouw 8
Figuur 4 Relatie autonomie en synergie 9
Figuur 5 Verticale en horizontale drukte schematisch weergegeven 11
Figuur 6 Wet van de Bestuurlijke Drukte 13
Figuur 7 Conceptueel model....17
Figuur 8 Overzicht van de geanalyseerde cases....20

Tabellen

Tabel 1 Factoren die de mate van bestuurlijke drukte bepalen....14
Tabel 2 Operationalisatieschema 23
Tabel 3 Centrale vragen bij de casebeschrijvingen....28
Tabel 4 Kostenverdeling Maaslijn....29
Tabel 5 Kostenverdeling Spoorzone Elst 30
Tabel 6 Kostenverdeling Uithoflijn 32
Tabel 7 Kostenverdeling HOV-1 33
Tabel 8 Kostenverdeling HOV-2 33
Tabel 9 Overzicht van de cases 34
Tabel 10 Conclusies per aspect 60
Tabel 11 Conclusies bestuurskracht en bestuurlijke drukte 61

Kaders

Kader 1 Noten bij de citaten 35
Kader 2 Conclusies bij het aspect besluitvorming....38
Kader 3 Conclusies bij het aspect financiën 41
Kader 4 Conclusies bij het aspect overlegcultuur 44
Kader 5 Conclusies bij het aspect sfeer en belangen 47
Kader 6 Conclusies bij het aspect inhoud en proces 49
Kader 7 Conclusies bij het aspect bestuurskracht 52
Kader 8 Conclusies bij het aspect bestuurlijke drukte 55

Afkortingen

Uitsluitend veelvoorkomende afkortingen zijn genoemd

BDU	Brede Doel Uitkering
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
I&M	(Ministerie van) Infrastructuur & Milieu
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
OV	Openbaar Vervoer
Wgr	Wet Gemeenschappelijke Regelingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2013 maakte minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend dat het kabinet Rutte II de zogenaamde Wgr-plusregio's per 1 januari 2015 zou opheffen. In deze samenwerkingsverbanden moesten gemeenten bepaalde taken gezamenlijk realiseren, een verplichting die was verankerd in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). De belangrijkste taak, verkeer en vervoer, kwam onder verantwoordelijkheid van de provincie te liggen (Rijksoverheid, 2013). De reden voor afschaffing van de plusregio's was het terugdringen van de bestuurlijke drukte. Bovendien versterkte het afschaffen "de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en de directe democratische legitimatie in het middenbestuur," aldus het kabinet (Rijksoverheid, 2013). Nederland kende in het verleden acht plusregio's, soms beter bekend onder de benaming stadsregio's (figuur 1). De gedachte achter de Wgr-plusregio's was dat een verplichte samenwerking ervoor zou zorgen dat projecten daadkrachtig en effectief konden worden opgepakt en uitgevoerd.

In het rapport "De stille kracht, over de noodzaak van stadsregio's" (Castenmiller, 2009a) is in opdracht van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) uiteengezet wat de toegevoegde waarde is van de stadsregio's. Daarin worden ze omschreven als "een voor velen onbekende en onopvallende intergemeentelijke samenwerkingsvorm die veel resultaat oplevert" (Castenmiller, 2009a, p.5). Het advies dat in het rapport wordt uitgebracht is dat een niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten leidt tot resultaat en dat een dergelijke samenwerking dus ook zeker in stand gehouden moet worden. Toch is het besluit om de Wgr-plusregio's af te schaffen onherroepelijk en zitten de regio's anno 2015 in een overgangsfase waarin de transitie van stadsregio naar provincie moet worden voltooid.

Figuur 1: Ligging van de acht (voormalige) stadsregio's in Nederland (Bron: Bouwmans, 2009). De regio Parkstad Limburg verloor in 2014 al de Wgr-plusstatus (Stadsregio Parkstad Limburg, 2014).

Zoals hiervoor aangegeven, wordt bestuurlijke drukte als een argument aangedragen om de stadsregio's op te heffen. Bij dit begrip kan onderscheid worden gemaakt tussen verticale en horizontale bestuurlijke drukte. In het eerste geval is er sprake van te veel bestuurslagen die "onduidelijke onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden" hebben (Van de Peppel et al., 2013, p.2).

Bij horizontale bestuurlijke drukte gaat het om de betrokkenheid van te veel actoren bij de besluitvorming.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat bestuurders en ambtenaren van zowel Rijk, provincie als gemeente bestuurlijke drukte ervaren (zie bijvoorbeeld Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014; Van de Peppel et al., 2013). In Overijssel is een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de door bestuurders van de provincie ervaren bestuurlijke drukte (Van de Peppel et al., 2013). Binnen het beleidsterrein Infrastructuur en Mobiliteit blijkt 15% van de ondervraagden bestuurlijke drukte te ervaren. Extern overleg met bestuurders van medeoverheden wordt als belangrijkste situatie genoemd waarin de bestuurlijke drukte zich manifesteert. De genoemde onderzoeken zijn kwantitatief van aard en geven een indruk van de bestuurlijke drukte op het niveau van een gehele organisatie. Exel & Soffer (2007) hebben een verkennend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de ervaren bestuurlijke drukte door bestuurders. Maar in hoeverre is er sprake van bestuurlijke drukte binnen een specifiek beleidsterrein zoals het openbaar vervoer, dus los gezien van andere infrastructurele en mobiliteitstaken, zoals in het onderzoek van Van de Peppel et al. (2013)? Dergelijk onderzoek leent zich voor een kwalitatieve aanpak om dieper op de materie in te gaan. Dit kan door op regionaal niveau in te zoomen op openbaar vervoerprojecten en te spreken met betrokken bestuurders en ambtenaren.

De gemeenten binnen de regio Arnhem-Nijmegen hebben aangegeven dat zij de samenwerking in aangepaste vorm willen voortzetten (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2015). Over die samenwerking wordt al enkele jaren gepraat, maar kleinere gemeenten vrezen vooral dat de macht van de steden Arnhem en Nijmegen te groot wordt (De Gelderlander, 2014). Ook in andere stadsregio's zoals Twente, Eindhoven en Utrecht is discussie geweest over de vraag of samenwerking wel of niet moet worden voortgezet. In de meeste regio's wordt inmiddels op vrijwillige basis verder samengewerkt, met het doel om maatschappelijke opgaven op het gebied van onder meer het openbaar vervoer te realiseren. Daarom zijn er voor dit onderzoek een aantal concrete openbaar vervoerprojecten geselecteerd in de genoemde regio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Eindhoven en Utrecht. Deze projecten vormen het kader waarbinnen de ervaren bestuurlijke drukte wordt geanalyseerd vóór en na het opheffen van de Wgr-plusregio's.

1.2 Onderzoeksdoel en –vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de ervaren bestuurlijke drukte door bestuurders en ambtenaren, vóór en na het opheffen van de Wgr-plusregio's. Het gaat specifiek om de ervaringen met betrekking tot openbaar vervoerprojecten in de voormalige Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven. Om dit doel te bereiken is de volgende centrale vraag opgesteld:

Hoe is de ervaren bestuurlijke drukte rondom OV-projecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven te verklaren na het opheffen van de Wgr-plusregio's?

Om deze vraag te beantwoorden, wordt een aantal deelvragen onderscheiden:

1. Wat wordt er verstaan onder bestuurlijke drukte?
2. Welke factoren / omstandigheden hebben invloed op bestuurlijke drukte?
3. Zijn de omstandigheden waarin bestuurlijke drukte tot uitdrukking komt, aanwezig bij OV-projecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven?
4. In hoeverre werd er vóór het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?

5. In hoeverre wordt er sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?
6. Is het verschil in ervaren bestuurlijke drukte te verklaren door de opheffing van de Wgr-plusregio's?

De deelvragen worden beantwoord in de hoofdstukken 2 t/m 5. Dit wordt toegelicht in de leeswijzer in §1.4.

1.3 Relevantie van het onderzoek

De relevantie van het onderzoek kan worden uiteengezet in een maatschappelijke deel en een wetenschappelijk deel.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

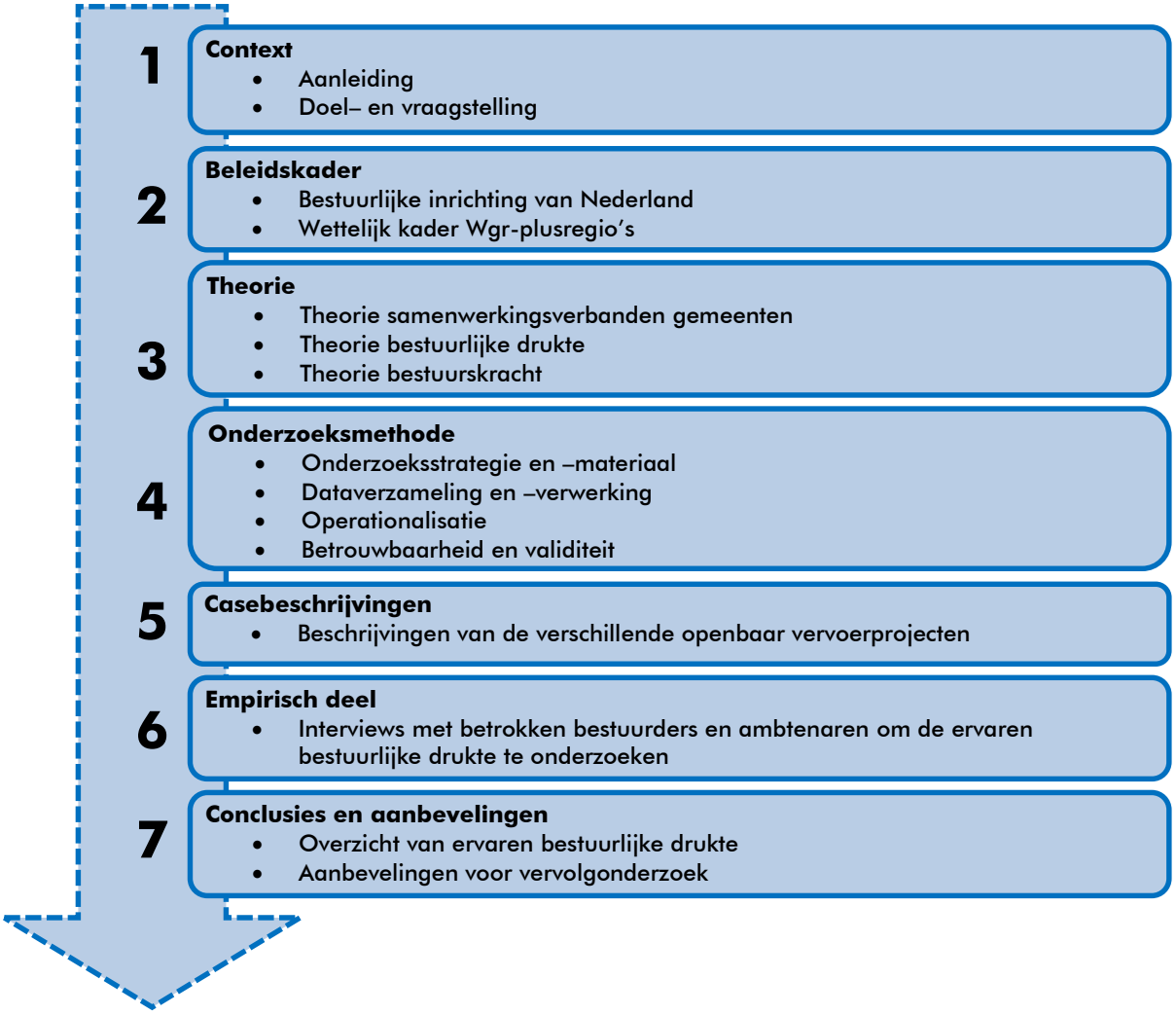
Het opheffen van de Wgr-plusregio's past binnen het maatschappelijke debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland, "waarbij een oplossing voor het regionale gat centraal staat" (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p.9). Op regionaal niveau gaan gemeenten namelijk samenwerkingsverbanden aan om maatschappelijke opgaven te realiseren. Er is in deze gevallen sprake van verlengd lokaal bestuur: de bestuurders van de samenwerkingsverbanden bestaan uit burgemeesters, wethouders en/of gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). De democratische legitimiteit wordt als tegenargument gebruikt voor verlengd lokaal bestuur: burgers kiezen immers slechts hun eigen raadsleden, niet de bestuursleden. Daarnaast zouden dergelijke vormen van samenwerking leiden tot bestuurlijke drukte. Gemeenten hebben als gevolg van de vele samenwerkingsverbanden al veel vergaderingen, en door de Wgr(-plus) zouden daar nog meer vergaderingen bijkomen (Huntjens & Maas, 2014). Aan de andere kant concludeert bijvoorbeeld Castenmiller (2009a) dat de Wgr-plusregio een samenwerkingsvorm is die veel resultaat oplevert. Wat er binnen het debat echter ontbreekt, is informatie over de ervaringen van bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn geweest bij projecten binnen de Wgr-plusregio's. Aangezien de voormalig medewerkers van de stadsregio's in het verleden met de provincie hebben samengewerkt en nu zelf bij de provincie werken, brengen zij kennis en ervaringen mee waar de provincie van kan leren. Met dit onderzoek wordt de provincie in feite een spiegel voorgehouden.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Naar bestuurlijke drukte is al het nodige onderzoek gedaan. Zo nu en dan wordt de vraag opgeroepen of het aantal overheidslagen gereduceerd moet worden tot drie: Europa, Rijk en regio. De rol van provincies en gemeenten komt daarmee onder druk te staan (Werkhoven, 2010). Deze discussie past binnen de zoektocht naar een 'optimale schaal' voor gemeenten, ofwel een omvang die gemeenten in staat stelt om maatschappelijke opgaven te realiseren. Boogers & Schaap (2007) geven aan dat er verschillende pogingen worden ondernomen om het binnenlands bestuur te hervormen. Er is in de literatuur informatie te vinden over factoren die zorgen voor bestuurlijke drukte. Het ontbreekt echter aan kennis over specifieke beleidsterreinen, zoals het openbaar vervoer. Omdat het openbaar vervoer een van de belangrijkste taken van de Wgr-plusregio's was, kan het kennishiaat aan de hand van het voorliggende onderzoek worden opgevuld. De kwalitatieve insteek van dit onderzoek is tevens een aanvulling op onder meer het kwantitatieve onderzoek van Van Peppel et al. (2013) naar de ervaren bestuurlijke drukte in Overijssel. In een notendop worden met dit onderzoek dus kwalitatieve inzichten geboden in de ervaren bestuurlijke drukte door bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn (geweest) bij openbaar vervoerprojecten, een van de voornaamste taken van de Wgr-plusregio's.

1.4 Onderzoeksontwerp en leeswijzer

Het onderzoek wordt uitgevoerd volgens de weergave in figuur 2 en bestaat uit zes hoofdstukken. Aan de hand van die hoofdstukken wordt toegelicht hoe het onderzoek en deze thesis zijn opgebouwd.



Figuur 2: Onderzoeksmodel.

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding en de doel- en vraagstelling van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 bestaat uit een beleidskader waarin de bestuurlijke inrichting van Nederland en de wettelijke verankering van de Wgr-plusregio's aan bod komen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader beschreven, waarbij wordt ingegaan op theorie omtrent samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, bestuurlijke drukte, en de daarmee samenhangende bestuurskracht. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 en 2 beantwoord. Met behulp van de theorie wordt een lijst met criteria opgesteld waarmee de bestuurlijke drukte in kaart gebracht kan worden. Het deel over samenwerkingsverbanden is van belang omdat met de invoering van de stadsregio's werd beoogd om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. In hoofdstuk 4 wordt de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht. Het empirische deel van het onderzoek valt uiteen in twee hoofdstukken. In hoofdstuk 5 worden verschillende openbaar vervoercases geanalyseerd aan de hand van literatuur en documenten. Hiermee wordt deelvraag 3 beantwoord. In het andere hoofdstuk (hoofdstuk 6) worden de resultaten gepresenteerd van de interviews met bestuurders en ambtenaren van de stadsregio en provincie. Daarbij staan de criteria die uit de theorie voortkomen centraal. In dit hoofdstuk worden deelvraag 4, 5

en 6 beantwoord. In hoofdstuk 7, het slotdeel van deze thesis worden conclusies getrokken op basis van de voorgaande hoofdstukken, is ruimte voor reflectie en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Beleidskader

Voordat er naar theorieën van gemeentelijke samenwerking en bestuurlijke wordt gekeken, is het belangrijk om een blik te werpen op de beleidsmatige achtergrond van de Wgr-plusregio's. In dit hoofdstuk wordt daarvoor in §2.1 de bestuurlijke inrichting van Nederland behandeld aan de hand van het begrip 'Huis van Thorbecke'. Vervolgens wordt in §2.2 beknopt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de Wgr-plusregio's.

2.1 Huis van Thorbecke

Het Nederlandse openbaar bestuur is ingericht als gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1987) en wordt geformeerd door drie territoriale bestuurslagen, namelijk Rijk, provincies en gemeenten. Dit wordt het 'Huis van Thorbecke' genoemd. Deze indeling is door Thorbecke in de 19e eeuw ontworpen en in grote lijnen nog altijd intact. Volgens Nelissen, De Goede & Van Twist (2004, p.57) wordt Thorbecke daarom "wel beschouwd als de belangrijkste staatsman uit de Nederlandse geschiedenis." Verschillende ontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat er kritiek is op het 'huis', dat "niet langer een gerieflijke ingerichte woning [is], maar, zo menen velen, een tochtige, ouderwetse en te krappe behuizing" (Dölle, 2011, p.20). Vaak wordt gewezen op problemen die te zwaar zijn voor gemeenten, maar tegelijkertijd niet passen bij het takenpakket van provincies. Gemeenten hebben in de loop der tijd steeds meer taken van het Rijk toebedeeld gekregen die ze soms met moeite kunnen uitvoeren. Een mogelijkheid om toch aan deze (wettelijke) taakoplegging gehoor te geven, is het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Toch komt intergemeentelijke samenwerking niet altijd van de grond (Dölle, 2011). Volgens Andeweg & Irwin (2009) is het creëren van een regionale 'vierde' tussen sinds de Tweede Wereldoorlog een onderwerp dat permanent op de agenda staat. Vanwege de angst die bestaat voor de gevolgen van een extra bestuurslaag, is dit nooit van de grond gekomen (Toonen, 1992, in Andeweg & Irwin, 2009).

Toch is er met het ontstaan van de Europese Unie (EU) aan de bovenkant een vierde bestuurslaag bijgekomen, waarvan men ook wel zegt dat het dak van het Huis van Thorbecke daarmee is 'opgetild' (Korsten, 2009). Lang werd de EU aangeduid als eerste overheid, maar dat is later gewijzigd. De gemeente wordt gezien als de eerste overheid, omdat het de eerste overheidsinstantie is waar de burger mee te maken heeft. Binnen de bestuurlijke hiërarchie blijft de EU wél de hoogste bestuurslaag. Korsten (2009) geeft aan dat het Huis van Thorbecke ook zogenaamde 'bijgebouwen' kent. Dit aanvullend bestuur omvat mogelijkheden voor gemeenten om (bij wet) samen te werken. De Wgr-plusregio's zijn een voorbeeld van aanvullend bestuur. Een beknopte totstandkoming en wettelijke verankering van deze regio's wordt in de volgende paragraaf beschreven.

2.2 Wettelijke verankering van de Wgr-plusregio's

De gemeentewet uit 1851 bood gemeenten de mogelijkheid om met elkaar samen te werken. Met de totstandkoming van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) in 1950, werd de publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten bij wet vastgelegd (Politiekcompendium.nl, z.j.). Het uitgangspunt was dat gemeenten op vrijwillige basis zouden samenwerken, hoewel er in de loop van de jaren 90 wel mogelijkheden werden gecreëerd voor Gedeputeerde Staten om samenwerking af te dwingen als "een zwaarwegend openbaar belang dat vereist" (Tweede Kamer, 1993-1994).

In 1994 trad de 'Kaderwet bestuur in verandering' in werking, waarmee het Rijk samenwerkingsverbanden kon vaststellen met een wettelijk minimumtakenpakket op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Het grootste verschil met de 'gewone' Wgr was het

“verplichtende karakter” van de samenwerkingsverbanden, vanwege de “aard en urgentie van de problematiek” in de regio’s (Castenmiller, 2009b). Deze samenwerkingsverbanden stonden bekend onder de naam Wgr-plusregio of stadsregio. In 2006 werd de Kaderwet omtrent de plusregio’s opgenomen in een apart hoofdstuk van de Wgr (Politiekcompendium.nl, z.j.).

In 2010 was in het regeerakkoord opgenomen dat de Wgr-plusregio’s zouden worden afgeschaft, en drie jaar later werd het wetsvoorstel hiervoor gepubliceerd. Het hoofdstuk over de plusregio’s is per 1 januari 2015 weer verdwenen uit de Wgr, maar het aangaan van samenwerkingsverbanden blijft nog altijd mogelijk (Politiekcompendium.nl, z.j.). Bij Wgr-regio’s was sprake van een getrapte democratische controle. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur bestonden immers uit college- of raadsleden van de betrokken gemeenten en werden niet door directe verkiezingen gekozen. De legitimiteit van de Wgr-plusregio’s was dan ook onderwerp van discussie en een argument om de regio’s op te heffen.

2.3 Conclusie

Al met al kan dus worden gesteld dat het Huis van Thorbecke zowel in de hoogte als in de breedte is gegroeid. Er is niet alleen een extra verdieping bijgekomen, ook zijn er aan weerszijden diverse aanvullende bestuurlijke niveaus bijgekomen, die allen tot doel hebben om maatschappelijke opgaven te realiseren. Dat gebeurt zoals gezegd onder meer door de samenwerking met andere gemeenten op te zoeken, of een fusie met andere gemeenten te bewerkstelligen. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op deze samenwerkingsvormen en de bestuurlijke drukte die daarbij komt kijken.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven, dat tot doel heeft om de eerste twee deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Hiervoor wordt ingegaan op samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (§3.1) en de begrippen bestuurlijke drukte (§3.2) en bestuurskracht (§3.3). Na de beantwoording van de deelvragen wordt in §3.4 het conceptueel model toegelicht. Paragraaf §3.5 sluit af met een conclusie en een vooruitblik op hoofdstuk 4.

De begrippen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en bestuurlijke drukte staan in dit hoofdstuk centraal. In figuur 3 aangegeven hoe het hoofdstuk in hoofdlijnen is opgebouwd. Allereerst wordt een blik geworpen op het doel van intergemeentelijke samenwerking. Omdat de Wgr-plusregio's – een vorm van intergemeentelijke samenwerking – zijn opgeheven met het argument van bestuurlijke drukte, wordt vervolgens dit begrip gedefinieerd en toegelicht. De veronderstelling is dat teveel bestuurlijke drukte een negatieve invloed heeft op de bestuurskracht. Dat laatste begrip valt weliswaar buiten het onderzoekskader, maar zorgt wel voor een volledig verband tussen de begrippen. Daarom wordt aan het einde van dit hoofdstuk ook beknopt ingegaan op de bestuurskracht. De begrippen worden in de voorlaatste paragraaf gezamenlijk in het conceptueel model gepresenteerd.

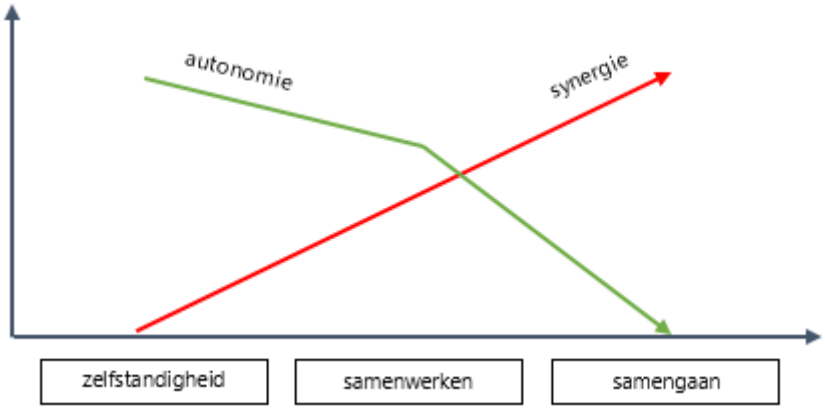
Figuur 3: Hoofdstukopbouw.

3.1 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven, is het voor een volledig begrip van bestuurlijke drukte binnen de Wgr-plusregio's belangrijk om ook het begrip bestuurskracht (beknopt) te behandelen. Als het over bestuurskracht gaat, dan gaat het bijna altijd over de bestuurskracht van gemeenten. Gemeenten zijn immers het laagste overheidsorgaan met uitvoerende taken, en moeten in staat zijn om hun opgaven uit te voeren. Een gebrek aan gemeentelijke bestuurskracht betekent dat gemeenten de samenwerking met andere gemeenten moeten opzoeken. Dit past binnen een voortdurende zoektocht naar de optimale schaal voor gemeenten om al hun taken uit te voeren. Er kan echter niet worden gesproken over een ideale omvang van een gemeente: "de optimale schaalkeuze voor bestuurlijke inrichting bestaat niet, zeker niet voor de gemeente als eerste overheid met burgergerichte taken" (Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland, 2015, p.22). Dat neemt niet weg dat gemeenten steeds vaker deelnemen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om maatschappelijke opgaven te realiseren. Gemeenten nemen gemiddeld deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Het gaat bij dit soort verbanden om *vrijwillige* vormen van samenwerking. In 2013 ontstond dan ook ophef onder gemeenten, toen Ronald Plasterk met de rigide plannen kwam om toe te werken naar gemeenten van meer dan 100.000 inwoners, waarbij schaalvergroting in plaats van toenemende samenwerking als middel werd gezien om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. De vrees was dat gemeentelijke herindelingen van *bovenaf* zouden worden opgelegd (Meijer, 2013). Het kabinet ontkende dit stellig, maar het zou toekomstige fusies en herindelingen om tot grotere gemeenten te komen zeker ondersteunen.

Het is niet vreemd dat gemeenten samenwerkingsverbanden willen aangaan. Maatschappelijke problemen houden zich namelijk niet aan bestuurlijke grenzen (Van den Dool & Schaap, 2014). Ook op

het gebied van mobiliteit is samenwerking een blijvend actueel thema: wegen en spoorlijnen houden immers niet op bij de gemeente- en provinciegrenzen. Volgens Berg (1975) geldt voor collectieve goederen, waar infrastructuur onder valt, dat het noodzakelijk is dat er wordt samengewerkt. Het kan namelijk niet zo zijn dat de ene gemeente wel de lusten ontvangt, maar niet opdraait voor de lasten. Bij samenwerking gaat het volgens Van Bruggen et al. (2011) om geven en nemen. De betrokken partijen leveren binnen samenwerkingsverbanden een zekere mate van autonomie in, maar met de synergie die daarvoor in de plaats komt kunnen maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd. Er wordt verondersteld dat die synergie toeneemt als de betrokken partijen samengaan (Van Bruggen et al., 2011). Dit gaat ten koste van de autonomie (figuur 4). Een dergelijke situatie doet zich ook voor bij het samengaan van de stadsregio's met de provincies.



Figuur 4: Relatie autonomie en synergie. Als partijen een samenwerkingsverband aangaan, neemt met het toenemen van de synergie de autonomie af. Naar: Van Bruggen et al. (2011).

Fusies en herindelingen zijn slechts één manier om de bestuurskracht te vergroten. Zoals hiervoor al gezegd, gaan gemeenten als alternatief vaak samenwerkingsverbanden aan. In het ene geval voorkomen zij hiermee een herindeling, in het andere geval kan het de opmaat zijn voor een toekomstige fusie. Of gemeenten geheel zelfstandig blijven, fuseren, of kiezen voor samenwerking, wordt overgelaten aan de gemeenten zelf. Van Bruggen, Van 't Zelfde, Gerritsen & Ter Braak (2011, p.12) geven het volgende aan:

> *"Een van de meest lastige aspecten voor gemeenten is het zoeken van een optimaal evenwicht tussen het organiseren van samenwerking op de optimale schaal voor de betreffende opgave en het hanteerbaar houden van het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert"* (Van Bruggen et al., 2011, p.12).

Een teveel aan samenwerkingsverbanden leidt immers tot de gevreesde bestuurlijke drukte of bestuurlijke spaghetti, en het is zaak om de te voorkomen dat de geboekte winst in bestuurskracht daaraan verloren gaat (Van Bruggen et al., 2011; Boogers et al., 2015). Ook Van den Dool & Schaap (2014) geven aan dat gemeenten graag willen samenwerken om hun bestuurskracht te versterken, maar dat zij daarbij specifiek kiezen voor lichte vormen om bestuurlijke drukte te voorkomen. Tevens wordt de voorkeur aan deze lichte vorm gegeven omdat het de flexibiliteit vergroot vanwege minder regels en richtlijnen. Toch moet hier worden benadrukt dat frictieloze samenwerking een illusie is. Ook bij een optimaal samenwerkingsmodel met weinig regels en richtlijnen, blijft er sprake van een zekere mate van frictie, overleglast en bestuurlijke drukte. De noodzaak tot afstemming kan niet volledig worden weggenomen. Dit is logisch, omdat er sprake is van meerdere partners met een eigen autonomie die

een gezamenlijke ambitie nastreven. Van Bruggen et al. (2011) geven aan dat het wel mogelijk is om het 'gedoe' zoveel mogelijk in te perken. Dat kan door:

1. Heldere en transparante belangen, het formuleren van heldere kaders en het leggen van een sterke vertrouwensbasis;
2. Duidelijk te krijgen wat de betrokkenen met de samenwerking willen bereiken, omdat alleen dan een samenwerkingsmodel kan worden ontwikkeld;
3. Een goed ingerichte overlegstructuur. Samenwerking vraagt om resultaatsturing in plaats van processturing (Van Bruggen et al., 2011).

Bij een beschrijving van de relatie tussen de bestuurlijke drukte, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking is sprake van een paradox. Bestuurlijke drukte ontstaat namelijk wanneer meer partijen betrokken zijn bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Maar samenwerkingsverbanden worden juist aangegaan om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Het vergroten van de bestuurskracht zonder dat de bestuurlijke drukte vermindert, lijkt hiermee een illusie. Tegelijkertijd bestaat er ook niet zoiets als frictieloze samenwerking. Ook bij een optimaal samenwerkingsmodel blijft er sprake van een zekere mate van frictie, overleglast en bestuurlijke drukte. De noodzaak tot afstemming kan immers niet volledig worden weggenomen. Dit is een open deur: er is namelijk sprake van meerdere, autonome partners, die een gezamenlijke ambitie nastreven (Van Bruggen et al., 2011). Volgens Teisman (2007) is de bestuurskracht afhankelijk van het vermogen van alle regionale partijen om samen te werken en blijft het netwerkkarakter tussen actoren ook na bestuurlijke reorganisaties bestaan. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat een reorganisatie niet per definitie tot meer bestuurskracht en minder bestuurlijke drukte leidt.

De hiervoor beschreven paradox komt in de rest van dit hoofdstuk verder tot uitdrukking, als de begrippen bestuurlijke drukte en uiteindelijk ook bestuurskracht worden toegelicht. Om te beginnen wordt nader ingegaan op bestuurlijke drukte.

3.2 Bestuurlijke drukte

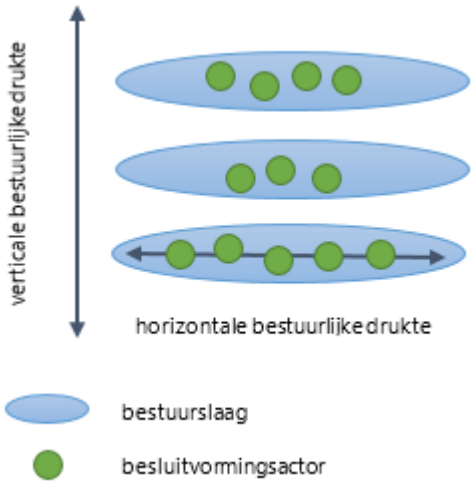
In deze paragraaf wordt het begrip bestuurlijke drukte gedefinieerd. Daarbij wordt ook ingegaan op de Wet van de Bestuurlijke Drukte. Vervolgens is er aandacht voor de relatie tussen bestuurlijke drukte en complexe maatschappelijke problemen. Tot slot worden factoren genoemd die bestuurlijke drukte bepalen.

3.2.1 Bestuurlijke drukte gedefinieerd

Volgens Wolthuis (2012, p.1) is bestuurlijke drukte "in wezen een uit de hand gelopen poging om te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken". Van de Peppel, Pol & Hoek (2013, p.2) geven aan dat bestuurders vaak op meerdere terreinen actief zijn, maar dat dit uiteindelijk "geen positief evenredige maatschappelijke effecten oplevert". De Gemengde Commissie Bestuurlijke Drukte (GCBD; 2005) vat bestuurlijke drukte op als "een overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect." Dit is ook de opvatting van Boogers, Denters & Sanders (2015, p.6), die niet alleen aangeven dat het "grote aantal regionale besturen" van invloed is op de effectiviteit, maar ook op de democratische controle. Teisman (2007) is ook van mening dat het grote aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders door bestuurders impliciet wordt gezien als de oorzaak van bestuurlijke drukte. Bovendien geeft Teisman (2007) aan dat een overmaat aan bestuurders leidt tot een gebrek aan bestuurskracht. Daar wordt verderop in dit hoofdstuk nader op ingegaan. In de discussie over bestuurlijke drukte schuilt overigens een paradox: Teisman geeft aan dat die discussie

“op scherp wordt gesteld”, omdat er meer wordt geklaagd over bestuurlijke drukte, terwijl het aantal bestuurders in de afgelopen decennia is afgenomen (Teisman, 2007, p.38). Hij geeft aan dat er beter van bestuurlijke rust kan worden gesproken. Daarbij is Wolthuis (2012) van mening dat er ook zonnige kanten aan bestuurlijke drukte zitten, zoals de zorgvuldigheid waarmee besluiten worden genomen. Kortom, het begrip is voor meerdere interpretaties vatbaar en roept niet uitsluitend negatieve associaties op.

Bij bestuurlijke drukte kan er, zoals in het inleidende hoofdstuk al werd aangegeven, onderscheid worden gemaakt tussen verticale en horizontale bestuurlijke drukte. Om dit visueel inzichtelijk te maken, is het verschil schematisch weergegeven in figuur 5. Bij verticale bestuurlijke drukte is er sprake van te veel bestuurslagen die “onduidelijke onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden” hebben (Van de Peppel et al., 2013, p.2). Bij horizontale bestuurlijke drukte gaat het om de betrokkenheid van veel actoren bij de besluitvorming (Van de Peppel et al., 2013). In het voorliggende onderzoek is mogelijk van beide vormen van bestuurlijke drukte sprake. Enerzijds wordt aangegeven dat de stadsregio’s een overbodige bestuurslaag zijn die voor bestuurlijke drukte zorgen. Anderzijds zijn er binnen de stadsregio mogelijk te veel actoren betrokken die het besluitvormingstraject vertragen.



Figuur 5: Verticale en horizontale bestuurlijke drukte schematisch weergegeven.

Dölle (2011) geeft aan dat het bij bestuurlijke drukte ontbreekt aan coördinatie en dat er sprake is van een gebrekkige ruimtelijke regierol rondom beleidsterreinen als woningbouw en het woon-werkverkeer. Er is volgens hem sprake van een situatie met “te veel handen aan het bestuurlijke bed en te weinig doorzettingsmacht” (Dölle, 2011, p.20). Dit draagt bij aan vertraging binnen het besluitvormingsproces. De GCBD (2005) concludeert dat er bij bestuurlijke drukte sprake is van drie relaties en/of aspecten:

- Effectiviteit en efficiëntie. In een situatie met teveel coördinatie en teveel partijen is er sprake van weinig samenwerking (en meer conflict). De effectiviteit van de organisatie neemt daardoor af. De snelheid van de voortgang is bovendien afhankelijk van de zwakste schakel, dus het is de vraag of minder bestuur niet beter zou zijn (=efficiënt). Ook zijn er situaties denkbaar waarbij bestuurders wel bij elkaar komen, maar uiteindelijk weinig beslissingen nemen. Hierbij kan gedacht worden aan de hiervoor omschreven horizontale bestuurlijke drukte: veel bestuurders, weinig besluitvorming.
- Eenvoud versus complexiteit van de overheidsorganisatie. Hierbij gaat het om de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheidslagen en overlegorganen. Het is dan voor bestuurders onderling, maar ook voor burgers volstrekt onduidelijk welke overheidslagen (Rijk, provincie, gemeenten) zich met welke taak bezighouden. Dit is vergelijkbaar met de verticale bestuurlijke drukte zoals die hiervoor al werd omschreven.
- Eenheid binnen de overheid. Hierbij gaat het om een zodanige verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waardoor er onvoldoende samenhang is en teveel versnippering. Als bepaalde taken bij de ene organisatie zijn ondergebracht en de middelen bijvoorbeeld bij een

andere organisatie, dan is er voortdurend afstemming tussen de organisaties nodig (en dus voortdurend coördinatie, wat remmend werkt). Het probleem is dat niemand écht verantwoordelijk is, wat het risico oplevert dat organisaties naar elkaar gaan wijzen als er iets fout gaat. Het zorgt er tevens voor dat de overheid zich onvoldoende als eenheid kan presenteren (GCBD, 2005).

Kortom, er is bij bestuurlijke drukte sprake van een gebrek aan efficiëntie, effectiviteit, eenvoud, en eenheid (GCBD, 2005). De GCBD beoordeelt in haar analyse de bestuurlijke drukte binnen verschillende cases. Dat gebeurt aan de hand van de hierboven genoemde aspecten, waarmee uiteindelijk de onderlinge relaties tussen de verschillende overheidsniveaus in kaart worden gebracht. Een vergelijkbaar soort overzicht wordt ook in dit onderzoek samengesteld (hoofdstuk 4), om een beter begrip te krijgen van de openbaar vervoercases.

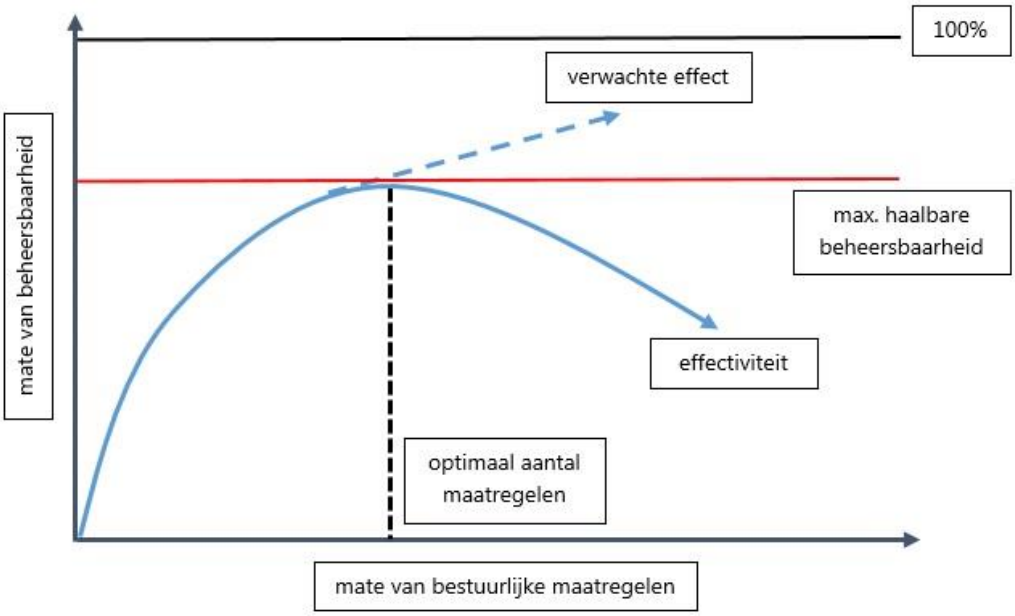
Naar aanleiding van het voorgaande, wordt als antwoord op deelvraag 1 *("Wat wordt er verstaan onder bestuurlijke drukte?")* de volgende definitie gegeven:

Bestuurlijke drukte wordt gedefinieerd als een situatie waarin veel actoren en/of bestuurslagen betrokken zijn die als gevolg van een gebrek aan regie onvoldoende met elkaar samenwerken.

Hoewel Dölle (2011) van mening is dat er bij bestuurlijke drukte sprake is van een gebrekkige regierol, heeft het begrip ook te maken met de drang om zoveel mogelijk te willen beheersen. Dat komt tot uiting in de Wet van de Bestuurlijke Drukte, die in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

3.2.2 Wet van de Bestuurlijke Drukte

Bestuurlijke drukte houdt volgens Wolthuis (2012) nauw verband met bestuurlijke coördinatie. Het is een gevolg van de bestuurlijke drang om onzekerheden te willen beheersen en meer resultaat te bereiken. Het is volgens De Leeuw (1994) een illusie dat werkprocessen voor 100% beheerst kunnen worden. In de Wet van de Bestuurlijke Drukte beschrijft De Leeuw wat er gebeurt als bestuurders toch blijven streven naar een totale beheersing van de processen. In figuur 6 is de Wet van de Bestuurlijke Drukte schematisch weergegeven. De wet gaat uit van een veronderstelde situatie waarin bestuurders constateren dat ze hun resultaten nog niet hebben bereikt. Er is op een gegeven moment echter een punt waarop de bestuurlijke maatregelen een maximaal effect hebben. Bestuurders verwachten dat zij meer effect behalen als de maatregelen toenemen. Dit werkt echter averechts, omdat de bestuurders niet doorhebben dat het probleem niet het gevolg is van een *gebrek* aan inspanningen. Zij nemen tegen beter weten in dus nog meer maatregelen om de beheersbaarheid van de situatie te vergroten, niet wetende dat ze daarmee voor nog meer bestuurlijke drukte zorgen (De Leeuw, 1994). Het is dus belangrijk dat bestuurders erachter komen wanneer het grootste effect wordt bereikt met de minste bestuurlijke inspanning. Daarbij moet in ieder geval onderkend worden dat een beheersbaarheid van 100% niet haalbaar is. Dat bestuurlijke drukte niet helemaal te vermijden is, komt onder andere door de complexiteit van maatschappelijke problemen. Daar gaat de volgende paragraaf op in.



Figuur 6: Wet van de Bestuurlijke Drukte. Gebaseerd op De Leeuw (1994) en Wolterink (z.j.).

3.2.3 Bestuurlijke drukte in relatie tot complexe maatschappelijke problemen

Teisman (2007) en Boogers et al. (2015) ging al in op de oorzaak van bestuurlijke drukte, namelijk een te groot aantal regionale besturen en volksvertegenwoordigers. Teisman (2007) geeft bovendien aan dat bestuurlijke drukte "een functie [lijkt] van een inhoudelijk kennistekort en ineffectieve onderlinge relatie tussen bestuurders" (Teisman, 2007, p.38). De Grave (2005, in Teisman, 2007) stelt dat bij veel bestuurders de inhoud van een vraagstuk niet meer centraal staat, maar dat zij zich achter andere bestuurders verschuilen en zelfs het vermogen missen om maatschappelijke problemen op te lossen. Bestuurders hebben volgens hem niet altijd voldoende verstand van de problemen die zij moeten oplossen. Bestuurlijke drukte is volgens Wolthuis (2012) en Teisman (2007) nooit helemaal te vermijden. Het heeft onder meer te maken met de complexiteit van maatschappelijke problemen en de manier waarop het bestuur georganiseerd is. Nederland mag dan 'strak' georganiseerd zijn, maatschappelijke problemen trekken zich niets aan van bestuurlijke indelingen (Wolthuis, 2012; Fraanje, 2007). Doordat er veel actoren en belangen bij de problemen betrokken zijn, is er altijd afstemming en overleg nodig; een netwerksamenleving met een netwerkbestuur is onvermijdelijk (Wolthuis, 2012). Overigens staat het woord 'strak' niet voor niets tussen aanhalingstekens, want met een gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat een relatief begrip: in Nederland zijn provincies en gemeenten namelijk autonoom op hun eigen grondgebied, wat het realiseren van maatschappelijke opgaven kan beperken. "De keerzijde daarvan [van de autonomie van gemeenten, TW] is dat regionale ontwikkelingen door de kleinste gemeente [kunnen, TW] worden geblokkeerd" (Wolthuis, 2012). In een dictatuur zou volgens Wolthuis (2012) geen sprake zijn van bestuurlijke drukte.

Bestuurlijke drukte is volgens Castells (1997, in Teisman, 2007) het resultaat van netwerkvorming binnen complexe samenlevingen. Organisaties bestaan uit eenheden die in verschillende netwerken actief zijn: ze komen elkaar tegen, maar nemen net zo snel weer afstand van elkaar; op die manier kunnen ze inspelen op de veranderende omstandigheden. Samenwerking, of beter gezegd: het gebrek eraan, blijkt een sleutelbegrip te zijn bij de analyse van het fenomeen bestuurlijke drukte. Er zijn verschillende factoren die de bestuurlijke drukte bepalen. Die worden, om deelvraag 2 te beantwoorden, nu onderscheiden en toegelicht.

3.2.4 Factoren die bestuurlijke drukte bepalen

Wolthuis (2012) onderscheidt verschillende factoren die bestuurlijke drukte bepalen en geeft aan dat die factoren betrekking kunnen hebben op de structuur en de cultuur van een bepaalde bestuurslaag. Structuurfactoren hebben betrekking op de bestuurlijke inrichting, terwijl cultuurfactoren bepalen hoe er binnen het bestuur sprake is van bestuurlijke drukte. Zowel de cultuur als de structuur van organisaties in zijn algemeenheid zijn volgens Janićijević (2013, p.58) onderwerp van veel onderzoek, omdat ze een "exceptionally strong influence" hebben op de personen binnen een organisatie en de organisatie als geheel. De structuur van een organisatie institutionaliseert de cultuur; werknemers hebben immers geen andere keus dan zich aan die structuur aan te passen. Dat betekent volgens Janićijević (2013) dat een nieuwe structuur op den duur leidt tot een nieuwe cultuur.

De verschillende structuur- en cultuurfactoren die bestuurlijke drukte bepalen en door Wolthuis (2012) worden onderscheiden, zijn schematisch weergegeven in tabel 1 en worden hieronder beknopt toegelicht.

Tabel 1: *Factoren die de mate van bestuurlijke drukte bepalen (Bron: Wolthuis, 2012).*

	Structuurfactoren (groot)	**Cultuurfactoren (groot)**
Openbaar bestuur algemeen	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	Polderen
	Functioneel bestuur	Kiezen voor vlucht vooruit
	Incongruente regio-indelingen	Nieuwe maakbaarheid
		Accent op proces en procedure
	Structuurfactoren (klein)	**Cultuurfactoren (klein)**
Concrete bestuurlijke constellaties	Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Vertrouwen
	Inrichting en voorbereiding besluitvorming	Betrokkenheid
	Financiering	Resultaatgerichtheid
		Expliciteren verwachtingen
		Statusgevoel
		Historie
De menselijke factor		
Bestuurlijk leiderschap		

Grote structuurfactoren

De structuur van een organisatie is volgens Janićijević (2013) vrij stabiel en bestaat uit patronen en handelingen die eraan bijdragen dat de doelen bereikt worden. Een belangrijke structuurfactor is volgens Wolthuis (2012) de inrichting van Nederland als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Zoals gezegd zijn gemeenten en provincies binnen die gedecentraliseerde eenheidsstaat autonoom, wat betekent dat er altijd overleg dient plaats te vinden om maatschappelijke problemen op te lossen die buiten de eigen grenzen reiken. Hoe meer *functionele instellingen* er bovendien zijn, des te meer bestuurlijke drukte dit oplevert. Voorbeelden van deze instellingen zijn de politie, zorgaanbieders als de GGZ of aanbieders van openbaar vervoer. Deze functionele instellingen zijn actief op verschillende beleidsterreinen en houden zich bezig met het oplossen van maatschappelijke problemen. Deze instellingen zijn actief in uiteenlopende regio's (*incongruente regio-indelingen*) (Wolthuis, 2012). Dat komt ook tot uiting bij de provinciegrenzen van gemeenten en provincie: maatschappelijke problemen overschrijden deze territoriale grenzen (het 'werkingsgebied' van een functionele instelling valt zelden samen met grenzen). Openbaar vervoerconcessies overschrijden bijvoorbeeld gemeente- en provinciegrenzen en ook wat de

zorg betreft worden andere territoriale grenzen gehanteerd. Dat geldt ook voor de Wgr-plusregio's, omdat die niet alleen gemeentegrenzen, maar ook provinciegrenzen overschrijden. Bovendien vallen ze niet altijd samen met bijvoorbeeld politieregio's of openbaar vervoerconcessies. Dat betekent dat afstemming en overleg noodzakelijk is (Wolthuis, 2012).

Kleine structuurfactoren

Bij kleine structuurfactoren gaat het om de plaats waar de overleggen plaatvinden en de partijen die daarbij betrokken zijn. Als er onduidelijkheid is over de *verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*, weet niemand wat hij moet doen. Bovendien gaat iedereen dan afwachten wat de ander doet, want niemand voelt zich verantwoordelijk (Wolthuis, 2012). Een andere structuurfactor heeft betrekking op de *inrichting en voorbereiding van de besluitvorming*. Vaak bestaan er verschillende 'gremia' (bestuurlijke instellingen) waar besluiten worden genomen, met het gevolg dat er gefragmenteerde besluitvorming plaatsvindt (Wolthuis, 2012). Hierbij worden deelbesluiten onvoldoende op elkaar afgestemd. Een laatste factor is de *financiering*. Niet alleen het aantal financiële stromen en de inrichting ervan, maar ook de partijen waar de stromen naartoe lopen zijn van belang. Hoe meer partijen een deel van het budget ontvangen, des te groter is de noodzaak om de verdeling op elkaar af te stemmen (Wolthuis, 2012).

Grote cultuurfactoren

Binnen de hierboven onderscheiden structuurfactoren is ook sprake van cultuurfactoren. Zo staat Nederland internationaal bekend om de *poldercultuur*. Daarmee wordt de 'praatcultuur' bedoeld, die ervoor moet zorgen dat niemand wordt benadeeld. De discussie houdt pas op als iedereen tevreden is (Wolthuis, 2012). Dit klinkt positief, maar het leidt tot vertraging van het besluitvormingsproces. Een aspect dat met het polderen verband houdt is het *kiezen voor een vlucht vooruit*. Het vermijden van conflict leidt ertoe dat mensen met nieuwe voorstellen komen, in plaats van dat ze proberen om de pijnpunten voor het conflict op tafel te leggen (Wolthuis, 2012). Dit leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte, omdat ook de nieuwe voorstellen weer om afstemming vragen. In het kader van de *nieuwe maakbaarheid* proberen overheden het aantal regels en documenten te verminderen door nieuw beleid op te stellen. Het probleem is echter dat het nieuwe beleid vaak geen vervanging is van bestaande documenten, maar op de grote stapel bij de rest komt te liggen. Er is sprake van 'beleidsdrukte'. Wolthuis (2012) vraagt zich af of die aanpak niet leidt tot 'dweilen met de kraan open'. Tot slot leggen bestuurders steeds vaker het *accent op processen en procedures*. Het komt dan voor dat alle partijen het met elkaar eens zijn, maar een punt gaan maken van procedurele fouten (Wolthuis, 2012). Ook dit vertraagt het besluitvormingsproces.

Kleine cultuurfactoren

Bij de kleine cultuurfactoren kan het gaan over *vertrouwen*. Hoe meer vertrouwen partijen in elkaar hebben, hoe minder noodzaak er is om elkaar te controleren en hoe minder bestuurlijke drukte er is (Wolthuis, 2012). Soeterbroek (2004) geeft aan dat wederzijds vertrouwen ook is gebaseerd op wat elders gebeurt en ook weer elders zal doorwerken. Bovendien geldt dat wanneer de *betrokkenheid* van partijen toeneemt, des te *resultaatgerichter* ze zijn (Wolthuis, 2012). De partijen voelen zich immers verantwoordelijk voor het behalen van resultaat. Als *verwachtingen expliciet* worden gemaakt, neemt de bestuurlijke drukte af omdat de betrokkenen van elkaar weten wat er van hen wordt verwacht (Wolthuis, 2012).

De menselijke factor

Tot slot onderscheidt Wolthuis (2012) nog de 'menselijke factor'. Besturen is immers mensenwerk. De bestuurlijke drukte neemt af als bestuurders: verantwoordelijkheid voelen en delen; visie durven tonen; resultaatgericht zijn en dus de inhoud voorop stellen; verbindingen kunnen leggen en verschillen kunnen overbruggen; en kunnen loslaten (Wolthuis, 2012). "Leadership does make a difference", aldus Fiedler (1996), die vergelijkbare competenties noemt als Wolthuis (2012). Bij leiderschap is er sprake van een voortdurende uitwisseling tussen een autoritair persoon en de sociale omgeving (Fiedler, 1996). Die omgeving is bepalend voor de mate waarin de capaciteiten van de leider tot uiting komen.

In tabel 1 zijn de volgens Wolthuis (2012) belangrijkste factoren weergegeven die bestuurlijke drukte bepalen. Volgens de auteur is de lijst niet uitputtend, maar kunnen veel problemen van bestuurlijke drukte aan deze factoren worden toegedicht. Deelvraag 2, *"Welke factoren / omstandigheden hebben invloed op bestuurlijke drukte?",* is daarmee beantwoord. In paragraaf 2.2.1 werd al een definitie gegeven van bestuurlijke drukte. De definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd, wordt aan de hand van de informatie over de structuur- en cultuurfactoren met een extra zin aangevuld:

Bestuurlijke drukte wordt gedefinieerd als een situatie waarin veel actoren en/of bestuurslagen betrokken zijn die als gevolg van een gebrek aan regie onvoldoende met elkaar samenwerken. De drukte wordt bepaalde door zowel structuur- als cultuurfactoren.

Nu het begrip bestuurlijke drukte nader is toegelicht, wordt ingegaan op het begrip bestuurskracht. Omdat dit begrip, zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd aangegeven, buiten het onderzoekskader valt, wordt er niet diep op ingegaan. Het maakt echter wel de samenhang met de begrippen intergemeentelijke samenwerking en bestuurlijke drukte compleet.

3.3 Bestuurskracht

Binnen de lange traditie om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten, past ook een samenwerkingsverband zoals de stadsregio. Castenmiller (2007, p.24) definieert bestuurskracht als volgt: "Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen." Bestuurskracht is volgens Boogers & Schaap (2007) "een voorwaarde voor het bestaansrecht van decentrale overheden". Korsten (2012, p.3) geeft aan dat heel kleine gemeenten kwetsbaar zijn, omdat ze "vooral medebewindstaken niet kunnen uitvoeren". Het Kabinet Rutte II wilde de bestuurskracht van gemeenten vergroten door toe te werken naar gemeenten met minimaal 100.000 inwoners (Meijer, 2013). Winter & Van den Heuvel (2013) geven aan dat die inzet om daartoe te komen is genuanceerd na verzet van gemeenten, maar dat nog altijd wordt gestreefd om – op alternatieve wijze – de bestuurskracht te vergroten. De auteurs noemen hiervoor intergemeentelijke samenwerking als voorbeeld. "Groter is immers beter dan kleiner [en, TW] groter is ook goedkoper dan kleiner" zo geeft Ringeling (2007) aan.

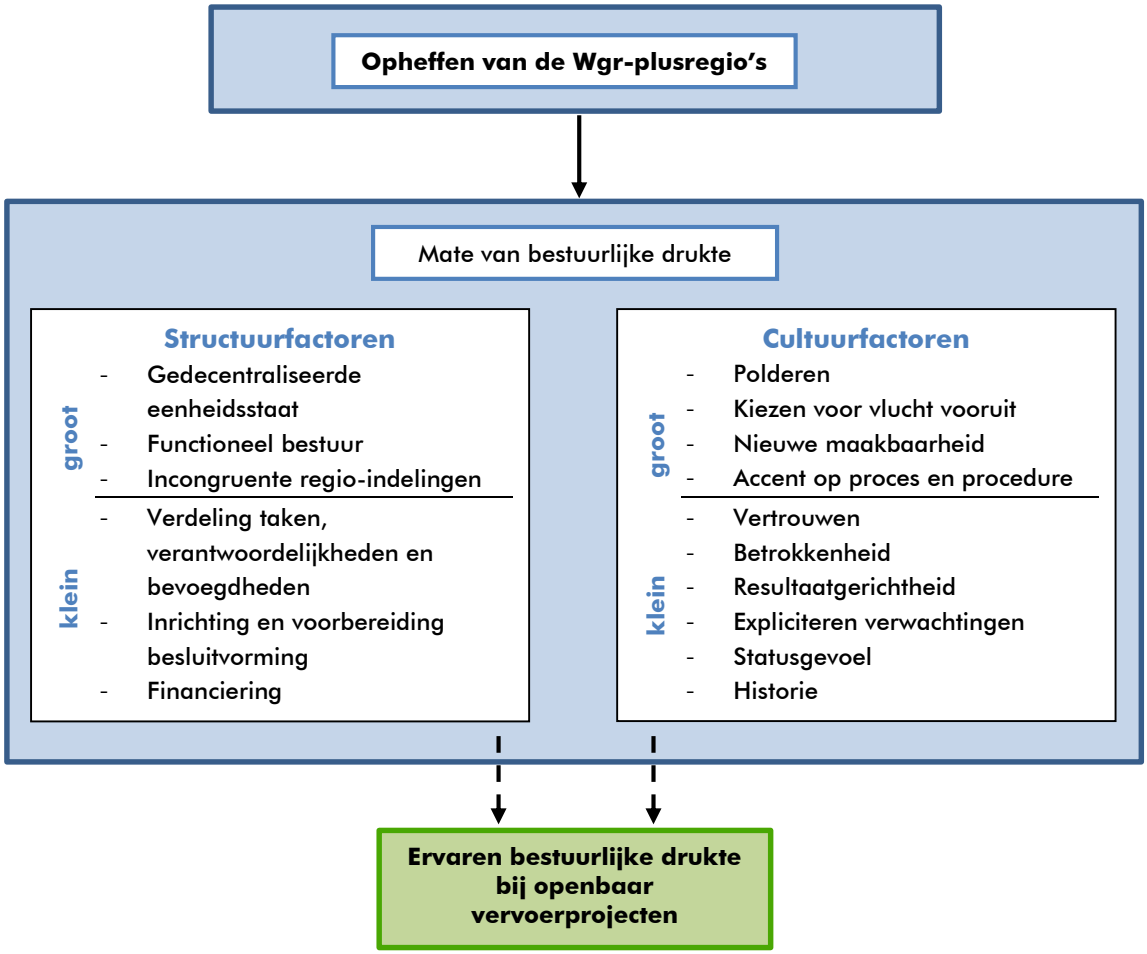
Het probleem is dat ieder nieuw samenwerkingsverband leidt tot nieuwe bestuurders en dat daarmee de bestuurlijke drukte toeneemt (Ringeling, 2007). Het vergroten van de bestuurskracht en een vermindering van de bestuurlijke drukte lijken dus niet samen te gaan. Zoals Teisman (2007) in §2.2.3 aangaf, is het probleem van een gebrek aan bestuurskracht niet het gevolg van een teveel aan bestuurders, maar juist "een inhoudelijk en rationeel onvermogen" (Teisman, 2007, p.38). De auteur geeft aan dat veelal de opvatting heerst dat 'we het te ingewikkeld hebben gemaakt met z'n allen', maar hij betwijfelt tegelijkertijd of we terug moeten naar eenvoudige modellen om het bestuur te organiseren.

Overzichtelijke sturingsmodellen lijken in theorie uitkomst te kunnen bieden, maar de samenleving zit zo complex in elkaar, dat die volgens Teisman (2007) niet meer vanuit één punt te beheersen is. De auteur geeft het belang van netwerken aan. Hij stelt dat actoren in een netwerksamenleving elkaar aanvullen (Teisman, 1992). “Zo’n netwerk kan effectiever werken dan één grote onderneming” (Castells, 1997 in Teisman, 2007).

Nu het begrip bestuurskracht beknopt is toegelicht, is de beschrijving van de samenhang tussen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bestuurlijke drukte en bestuurskracht, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangehaald, compleet. Een overheidsorganisatie is minder bestuurskrachtig als deze niet in staat is om haar opgaven te realiseren, of niet weet welke partners zij daarvoor bij het proces kan betrekken. Gemeenten proberen echter om hun bestuurskracht te vergroten, en daarvoor worden samenwerkingsverbanden met andere gemeenten opgezet. Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden komen echter factoren naar voren die tot bestuurlijke drukte kunnen leiden; de zogenoemde structuur- en cultuurfactoren.

3.4 Conceptueel model

In deze paragraaf wordt het conceptueel model (figuur 7) toegelicht dat als leidraad dient voor het onderzoek.



Figuur 7: Conceptueel model.

De aanleiding voor dit onderzoek is intergemeentelijke samenwerking in de vorm van Wgr-plusregio's, waarvan de wettelijke taken per 1 januari 2015 zijn overgeheveld naar de provincie. De vraag is in hoeverre het opheffen van de Wgr-plusregio's van invloed is op de bestuurlijke drukte, zoals ervaren door betrokken ambtenaren en bestuurders.

Er wordt vervolgens dieper ingegaan op de factoren die bestuurlijke drukte bepalen, dit is immers het centrale begrip in het onderzoek. In het theoretisch hoofdstuk is bestuurlijke drukte 'ontleed' door grote en kleine structuur- en cultuurfactoren te onderscheiden die het begrip duiden. De grote structuurfactoren vormen de aanleiding voor het onderzoek: bij de Wgr-plusregio's was immers sprake van functionele besturen in regio's die niet altijd rekening hielden met provinciegrenzen (incongruente regio-indelingen). Het onderzoek focust dan ook vooral op de kleine structuurfactoren en de reeks cultuurfactoren. Aan de hand van deze factoren is het mogelijk om te bepalen of er sprake is van bestuurlijke drukte. In dit onderzoek gebeurt dat door aan betrokken bestuurders en ambtenaren te vragen in hoeverre zij bestuurlijke drukte ervaren.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan bestuurlijke drukte en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarmee zijn twee deelvragen beantwoord. Die antwoorden kunnen worden samengevat aan de hand van de volgende definitie: bestuurlijke drukte wordt gedefinieerd als een situatie waarin veel actoren en/of bestuurslagen betrokken zijn die als gevolg van een gebrek aan regie onvoldoende met elkaar samenwerken. De drukte wordt bepaalde door zowel structuur- als cultuurfactoren.

De factoren worden gebruikt bij het onderzoek naar bestuurlijke drukte na het opheffen van de Wgr-plusregio's. De grote structuurfactoren vormen min of meer de aanleiding voor het onderzoek. De bestuurlijke inrichting van Nederland, met de Wgr-plusregio's als extra functioneel bestuur, stond immers ter discussie. Meer informatie hierover kan door middel van een documentenanalyse worden vergaard. Bij de operationalisatie van relevante begrippen in hoofdstuk 4, wordt dan ook voornamelijk aandacht besteed aan de kleine structuurfactoren en de cultuurfactoren. Voor het verzamelen van die gegevens is er met bestuurders en ambtenaren gesproken. De operationalisatie vormt de basis voor de samenstelling van de interviewvragen, waarmee de ervaren bestuurlijke drukte van bestuurders en ambtenaren is onderzocht.

4. Methoden

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe het onderzoek is uitgevoerd. In §4.1 wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt in §4.2 beschreven welke gegevens er zijn verzameld. In §4.3 is het operationalisatieschema weergegeven, waarmee centrale begrippen hanteerbaar worden gemaakt voor de op te stellen interviewvragen. Daarna wordt in §4.4 beschreven op welke manier de gegevens zijn verwerkt. De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek worden tot slot in §3.5 besproken.

4.1 Onderzoeksstrategie

Bij het bepalen van een onderzoeksstrategie dienen er volgens Verschuren & Doorewaard (2007) drie kernbeslissingen genomen te worden: breedte versus diepgang; kwalitatief versus kwantitatief onderzoek; empirisch versus bureauonderzoek. In het voorliggende onderzoek is de bestuurlijke drukte geanalyseerd rondom de transitie van de stadsregio en de provincie, met een focus op het openbaar vervoer. Dat hierbij voornamelijk is ingezoomd op enkele regio-specifieke projecten/casussen, geeft aan dat er sprake is van case studies. Saunders, Lewis & Thornhill (2012) stellen dat het met case studies mogelijk is om antwoorden te vinden op waarom-, wat- en hoe-vragen. Daarom worden case studies vaak gebruikt bij verkennend en verklarend onderzoek. Case studies zijn, gelet op de centrale vraag, een geschikte methode voor dit onderzoek. Door gebruik te maken van case studies is het mogelijk om meer diepgang in het onderzoek te krijgen, zodat achterhaald kan worden of er bestuurlijke drukte wordt ervaren. Bovendien gaat het om de vraag wat de verklaring is voor de ervaren bestuurlijke drukte. Bij case studies kan volgens Saunders et al. (2012) gebruik worden gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Een kenmerk van de kwalitatieve benadering is dat er niet wordt ‘gerekend’ met de waarnemingsresultaten, maar dat de resultaten met elkaar worden vergeleken en geduid (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het doel van dit onderzoek is om een overzicht te krijgen van verschillende meningen omtrent de ervaren bestuurlijke drukte. Dat is gebeurd aan de hand van interviews met betrokkenen, een methode die past bij de kwalitatieve onderzoeksmethode.

Nu de keuze voor diepgang en een kwalitatief onderzoek zijn gemaakt, blijft de kernbeslissing over empirisch versus bureauonderzoek over. Met de keuze voor interviews is die beslissing al genomen. Volgens Verschuren & Doorewaard (2007, p.164) wordt empirisch onderzoek namelijk gekenmerkt doordat “de onderzoeker zelf het ‘veld’ in [dient] te gaan teneinde waarnemingen te verrichten en materiaal te verzamelen of te genereren.” In het voorliggende onderzoek is met het afnemen van interviews het ‘veld’ ingegaan, wat betekent dat het onderzoek empirisch van aard is.

Bij het analyseren van het ‘materiaal’, zoals Verschuren & Doorewaard (2007) het omschrijven, kan gekozen worden voor een deductieve benadering of een inductieve benadering. In het eerste geval wordt met behulp van bestaande theorie een ‘framework’ ontworpen waarmee de gegevens worden geanalyseerd. Met de tweede benadering wordt gestart met het verzamelen van gegevens, om daarmee vervolgens bepaalde thema’s te ontdekken (Saunders et al., 2012). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de deductieve benadering, omdat met name de factoren van Wolthuis (2012) het raamwerk vormen dat wordt getoetst.

4.2 Onderzoeksmateriaal

Zoals hiervoor aangegeven, zijn case studies de gebruikte strategie in dit onderzoek. In deze paragraaf wordt toegelicht welk onderzoeksmateriaal is verzameld om de centrale vraag te beantwoorden.

4.2.1 Verantwoording cases

Er zijn vijf cases geanalyseerd in vier verschillende Wgr-plusregio's. De cases zijn beknopt weergegeven in figuur 8.

Figuur 8: Overzicht van de geanalyseerde cases. Bronnen afbeeldingen van boven naar onder: Google Maps (z.j.), DUIC (2014), Elst Zuidoost (z.j.), Eindhoven.nl (z.j.), Maaslijn.net (z.j.). Kaart Nederland: OV Plaza (z.j.).

Om tot een selectie van de cases te komen, zijn enkele criteria gehanteerd. De achterliggende gedachte is geweest om in iedere Wgr-plusregio een in het oog springend project te analyseren dat zich onderscheidt van andere projecten in dezelfde regio, of met projecten in andere Wgr-plusregio's. Bij de keuze voor de cases zijn vervolgens ook de volgende criteria gehanteerd:

- Omvang. Het project is van (boven)regionaal maatschappelijk belang.
- Kosten. Met het project zijn aanzienlijke kosten gemoeid, die door meerdere partijen worden gedragen.

- Aantal betrokken partijen. Er zijn meerdere partijen bij de besluitvorming van het project betrokken (geweest).
- Projectstatus. Er moet op z'n minst al besluitvorming hebben plaatsgevonden, zodat de respondenten voldoende input kunnen leveren tijdens de interviews.

Maaslijn (Arnhem-Nijmegen)
Bij dit spoorproject gaat het om de langste en drukste niet-geëlektrificeerde spoorlijn van Nederland (onderscheidend). De lijn loopt door drie provincies (omvang; betrokken partijen) en de investering loopt op tot bijna 200 miljoen euro (kosten). Er zijn al verschillende middelen toegezegd en besluiten genomen (projectstatus).

Spoorzone Elst (Arnhem-Nijmegen)
In tegenstelling tot de andere projecten zijn de investeringskosten beperkt, maar de status quo blijven handhaven zou op termijn tot een afname van het aantal reizigers en dus extra kosten leiden (kosten). Het project is in dit geval van een bovenregionaal belang (omvang).

Regiodependance (Twente)
Dit project onderscheidt zich niet zozeer door kosten of omvang, maar door de afwijkende organisatievorm ten opzichte van andere regio's. In Twente wordt namelijk een dependance gerealiseerd voor de provincie, waardoor Twente-medewerkers niet per se bij het Provinciegebouw in Zwolle hoeven te werken (onderscheidend). Tijdens de interviews wordt de ervaren bestuurlijke drukte rondom mobiliteits- en infraprojecten gerelateerd aan deze afwijkende organisatievorm.

Uithoflijn (Utrecht)
Het gaat hierbij om een tramlijn (onderscheidend) die verantwoordelijk wordt voor het vervoer van een aanzienlijke hoeveelheid reizigers; de universiteitscampus (en dus de tramlijn) zijn daarmee van bovenregionaal belang (omvang). Bovendien zijn met jet project ruim 300 miljoen euro (exclusief trams) gemoeid (kosten).

HOV-netwerk (Eindhoven)
Bij het Hoogwaardig Openbaar Vervoernetwerk gaat het in tegenstelling tot de andere projecten om een busnetwerk (onderscheidend). De geplande buslijnen overschrijden de gemeentelijke grenzen en verbinden locaties als Eindhoven Airport en de High Tech Campus, die een bovenregionale aantrekkingskracht hebben (omvang). Bovendien zijn met de realisatie miljoenen euro's gemoeid (kosten).

4.2.2 Analyse van beleidsdocumenten

Met de cases is een kader gecreëerd om de ervaren bestuurlijke drukte te analyseren. Dankzij dit kader kon de gewenste diepgang worden verkregen om ervaringen met betrekking tot de bestuurlijke drukte te onderzoeken. Voor de beschrijving van de cases is gebruikgemaakt van beleidsdocumenten, (raads)besluiten en –brieven en mediaberichten, waarin de relaties tussen de instanties wordt beschreven en (indien van toepassing) inzet van mensen en middelen worden toegelicht. De projecten zijn geanalyseerd aan de hand van vragen van Berndsen et al. (2007), die daarvoor enigszins zijn aangepast. Zo wordt onder meer aangegeven hoe de opgave is geformuleerd, wat de inzet van mensen en middelen is en of er zicht is op de doelbereiking. Op deze manier is op een overzichtelijke manier aangetoond hoe de projecten zich van elkaar onderscheiden en is het mogelijk om een beeld te vormen

van de veelal complexe situaties waarin de respondenten zich bevinden/bevonden. Aan het begin van hoofdstuk 5 zijn de vragen weergegeven.

4.2.3 Interviews

Er is gesproken met 12 (voormalig) bestuurders, ambtenaren en andere betrokkenen bij de stadsregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven, met het doel om inzicht te krijgen in de mate waarin door deze medewerkers bestuurlijke drukte is en wordt ervaren. Tijdens de gesprekken is aan de respondenten gevraagd om de situatie in de stadsregio te vergelijken met de situatie bij de provincie. Daarom is bij de selectie van de respondenten de voorwaarde gehanteerd dat de respondenten de transitie hebben meegemaakt, zodat zij vergelijkingsmateriaal hebben. In bijlage 3 is een lijst opgenomen met de respondenten.

Het uitgangspunt is geweest om in iedere regio 3-4 respondenten te selecteren. Hiervoor zijn meerdere methoden gehanteerd. In de regio's Eindhoven en Utrecht is via projectwebsites gevraagd om de contactgegevens te verstrekken van personen die betrokken zijn geweest bij de projecten. In Arnhem-Nijmegen en Twente is deels gebruikgemaakt van een variant op de sneeuwbalmethode, waarbij respondenten na het interview ook andere respondenten voorstelden voor een interview (Saunders et al., 2012).[1] Dit gebeurde vaak op een indirecte manier, die neerkwam op zinnen als: 'Je zou ook eens met [persoon] moeten praten', of 'Daar kan [persoon] je meer over vertellen'. Doordat er tijdens de interviews ook andere instanties of partijen werden genoemd, bood dit aanknopingspunten voor de selectie van nieuwe respondenten.

Door in eerste instantie te kiezen voor 3-4 respondenten, was het mogelijk om een beeld te schetsen van de ervaringen binnen een regio en kon er ook een voorzichtige vergelijking worden gemaakt met andere regio's. De kans bestaat bovendien dat er bij een groter aantal respondenten verzadiging optreedt, wat inhoudt dat er binnen een regio geen nieuwe informatie meer wordt vergaard. Bij de selectie van de respondenten zijn in eerste instanties personen benaderd die voorheen bij de stadsregio werkten en nu in dienst zijn van de provincie. Als voorwaarde gold dat zij bij één of meerdere van de gekozen cases betrokken waren geweest. Het aandeel bestuurders is relatief laag. In sommige gevallen konden zij hier geen tijd voor inruimen, in andere gevallen achtte de bestuurder het relevanter om met een ambtenaar of projectleider te praten. Omdat na een vijftal interviews bleek dat er verzadiging optrad in de antwoorden, is besloten om ook andere betrokkenen (personen die niet werkzaam waren bij de voormalige Wgr-plusregio's) te interviewen. Dit is gebeurd aan de hand van de hierboven beschreven variant op de 'sneeuwbalmethode'. Op die manier kon de situatie vanuit meerdere perspectieven worden bekeken.

De respondenten zijn benaderd met de vraag of zij bereid waren om deel te nemen aan een interview. Bij interviews kan een onderscheid worden gemaakt tussen gestructureerde, semigestructureerde en ongestructureerde interviews (Saunders et al., 2012). De eerste soort leent zich vanwege de standaardvragen (en vaak ook standaard antwoorden) het beste voor het genereren van kwantitatieve data. Bij een ongestructureerd interview zijn de antwoorden van de respondent leidend voor het verloop van het interview en ligt er nagenoeg niets vast. De interviews in het voorliggende onderzoek zijn semigestructureerd van aard, wat wil zeggen dat er een lijst met kernvragen is opgesteld waarvan het

[1] Omdat het onderzoek bij de Provincie Gelderland is uitgevoerd, kon de onderzoeker in direct contact komen met betrokkenen van de voormalige stadsregio Arnhem-Nijmegen. De provincie Gelderland werkt onder de noemer OV-Oost samen met de provincies Overijssel en Flevoland. Op die manier konden ook respondenten van de voormalige Regio Twente worden benaderd, al dan niet via de beschreven 'sneeuwbalmethode'.

gebruik per respondent kan verschillen (Saunders et al, 2012). Bovendien verschilt de volgorde waarin de vragen worden gesteld en is het mogelijk dat er nog aanvullende vragen aan bod komen als het antwoord van de respondent onvolledig is en om verduidelijking vraagt. Deze manier van interviewen sluit aan bij de deductieve benadering van het onderzoek, zoals toegelicht in §4.1.

Voor de interviews is een interviewprotocol opgesteld, waarin belangrijke gegevens van de respondent zijn opgenomen. Ook is daarmee tijdens de interviews informatie gegeven over onder meer de verwerking van de resultaten, anonimiteit en inzage in de scriptie. Het interviewprotocol en de vragen werden soms op verzoek voorafgaand aan het interview doorgestuurd, zodat de respondenten zich konden voorbereiden.

4.3 Operationalisatieschema

Aan de hand van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde conceptueel model wordt in deze paragraaf het operationalisatieschema weergegeven waarmee de interviewvragen zijn opgesteld. Het opheffen van de Wgr-plusregio's vormt de aanleiding van het onderzoek en het meest relevante begrip dat op basis daarvan is geoperationaliseerd, is bestuurlijke drukte. Dit is de afhankelijke variabele. Om erachter te komen hoe deze drukte wordt ervaren, zijn in het theoretische hoofdstuk factoren benoemd die bestuurlijke drukte kunnen bepalen. Deze factoren vormen de onafhankelijke variabelen. In tabel 2 zijn deze factoren opgenomen, met daarachter een toelichting over de manier waarop deze factor is gemeten. Die informatie is uiteindelijk gebruikt bij het opstellen van de interviewvragen (bijlage 2). In de laatste kolom in tabel 2 is al een aanzet gegeven voor enkele relevante vragen die zijn gesteld.

Tabel 2: *Operationalisatieschema.*

Structuurfactoren		
Centrale begrippen	**Indicatoren**	**Relevante vragen**
Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Op welke manier wordt er duidelijkheid gecreëerd over taken, verantwoordelijkheid en bevoegdheden? Duidelijkheid over: - Taken per partij - Verantwoordelijkheden per partij - Bevoegdheden per partij	# In hoeverre is bij de start van het besluitvormingsproces duidelijk geweest welke taken en bevoegdheden aan welke partij toebehoorden?
Inrichting en voorbereiding besluitvorming	Duidelijkheid over inrichting en voorbereiding: - Op welke manier waren besluiten tussen actoren en bestuurlijke instellingen op elkaar afgestemd? - Werden besluiten door de actoren/bestuurlijke instellingen voldoende (op andere plaatsen) voorbereid, zodat er uiteindelijk een besluit kon worden genomen? - Waar werden de besluiten genomen?	# In hoeverre is steeds duidelijk gecommuniceerd op welke plaats (arena) de besluitvorming plaats zou vinden? # Was er steeds voldoende informatie aanwezig om op een adequate manier besluiten te nemen?
Financiering	Was er duidelijkheid over het te besteden budget per besluitvormingsorgaan? Is er duidelijkheid geweest over de uiteindelijke projectkosten? Duidelijkheid over: - Budget per besluitvormingsorgaan - Totale projectkosten	# In hoeverre was duidelijk hoeveel iedere persoon/instantie te besteden had? # In welk stadium binnen de besluitvormingsfase was

	- Projectfase waarin kosten bekend waren	duidelijk hoeveel het project ging kosten?
Cultuurfactoren		
Centrale begrippen	**Indicatoren**	**Relevante vragen**
Polderen	Overleg voeren: - Frequentie van overleg - Mate waarin actoren conflict proberen te vermijden - Consensus bereiken - Formeel of informeel overleg	# Wat kunt u zeggen over de overlegcultuur (vorm/sfeer) binnen de plusregio? - Informeel overleg - Formeel overleg (overleg met andere overheidsinstanties)
Kiezen voor vlucht vooruit	Conflictbeheersing: - Conflicten mijden ten koste van voortgang versus conflicten op tafel leggen	# Hoe wordt omgegaan met eventuele conflicterende opvattingen tussen partijen?
Nieuwe maakbaarheid	Beleid maken: - Aantal nieuwe beleidsdocumenten - Aantal vervangen beleidsdocumenten Gehanteerde doelstellingen: - Zoveel mogelijk beleid vervangen?	# Wat kunt u zeggen over het vervangen van bestaand beleid? Is er nieuw beleid gecreëerd ten koste van bestaand beleid?
Accent op proces en procedure	Processen en procedure: - Vertraging van besluitvorming door (onnodige) focus op procesgang in plaats van inhoud. - Inhoud ondergeschikt aan proces?	# In hoeverre is de inhoud van de discussie boven de procesgang (=besluitvormingstraject) gesteld?
Vertrouwen	Vertrouwen: - Onderlinge controle door betrokken actoren - Mate waarin actoren het idee hebben dat andere actoren hun taken goed uitvoeren	# In hoeverre is/was er sprake van een sfeer waarin alle betrokkenen elkaar vertrouwden?
Betrokkenheid	Betrokkenheid: - Moeite van actoren om positief beeld van organisatie te laten zien - Mate waarin actoren zich 'mede-eigenaar' voelen voor gang van zaken	# In hoeverre heerste er een sfeer waarin u het idee hadden bij te dragen aan de probleemoplossing?
Resultaatgerichtheid	Resultaat voor ogen houden: - Bereidheid om maatschappelijke opgaven te realiseren - Inhoud van besluitvormingsproces voorop stellen (i.t.t. eigenbelang)	# In hoeverre is uw indruk dat de inhoud van de discussie boven de betrokkenen zelf werd gesteld?
Expliciteren verwachtingen	Duidelijkheid over verwachtingen: - Inhoud: doelen, wat willen we bereiken? - Proces: aanpak van besluitvormingstraject	# In hoeverre bestond duidelijkheid over de organisatie van het besluitvormingsproces?
Statusgevoel	Rol van belangen	# Waren actoren bezig met hun eigenbelang (politieke standpunten

	- Mate van eigenbelang van actoren binnen besluitvormingsproces (politiek) - Centraal stellen van constructief overleg met het doel de opgaven te realiseren.	verkondigen) i.p.v. constructief overleg?
Historie	In het verleden gemaakte keuzes versus het aanpassen aan nieuwe situatie: - Vasthouden aan in het verleden gemaakte keuzes rondom de inhoud en/of procesgang - Openstaan voor nieuwe procedures rondom besluitvorming	# In hoeverre houden actoren vast aan 'vastgeroeste' besluitvormingsprocessen en vergaderculturen?
Bestuurlijke drukte		
Centrale begrippen	**Indicatoren**	**Relevante vragen**
Ervaren bestuurlijke drukte	- Bestuurskracht - Horizontale en verticale bestuurlijke drukte - Structuur- en cultuurfactoren[2]	# In hoeverre hebt u het idee dat de gestelde doelen bereikt worden? # Wat verstaat u onder bestuurlijke drukte? # Wat zijn positieve en negatieve effecten van bestuurlijke drukte?

4.4 Dataverwerking

Ter voorbereiding op de interviews zijn aan de hand van diverse documenten vijf cases beschreven. In hoofdstuk 5 is aan de hand van deze analyse een overzicht gegeven van de verschillende regio's en de openbaar vervoerprojecten. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, is deze informatie afkomstig van onder meer projectwebsites en besluitvormingsdocumenten van overheden. Sommige informatie, waaronder financiële gegevens, is verkregen via de respondenten.

De interviews zijn opgenomen en vervolgens volledig getranscribeerd. Flick (2009) stelt dat transcriberen een noodzakelijke stap is in het interpreteren van de data. Ondanks de tijd en energie die het heeft gekost, werd het van belang geacht omwille van een goede interpretatie en vergelijking van de antwoorden van de respondenten. Hiermee is bovendien het risico ondervangen dat bepaalde informatie wegvalt. Ter aanvulling op de interviews en ondersteuning bij het verwerken van de gegevens, zijn tijdens de gesprekken ook aantekeningen gemaakt. Slechts enkele gespreksonderdelen zijn niet getranscribeerd, omdat ze bijvoorbeeld niet relevant waren voor het onderzoek. Hierbij moet gedacht worden aan een uitgebreide projectbeschrijving of voorbeelden van andere (OV-)projecten die voor het beantwoorden van de hoofdvraag irrelevant zijn. De relevantie van de voorbeelden en onderwerpen is bepaald aan de hand van het hiervoor gepresenteerde operationalisatieschema, wat een positieve invloed heeft gehad op de interne validiteit. Bij interne validiteit gaat het namelijk om de vraag of de onderzoeker meet wat hij wil meten. Irrelevante informatie kon er dankzij het operationalisatieschema uitgefilterd worden. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de (interne) validiteit.

Na het afnemen van de interviews zijn de uitgeschreven onderdelen per thema (lees: vraag) in een Excel-sheet overzichtelijk gerangschikt. Op basis van die informatie is een vergelijking gemaakt tussen

[2] De structuur- en cultuurfactoren zijn ook geoperationaliseerd. Bij de operationalisatie van de ervaren bestuurlijke drukte is deze indicator echter ook relevant, omdat op die manier wordt nagegaan of de respondenten uit zichzelf één of meerdere van deze factoren noemen.

de verschillende respondenten. Daarmee is een algemeen beeld geschetst van de opvattingen en is ingegaan op 'afwijkingen' op dat beeld. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen zijn de naam en functie van de respondenten bij de onderzoeksresultaten vervangen door een letter, die overigens niet correspondeert met de volgorde waarin de respondenten staan genoemd in bijlage 3.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van het onderzoek wordt bepaald door de betrouwbaarheid en validiteit. Op die aspecten gaat deze paragraaf in.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin het onderzoek dezelfde resultaten zou opleveren als het wordt toegepast op een andere casus, of wanneer het onderzoek door een andere onderzoeker zou worden herhaald (Saunders et al., 2012). Het komt er volgens Saunders et al. (2012) op neer dat een onderzoeker iedere stap in zijn proces moet vastleggen en daarbij zodanig transparant is dat anderen het onderzoek zelf kunnen uitvoeren als ze dat willen. In dit hoofdstuk is vastgelegd hoe het onderzoek is uitgevoerd, waardoor het door anderen herhaald kan worden. Doordat het onderzoek zowel in de breedte is uitgevoerd (casussen in meerdere regio's) als in de diepte (interviews), is de betrouwbaarheid vergroot. Dat betekent dat de kans groter is dat de resultaten ook op andere, vergelijkbare casussen van toepassing zijn. Saunders et al. (2012) onderscheiden factoren die de betrouwbaarheid beïnvloeden, waarvoor aan de ene kant de respondent verantwoordelijk kan zijn en aan de andere kant de onderzoeker. Die worden hieronder toegelicht.

Enerzijds kan de respondent bijvoorbeeld sociaalwenselijke antwoorden gegeven als hij het gevoel heeft niet anoniem te kunnen spreken. Ook is het mogelijk dat de respondent onjuiste antwoorden geeft als het interview omwille van de tijd snel afgerond moet worden (Saunders et al., 2012). Dit aspect is ondervangen door bij het maken van de afspraken steeds voldoende tijd in te ruimen voor de beantwoording van alle vragen. In het geval van een korte afspraak werden de vragen, soms op verzoek van de respondent, al vooraf toegezonden ter voorbereiding. De respondenten zochten zelf steeds een rustige plek op in het bedrijfsrestaurant of op hun afdeling of werkkamer. Bovendien is zowel bij het starten van de geluidsopname als aan het einde van het interview benadrukt dat de respondent anoniem blijft. Een van de respondenten gaf aan dat hij eerlijk antwoord wilde geven op de vragen, maar benadrukte ook dat hij op zijn huidige werkplek niet openlijk negatief kon zijn, omdat "je afhankelijk bent van je werkgever." Dit geeft in ieder geval aan dat de interviewsituatie vertrouwelijk genoeg was om open te spreken.

Anderzijds is het mogelijk dat de onderzoeker opmerkingen of gebaren verkeerd interpreteert als gevolg van onvoldoende voorbereiding of vermoeidheid. Ook kan de onderzoeker zijn mening tijdens het interview laten doorschemeren en/of een eigen interpretatie geven, waarmee de antwoorden van de respondent worden beïnvloed (Saunders et al., 2012). Dankzij de literatuurstudie (theoretisch kader) en de casebeschrijvingen was de onderzoeker voldoende voorbereid. Het (onbewust) interpreteren van antwoorden was niet helemaal uit te sluiten, vooral toen na verloop van tijd al verbanden en overeenkomsten waren te ontdekken tussen de verschillende respondenten. Doordat alle interviews zijn opgenomen, was het achteraf mogelijk om de vraagstelling en antwoorden van de onderzoeker en respondent te controleren.

4.5.2 Validiteit

Volgens Saunders et al. (2012) is de betrouwbaarheid van een onderzoek weliswaar belangrijk, maar wordt de kwaliteit ook bepaald door de validiteit. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe validiteit.

Bij interne validiteit is het de vraag of een onderzoeker meet wat hij wil meten; het onderzoek dient een causale relatie aan te tonen tussen twee variabelen (Saunders et al, 2012). In dit onderzoek is een effect in kaart gebracht van het opheffen van de Wgr-plusregio's op de ervaren bestuurlijke drukte rondom openbaar vervoerprojecten. Tijdens de interviews werd ook expliciet gevraagd naar een vergelijking tussen de situatie vóór het opheffen van de regio's en de situatie daarna. Bovendien staan de ervaringen van de respondenten centraal en die zijn middels de interviews 'gemeten'. In dit onderzoek is, zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, gebruikgemaakt van een deductieve benadering. Aan de hand van het theoretisch kader is een uitgebreid operationalisatieschema opgesteld, waarvan de begrippen de basis zijn geweest voor de interviewvragen. Dankzij deze koppeling is de interne validiteit gewaarborgd.

Bij externe validiteit gaat het om de vraag of de onderzoeksresultaten te generaliseren zijn naar andere situaties of groepen (Saunders et al, 2012). Om dit aspect te ondervangen was het onderzoek zodanig opgezet dat in meerdere Wgr-plusregio's interviews zijn afgenomen. Omdat na een vijftal interviews in verschillende regio's bleek dat er veel overeenkomende antwoorden werden gegeven, is besloten om ook met personen te praten die op een andere manier bij de stadsregio's betrokken zijn geweest, maar daar niet hebben gewerkt. Dankzij het bredere beeld dat hiermee werd geschetst, is de kans groter dat het onderzoek ook geldend is voor andere situaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de (voormalige) stadsregio's die niet bij het onderzoek zijn betrokken. Het is tevens mogelijk dat de resultaten over bestuurlijke drukte daardoor van toepassing zijn op andere sectoren dan het openbaar vervoer.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. Het doel is geweest om inzicht te krijgen in ervaringen van betrokken bestuurders en ambtenaren, waardoor een keuze is gemaakt voor een kwalitatief, empirisch onderzoek. Om het onderzoek in te kaderen is ervoor gekozen om vijf verschillende cases in vier voormalige Wgr-plusregio's te analyseren. Aan de hand van verschillende vragen is met behulp van beleidsdocumenten een beschrijving gegeven van de cases. Op basis van een deductieve benadering, waarbij de theorie omtrent bestuurlijke drukte het raamwerk voor de analyse vormt, zijn relevante begrippen geoperationaliseerd en is een vragenlijst opgesteld. Door middel van semigestructureerde interviews zijn bij 12 respondenten gegevens verzameld.

De betrouwbaarheid is onder meer gewaarborgd door de stappen van het onderzoek in dit hoofdstuk vast te leggen, voldoende tijd in te ruimen voor de interviews en de anonimiteit van de respondenten te garanderen. Mede dankzij de analyse van beleidsdocumenten was de onderzoeker voldoende voorbereid op de interviews. Met de validiteit is rekening gehouden door onder meer een uitgebreid operationalisatieschema op de stellen aan de hand van de theorie. Verder is de kans vergroot dat de resultaten ook geldend zijn in andere situaties, dankzij de analyse van cases in meerdere regio's.

5. Casebeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de verschillende openbaar vervoercases en regio's beschreven die in dit onderzoek centraal staan. De cases worden in §5.1 per regio omschreven. In §5.2 volgt een samenvattend overzicht en een conclusie.

In dit hoofdstuk wordt de context van vijf openbaar vervoer casussen geschetst aan de hand van de vragen van Berndsen et al. (2007). Deze vragen zijn zodanig aangepast dat ze niet uitsluitend betrekking hebben op de provincie, maar ook op andere betrokken partijen. Ter introductie wordt per regio aangegeven wat de stand van zaken is betreffende de transitie van de stadsregio naar de provincie en de vorm van eventuele samenwerkingsverbanden. De vragen van Berndsen et al. (2007) zijn, soms in aangepaste vorm, geformuleerd zoals weergegeven in tabel 3. In de casebeschrijvingen wordt aan die vragen aandacht besteed. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 beantwoord, *"Zijn de omstandigheden waarin bestuurlijke drukte tot uitdrukking komt, aanwezig bij openbaar vervoerprojecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven?"*

Tabel 3: *Centrale vragen bij de casebeschrijvingen.*

Vragen	Toelichting
Hoe is de opgave geformuleerd?	Beschrijving van het project en eventuele deelprojecten.
Wat is de inhoudelijke aanleiding geweest om de opgave te formuleren? Heeft de opgave een wettelijke grondslag?	De aanleiding om het project uit te voeren.
Wat is de inzet van de betrokken partijen in mensen en middelen?	Een uitsplitsing van de financiële bijdrage per betrokken partij.
Is er, op basis van de stukken (bronnen), zicht op doelbereiking en wat is in de stukken te vinden over overige resultaten en effecten?	Een beschrijving van de resultaten die tot nu toe al zijn bereikt.
Is er op basis van de stukken zicht op de inspanningen van de betrokken partijen?	Hierbij gaat het om de vraag welke stappen er tot nu toe zijn gezet en de komende tijd nog worden gezet.

5.1 Overzicht van de case studies

Er zijn vijf projecten geanalyseerd in vier voormalige Wgr-plusregio's. De keuze is gevallen op projecten die zich, zoals aangegeven in hoofdstuk 4, op basis van de criteria kosten, omvang, projectstatus en aantal betrokken partijen onderscheiden van andere projecten, al dan niet in andere regio's.

5.1.1 Arnhem-Nijmegen

In de regio Arnhem-Nijmegen speelt op dit moment de vraag of en op welke manier de samenwerking met de gemeenten in de voormalige stadsregio wordt voortgezet (De Gelderlander, 2014; Provincie Gelderland, 2014a). Op het gebied van openbaar vervoer staan er enkele grote spoorprojecten op de agenda die worden uitgevoerd of in de uitvoeringsfase zitten. Twee projecten, de Maaslijn en de spoorzone bij Elst, worden nader geanalyseerd.

- **Maaslijn**

"De Maaslijn is de drukste en meest intensief bereden enkelsporige spoorlijn in Nederland. Voor het uitbreiden van de treindienst is spoorverdubbeling op grote delen van de Maaslijn noodzakelijk. Voor een kwalitatief volwaardige spoorlijn in het landelijke netwerk is volledige verdubbeling en elektrificatie noodzakelijk" (Provincie Limburg, 2013). De Maaslijn is de enkelsporige, niet-geëlektrificeerde spoorlijn

tussen Nijmegen, Venlo en Roermond. Het is met 20.000 reizigers per dag bovendien de drukste regionale spoorlijn van Nederland (Provincie Limburg, 2013). Sinds 2006 is het aantal reizigers sterk toegenomen, waardoor de grenzen van de capaciteit zijn bereikt. Met het oog op de nieuwe openbaar vervoerconcessie Limburg 2016-2031, heeft de provincie Limburg het moment aangegrepen om met andere overheden een pakket aan maatregelen samen te stellen om de spoorlijn te verbeteren. Deze maatregelen bestaan onder meer uit elektrificatie van de gehele spoorlijn, snelheidsverhogingen, extra spoor en snellere wissels (Provincie Limburg, 2015).

Spoor is geen wettelijke provinciale taak, maar er is wel een maatschappelijke belang mee gediend (Provincie Noord-Brabant, 2012). Het spoorvervoer op regionale contractlijnen (de lijnen die niet tot het hoofdrailnet behoren waar de NS rijdt), is in ieder geval een verantwoordelijkheid van de provincies. Zij kunnen, om maatschappelijke belangen te dienen, besluiten om te investeren in het regionaal spoor en daarbij partners betrekken om de plannen uit te voeren.

De financiële middelen zijn verdeeld over het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland / Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN) (Provincie Limburg, 2015). Omdat de spoorlijn voor het grootste gedeelte in Limburg ligt, draagt die provincie verhoudingsgewijs het meeste bij (tabel 4).

Tabel 4: *Kostenverdeling Maaslijn.*

Totaal (x miljoen €)	**Ministerie I&M**	**Limburg**	**Noord-Brabant**	**Gelderland / SAN**
195	91,3	64,85	21,4	17,45

Bron: Provincie Limburg, 2015.

De financiering van de investeringsmaatregelen vormt het grootste risico, omdat deze nog niet helemaal rond is (Provincie Limburg, 2015). Bovendien is nog niet duidelijk welke maatregelen er precies worden uitgevoerd, wat afhankelijk is van de uiteindelijke bijdragen van de overheden en de kosten van de maatregelen.

Omdat de Maaslijn voor het grootste gedeelte in Limburg ligt, is de Provincie Limburg concessieverlener van de spoorlijn en ook initiatiefnemer voor de verbeteringen. De kosten worden, zoals hiervoor al aangegeven, verdeeld over vijf partijen: Provincies Limburg, Gelderland, Noord-Brabant, Rijk en Stadsregio Arnhem-Nijmegen (Provincie Limburg, 2015). Limburg heeft haast met de onderhandelingen omdat het bezig is met de aanbesteding en gunning van de nieuwe OV-concessie. Diverse ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de toezegging van de provincie Gelderland om bij te dragen nog niet helemaal rond is. Zo is de provincie Gelderland pas per 1 januari 2015 bevoegd voor het openbaar vervoer, voorheen was dat de Stadsregio. Omdat er binnen de provincie meerdere regionale spoorlijnen liggen die om investeringen vragen, wil het in de Voorjaarsnota een integrale afweging maken. Daar komt bij dat de exacte kostenraming voor de verbeteringen van de Maaslijn door Prorail pas in het voorjaar worden verwacht en dat de gedeputeerde van de provincie Gelderland die ramingen graag afwacht. Bovendien verwacht ze dat de kosten gaan toenemen, dus kan ze nog geen definitief eindbod doen. Desondanks hebben Provinciale Staten van Gelderland er middels een motie bij het College van Gedeputeerden op aangedrongen om “1) een maximale inspanning te leveren om samen met de betrokken buurprovincies de verbetering van de Maaslijn mogelijk te maken, en 2) de financiering van de Gelderse bijdrage in de Voorjaarnota middels een integrale afweging inzichtelijk te maken” (Provincie Limburg, 2015, p.1). De Provincie Limburg heeft aangegeven dat het wegblijven van een financiële bijdrage van de provincie Gelderland risico’s met zich meebrengt; als de realisatie geen

doorgang vindt, dan duurt de huidige situatie met dieseltreinen voort tot het einde van de concessie in 2031. Doel is in ieder geval om de maatregelen in 2020 gerealiseerd te hebben (Provincie Limburg, 2013; Provincie Limburg, 2015).

Belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio
Er verandert weinig met het opheffen van de Wgr-plusregio Arnhem-Nijmegen. Het financiële 'gat' dat door de Provincie Gelderland moet worden opgevuld, blijft immers bestaan. Verder is er één overlegpartner minder die betrokken is bij de besluitvorming.

- **Spoorzone Elst**

Het spoorwegstation van Elst "is een bovenregionaal verkeer- en vervoerknooppunt en wordt nog belangrijker als overstappunt van fiets/auto op de bus en trein. Door de bouw van een P+R garage en nieuwe fietsenstallingen wordt dit overstappen comfortabeler" (www.elstzuidoost.nl). Het station krijgt bovendien een extra spoor, zodat er in de toekomst meer treinen kunnen rijden op de spoorlijn Arnhem-Nijmegen. Een ander project is de aanleg van een autotunnel en fiets- en voetgangerstunnel onder het spoor.

De aanleiding voor het project is de toename van het aantal treinen. Ter hoogte van station Elst takt de spoorlijn Tiel-Elst aan op de spoorlijn Arnhem-Nijmegen. De capaciteit van die laatste spoorlijn staat echter onder druk als gevolg van een toenemend aantal personentreinen (Provincie Gelderland, 2014b). De plannen om de treindienst Tiel-Arnhem in Elst op te knippen door een keerspoor aan te leggen, stuitten op weerstand. Wanneer reizigers gedwongen worden om in Elst over te stappen naar Arnhem, wordt verwacht dat de reizigersaantallen afnemen op de vrij matig bezette treindienst naar Tiel. Het gaat de provincie Gelderland in alle gevallen geld kosten. Enerzijds kunnen investeringen in infrastructurele maatregelen ervoor zorgen dat de knip niet noodzakelijk wordt. Anderzijds, als de knip wel wordt uitgevoerd en de reizigersaantallen afnemen, dan draait de provincie Gelderland, zoals afgesproken met vervoerder Arriva, op voor de exploitatiekosten (Provincie Gelderland, 2014b).

Ook hier geldt dat het spoor geen wettelijke provinciale taak is. De provincie beslist dus zelf of het investeert in het regionaal spoor en welke partners zij daarbij betrekt. De middelen voor het project worden over meerdere partijen verdeeld (tabel 5). In het kader van het project Stadsregiorail draagt de Stadsregio Arnhem-Nijmegen een aanzienlijk deel bij (Elst Zuidoost, z.j.). Daarnaast worden nog enkele bedragen geïnvesteerd door gemeente en provincie voor de aanleg van auto- en fietstunnels en een P&R-garage (Elst Zuidoost, z.j.).

Tabel 5: *Kostenverdeling Spoorzone Elst.*

Totaal (x miljoen €)	**Ministerie I&M**	**Provincie Gelderland**	**SAN**	**Overig**
28,7	8,1	7,9	12	0,7

Bron: Elst Zuidoost, z.j.

Het extra spoor is anno 2015 gerealiseerd, maar nog niet in gebruik. Ook de andere projecten zijn inmiddels uitgevoerd of in voorbereiding.

Belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio
Er verandert nagenoeg niets na het opheffen van de Wgr-plusregio Arnhem-Nijmegen. De besluitvorming voor het project heeft namelijk plaatsgevonden en een groot deel van het project is al uitgevoerd.

5.1.2 Twente

De samenwerking in Twente wordt ook na 1 januari 2015 voortgezet. Op het gebied van openbaar vervoer worden, behoudens het huidige concessiebeheer van het busvervoer en enkele regionale spoorlijnen, op het moment geen grootschalige plannen uitgevoerd. De manier waarop de transitie van stadsregio naar provincie tot uiting komt, verschilt echter met de aanpak in andere stadsregio's. Er blijft in Twente namelijk een dependance van de provincie bestaan, waardoor op twee locaties gewerkt kan worden. Dit heeft mogelijk invloed op de ervaren bestuurlijke drukte.

- **Dependance**

De Provincie Overijssel en de Regio Twente hebben een dependance geopend in het Provinciehuis in Zwolle (dependance Regio Twente) en in het Twentehuis in Enschede (dependance Provincie Overijssel), zodat medewerkers van de voormalige stadsregio ook in de Regio Twente kunnen werken, in plaats van op het Provinciehuis in Zwolle. Aanleiding was de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie; dit was een wettelijke opgave. Om de samenwerking te bevorderen, is besloten om een dependance van de provincie in het Twentehuis van de Regio Twente te openen. Het omgekeerde is ook het geval en regiovoorzitter Fred de Graaf, waarnemend burgemeester van Enschede, geeft daarover aan: "Om de goede samenwerking te bestendigen is het niet alleen goed dat provincie Overijssel een dependance heeft geopend in ons Twentehuis, maar is het ook goed dat wij als Twente meer aanwezig zijn in het provinciehuis. Dat er zoveel Twentse statenleden in Provinciale Staten zijn gekozen bevestigt deze denklijn" (Regio Twente, z.j.). Het oprichten van een dependance behoorde tot de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de overdracht van de Wgr-plustaken per 1 januari 2015.

Er worden zestien medewerkers overgenomen die formeel een werkplek krijgen in Zwolle. Zij mogen echter ook besluiten om aan het werk te gaan in de dependance in Enschede. De dependance blijft ten minste zes jaar bestaan. De 14 wethouders van verkeer en vervoer van de gemeenten in de regio Twente krijgen na de overdracht van de taken een adviserende rol in het provinciaal beleid.

<u>Belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio</u>

De dependances zijn in 2015 geopend, wat betekent dat de samenvoeging in fysiek opzicht is afgerond. Over de resultaten en effecten van deze vorm van samenwerking is nog niets bekend. Een belangrijke verandering is dat medewerkers van de voormalige Regio Twente vaker naar Zwolle moeten reizen, maar met de dependance hebben zij ook een alternatieve werk- en overleglocatie gekregen in de Regio Twente.

5.1.3 Utrecht

De samenwerking in de Regio Utrecht wordt voortgezet tot 1 januari 2016. Men is bezig om bij de betrokken gemeenten te inventariseren wat er na die datum gaat gebeuren op het gebied van samenwerking. Een groot OV-project dat momenteel wordt gerealiseerd is de Uithoflijn.

- **Uithoflijn**

Er wordt een tramlijn aangelegd tussen het centraal station van Utrecht en universiteitscampus De Uithof. De lijn krijgt negen haltes en legt het traject vanaf 2018, als de lijn in gebruik wordt genomen, in ongeveer een kwartier af. In de spits wordt 16 keer per uur gereden, 's avonds elk kwartier. De tram is een vervanging van de huidige buslijn 12, die op dit moment voor de hoogfrequente verbinding met de campus zorgt (Projectorganisatie Uithoflijn, 2015).

Aanleiding voor het project is dat het aantal studenten naar Utrecht Science Park (zoals het universiteitsterrein op De Uithof wordt genoemd) in de afgelopen decennia sterk is toegenomen, en het

aantal reizigers dat naar de campus afreist dus ook. Toen het in de jaren negentig drukker begon te worden in de bestaande buslijnen, werden al plannen geïntroduceerd om een tramlijn aan te leggen. Omdat dit toen niet doorging, werd een nieuwe buslijn geïntroduceerd waarmee de vele reizigers in een kleine 20 minuten van het Centraal Station naar De Uithof werden gebracht. De bussen (met een capaciteit van ca. 200 personen) rijden om de 3 minuten, maar zijn, ondanks de vele aanvullende buslijnen, nog altijd overvol. De nieuwe Uithoflijn vervoert de reizigers in een kwartier naar de campus en moet de capaciteitsproblemen oplossen. Bovendien is de aanleg van de tramlijn een verbetering voor "de leefbaarheid van de stad, de kwaliteit van het openbaar vervoer en een stimulerende werking voor economie en werkgelegenheid in de regio" (Projectorganisatie Uithoflijn, z.j.).

De projectkosten voor aanleg van de tramlijn (exclusief trams) worden begroot op 321 miljoen euro (tabel 6). Het Rijk financiert ruim 1/3 deel. Het Bestuur Regio Utrecht (BRU) financiert bijna de helft van het totale bedrag. Via het regionaal fonds bereikbaarheidsoffensief (BOR-fonds) is ook nog een bijdrage geleverd. Met dat fonds konden projecten in de regio worden gefinancierd, bij voorkeur openbaar vervoerprojecten (Regio Utrecht, 2001).

Tabel 6: *Kostenverdeling Uithoflijn.*

Totaal (x miljoen €)	**Ministerie I&M**	**Ministerie I&M/ Rijkswater-staat**	**BOR-fonds**	**Regio Utrecht (BRU)**	**Gemeente Utrecht**
321	110	1,1	12,2	150,8	47,1

Bron: B. Coenen, persoonlijke communicatie, 25 juni 2015.

Op dit moment is een groot deel van de onderbouw van de tramlijn gereed en vinden de voorbereidingen plaats om de tramrails en de bovenleiding aan te leggen. Het trammaterieel is besteld en wordt in 2017 geleverd, waarna proefritten plaatsvinden (Projectorganisatie Uithoflijn, 2015). Volgens de meest recente voortgangsrapportage over de periode juli-december 2014 (Provincie Utrecht, 2014), ligt het project op schema.

Volgens de meest recente voortgangsrapportage (Provincie Utrecht, 2014) zijn alle bestemmingsplannen voor de afzonderlijke trajectdelen onherroepelijk verklaard en zijn alle grote uitvoeringsovereenkomsten afgerond en getekend. Hiervoor waren de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W) van Utrecht en het dagelijks bestuur van de Regio Utrecht verantwoordelijk. Ook zijn in die periode alle contracten en financiële verplichtingen van de Regio Utrecht overgedragen aan de provincie. In januari 2015 is het contract met de leverancier van de tramstellen getekend. De status van het project verschuift daarmee richting de uitvoeringsfase.

<u>Belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio</u>
Doordat alle belangrijke besluiten genomen zijn en het project zich in de uitvoeringsfase bevindt, zijn er geen belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio Bestuur Regio Utrecht.

5.1.4 Eindhoven

In Eindhoven wordt gewerkt aan de uitbouw van het netwerk van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV), ofwel overwegend vrije busbanen waar bussen op comfortabele, snelle manier in een hoge frequentie rijden. De samenwerking is in 2014 al voortgezet onder de naam Metropoolregio Eindhoven (MRE).

- **HOV-netwerk**

In 2008 is vastgesteld dat er tot 2020 verschillende hoogwaardig openbaar vervoerlijnen worden gerealiseerd richting Nuenen, Geldrop, Aalst/Waalre/Valkenswaard, Veldhoven, Eindhoven Airport en Ekkersrijt/Son. De lijnen richting Veldhoven en Eindhoven Airport (HOV-1) zijn gereed, op dit moment wordt er gewerkt aan HOV-2, de lijn naar Nuenen en de High Tech Campus via het station (Gemeente Eindhoven, 2008).

Het aandeel van het openbaar vervoer bedraagt in de stad en regio nu respectievelijk 8% en 3% van alle verplaatsingen (Gemeente Eindhoven, 2008). "Om de verwachte groei in mobiliteit acceptabel (bereikbaar, leefbaar) te faciliteren is groei van dit aandeel een must" (Gemeente Eindhoven, 2008). De integratie met ruimtelijke ontwikkelingen wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor succes. Bij die ruimtelijke ontwikkelingen moet gedacht worden aan de snelweg A2 en het stationsgebied.

HOV-1 is gerealiseerd en bestond uit financiële bijdragen voor de infrastructuur en de ontwikkeling van de Phileas, een moderne bus die op termijn zonder bestuurder zou rijden. Het voertuig is ontwikkeld, maar rijdt nog altijd met bestuurder. De kosten voor HOV-1 zijn in tabel 8 uitgesplitst naar partij. In totaal is 40 miljoen euro besteed aan de ontwikkeling van het voertuig (bijdragen van het ministerie, Stimulus en het vervoerbedrijf).

Tabel 7: *Kostenverdeling HOV-1.*

Totaal (x miljoen €)	Ministerie I&M	Noord-Brabant	Gemeenten	Stimulus (Europese subsidie)	Vervoer-bedrijf
115	48	2	45	9	11

Bron: T. Dijk, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015.

HOV-2 wordt anno 2015 uitgevoerd. Bij dit project wordt alleen infrastructuur gerealiseerd en zijn geen kosten gemoeid met de ontwikkeling van de voertuigen (tabel 8).

Tabel 8: *Kostenverdeling HOV-2.*

Totaal (x miljoen €)	Ministerie I&M	Noord-Brabant	Gemeenten	BAPTS (Europese subsidie)	Derden
84	56,8	8,9	17,8	0,4	0,1

Bron: T. Dijk, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015.

De eerste resultaten zijn bereikt. In 2005 is HOV-1 gerealiseerd, de buslijn richting Veldhoven en Eindhoven Airport. HOV-2 zit momenteel in de uitvoeringsfase en het doel is om alle trajectdelen in 2016 gereed te hebben (HOV2 Nuenen-Eindhoven, z.j.a). Het volgende wordt aangegeven: "De planning van het HOV2-project is dynamisch en kan veranderen" (HOV2 Nuenen-Eindhoven, z.j.a). Het idee is bovendien dat de trajectdelen in gebruik worden genomen zodra ze gereed zijn en dat niet wordt gewacht totdat het hele traject is afgerond (Heuts, 2012).

De verschillende trajectdelen worden gerealiseerd volgens het principe van 'samenspraak' (HOV2 Nuenen-Eindhoven, z.j.b). Hierbij is sprake van een proces waarin alle partijen zo vroeg mogelijk bij de planvorming worden betrokken. Uiteindelijk zijn de gemeenten Eindhoven en Nuenen, waar HOV-2 wordt gerealiseerd, verantwoordelijk voor de aanleg van de busbanen. Gemeenten zijn immers de

wegbeheerder op hun eigen grondgebied en de gemeenteraad is dan ook opdrachtgever voor de aanleg van de infrastructuur (HOV2 Nuenen-Eindhoven, z.j.b).

Belangrijke veranderingen na het opheffen van de Wgr-plusregio
De belangrijkste verandering na het opheffen van de Wgr-plusregio is dat de financiële middelen bij de provincie zijn terechtgekomen. Er zijn plannen om het HOV-netwerk verder uit te breiden na de afronding van HOV-2, maar de besluitvorming en uitvoering van die plannen zijn onzeker nu daarvoor geen geld meer beschikbaar is binnen de regio.

5.2 Conclusie

In deze slotparagraaf wordt een overzicht gegeven van de regio's en de geanalyseerde casussen (tabel 9). Aan de hand van verschillende vragen is inzicht gekregen in de verschillende cases. Het algemene beeld dat ontstaat, is dat in alle gevallen meerdere partijen betrokken zijn, al dan niet met verschillende belangen, die verschillende bedragen investeren. In dit hoofdstuk stond beantwoording van deelvraag 3 centraal: *"Zijn de omstandigheden waarin bestuurlijke drukte tot uitdrukking komt, aanwezig bij openbaar vervoerprojecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven?"* Op basis van de analyse van beleidsdocumenten wordt geconcludeerd dat er sprake is van omstandigheden waarin de bestuurlijke drukte tot uitdrukking kan komen. Of betrokkenen die bestuurlijke drukte ook (hebben) ervaren, komt in hoofdstuk 6 naar voren. In dat hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd.

Tabel 9: *Overzicht van de cases.*

Project / Regio	**Opgave**
Arnhem-Nijmegen	*Er wordt nog gekeken of en hoe de samenwerking wordt voortgezet .*
Maaslijn	Capaciteit spoorlijn Nijmegen-Roermond uitbreiden door elektrificatie, spoorverdubbeling en snelheid verhogende maatregelen.
Spoorzone Elst	Capaciteit spoor uitbreiden door aanleg extra spoor en bouw P&R garage, auto- en fietstunnel en fietsenstallingen.
Twente	*Samenwerking wordt ook na 1 januari 2015 voortgezet.*
Dependance	Er blijft een dependance van de Provincie Overijssel bestaan in de Regio Twente.
Utrecht	*Samenwerking wordt in ieder geval tot 1 januari 2016 voortgezet. Over de periode daarna vindt nog overleg plaats.*
Uithoflijn	Aanleg van tramlijn tussen Utrecht Centraal Station en universiteitscampus De Uithof.
Eindhoven	*Samenwerking is in 2014 al voortgezet onder de naam Metropoolregio Eindhoven (MRE).*
HOV-netwerk	Aanleg van verschillende busbanen in het kader van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV).

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews gepresenteerd. De analyse volgt de structuur van de interviews, wat wil zeggen dat achtereenvolgens de structuurfactoren (§6.1), cultuurfactoren (§6.2) en de begrippen bestuurskracht (§6.3) en bestuurlijke drukte (§6.4) worden behandeld. In §6.5 volgt een conclusie.

De interviews waren zo opgebouwd dat gedurende het gehele gesprek bestuurlijke drukte centraal stond, zonder dat dit expliciet is aangegeven. In het eerste gedeelte is ingegaan op de structuur- en cultuurfactoren. Pas aan het einde werd gevraagd naar de bekendheid met het begrip bestuurlijke drukte en de associaties die dat begrip bij de respondent opriep. Aan de hand van deze informatie wordt de volgende reeks deelvragen beantwoord:

4. *In hoeverre werd er vóór het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?*
5. *In hoeverre wordt er sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?*
6. *Is het verschil in ervaren bestuurlijke drukte te verklaren door de opheffing van de Wgr-plusregio's?*

Het doel van dit onderzoek is geweest om inzicht te krijgen in de ervaren bestuurlijke drukte bij OV-gerelateerde projecten. Per paragraaf wordt aangegeven welke aspecten er behandeld worden. Voor een overzichtelijke indeling zijn de interviewvragen en onderwerpen in sommige gevallen gebundeld. Zo zijn de vijf vragen over de bestuursstructuur onderverdeeld in de thema's besluitvorming en financiën. Om een sfeerbeeld van de gesprekken te creëren en de bevindingen te illustreren, zijn enkele – geanonimiseerde – citaten toegevoegd. Naar deze citaten wordt in de tekst verwezen. In kader 1 is aanvullende informatie over de citaten opgenomen.

Kader 1: Noten bij de citaten

- *Met de citaten is een sfeerbeeld gecreëerd van de gesprekken en zijn bepaalde bevindingen geïllustreerd.*
- *Respondenten zijn anoniem geciteerd. Respondent A correspondeert dus niet per se met de eerstgenoemde respondent in bijlage 3.*
- *Citaten van respondenten staan tussen dubbele aanhalingstekens ("Voorbeeldcitaat van een respondent"). Een uitspraak die door een respondent is geciteerd of extra is benadrukt, staat tussen enkele aanhalingstekens ("Voorbeeldcitaat van een respondent die 'een andere respondent citeert of een opvatting extra benadrukt'.").*
- *Woorden tussen enkele aanhalingstekens zijn de interpretatie van de onderzoeker over een algemeen beeld dat wordt geschetst. (Het 'spel' dat werd gespeeld.)*
- *Met het beletselteken ([…]) wordt aangegeven dat een citaat onderdeel is van een langere zin of dat een deel van de tekst is weggelaten. Op die plaatsen gaf de respondent bijvoorbeeld een voorbeeld of anekdote ter illustratie, die irrelevant is voor de beantwoording van de hoofdvraag.*

6.1 Structuurfactoren

Bij de resultaten van de structuurfactoren gaat het om besluitvorming (duidelijkheid over de taken en bevoegdheden; duidelijkheid over de plaats van besluitvorming en de betrokken partijen) en financiën

(duidelijkheid over de financiële middelen per project en per partij). Deze factoren komen achtereenvolgens in paragraaf 6.1.1 en 6.1.2 aan bod.

6.1.1 Besluitvorming

Bij de vragen over besluitvorming wordt er door de respondenten een onderscheid gemaakt tussen besluitvorming tussen gemeenten binnen de Wgr-plusregio's en overleg met partijen die betrokken zijn bij een bepaald project. Hierbij moet gedacht worden aan de projecten die in hoofdstuk 5 beknopt zijn beschreven. Enkele reacties van de respondenten over de duidelijkheid van de taken en bevoegdheden, zijn de volgende:

> *"**Dat de rolverdeling duidelijk is, wil nog niet zeggen dat het daarmee makkelijk wordt.**" (anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Bij de start van het project was het nog niet duidelijk, toen hebben we maandenlang gediscussieerd over wie wat ging doen."** (anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015)*

In de Wgr-plussituatie waren volgens de meeste respondenten geen onduidelijkheden rondom de besluitvorming tussen de verschillende gemeenten. Er wordt aangegeven dat dit kwam omdat de Wgr-plusregio een verlengstuk was van de gemeenten. Over het algemeen zijn binnen de sector openbaar vervoer altijd dezelfde partijen betrokken. Dit is een gegeven dat expliciet door respondent G wordt genoemd, maar blijkt ook uit de antwoorden van andere respondenten. Er is namelijk sprake van overheden en één of meerdere uitvoerende instanties, zoals een vervoerder of ProRail (spoorbeheer). Wat dat betreft is de rolverdeling overzichtelijk en in dat opzicht is er niets veranderd. Door die rolverdeling was in principe ook duidelijkheid over de plaats waar de besluitvorming zou plaatsvinden. De structuur daarvoor lag altijd vast en was voor iedereen helder. Bijeenkomsten werden gehouden bij het provinciehuis, het kantoor van de regio of bij de uitvoerder (in de meeste gevallen de vervoerder of ProRail). Gemeenten bereidden de besluiten "in eigen huis" ambtelijk en bestuurlijk voor, aldus respondent I.

In vergelijking met de huidige situatie, waarbij de taken zijn overgeheveld naar de provincie, valt het woord 'voorkantsamenwerking' bij de respondenten uit de Regio Twente regelmatig. Voorkantsamenwerking wordt door één van deze respondenten omschreven als "in een zo vroeg mogelijk stadium contact met de buitenwereld, kijken wat voor partners er nog meer zijn en wie er allemaal wat wil" (respondent J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Bij de provincie is sprake van een (lang) intern proces, voordat de stap naar de buitenwereld wordt gemaakt. In de Wgr-plussituatie hanteerden gemeenten beoordelingskaders waarbinnen projecten getoetst werden. Die kaders waren door alle gemeenten gezamenlijk vastgesteld, dus gemeenten wisten dat een project de toets niet altijd zou doorstaan. Dankzij voorkantsamenwerking wordt voorkomen dat partijen in een later stadium in het besluitvormingsproces tegen het voorstel stemmen. "Je kan beter aan de voorkant samen bouwen, dan aan het eind toetsen en repareren" (respondent J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Door ze zo vroeg mogelijk bij de planvorming te betrekken, is de kans groter dat partijen zullen instemmen met de plannen. Dat het begrip voorkantsamenwerking uitsluitend door respondenten uit de Regio Twente wordt genoemd, kan worden verklaard door de casus die daar is geselecteerd: tijdens de interviews is namelijk minder gefocust op specifieke openbaar vervoerprojecten en is de samenwerking tussen gemeenten meer aan bod gekomen. Mogelijk bood dit ook meer ruimte om de verschillen tussen de voormalige Wgr-plusregio en de provincie te bespreken.

Het verschilt per regio en per project of gemeenten bij OV-projecten worden betrokken. Een voorbeeld is de Maaslijn, waarvan respondent L aangeeft dat in het betrekken van gemeenten bij de besluitvorming "een slag gemaakt moet worden". Bij de Maaslijn wordt bovendien aangegeven dat het lastig was dat de stadsregio concessiehouder was van het stuk spoor tussen Nijmegen en Cuijk, terwijl de provincie over de financiële middelen ging. De opmerking van respondent K die aan het begin van deze paragraaf werd aangehaald, dat het duidelijk maar niet direct makkelijk was, heeft hierop betrekking. Respondent H geeft expliciet aan dat de provincie de vervoerder niet wil lastigvallen met de wijzigingen in de organisatie en in de processen, sinds de Wgr-plustaken zijn overgeheveld. Verder maakt respondent K nog onderscheid tussen juridische verantwoordelijkheid en overige verantwoordelijkheid tijdens het besluitvormingsproces. Aan de ene kant is het juridisch gezien meestal wel duidelijk en gaat het vaak over een relatie overheid versus uitvoerder, zoals ook hierboven al is aangegeven. Dat deze verantwoordelijkheid duidelijk is, maakt het volgens deze respondent – wederom – niet direct makkelijker. Aan de andere kant komt het namelijk ook voor dat de ene partij roept dat de andere partij "aan de lat staat" (ofwel verantwoordelijk is), terwijl die partij dat zelf (nog) niet weet (respondent K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015). Dit is onderdeel van het 'politieke spel' dat wordt gespeeld, een begrip dat door meerdere respondenten wordt aangehaald. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Bij de Uithoflijn was het overigens aan het begin van het besluitvormingsproces, dus in de Wgr-plusperiode, niet duidelijk welke taken of bevoegdheden bij welke actor behoorden. Om dit helder te krijgen is binnen een aantal maanden een bestuursovereenkomst opgesteld waarin werd aangegeven wat de rollen van de provincie, gemeenten en andere instanties waren. Die bestuursovereenkomst is uiteindelijk vertaald naar meerdere uitvoeringsovereenkomsten. "Dus je hebt als paraplu de bestuursovereenkomst en daaronder inmiddels diverse uitvoeringsovereenkomsten, om dat nog verder te regelen en te effectueren" (anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015). Daarnaast is er vóór de bestuursovereenkomst nog een samenwerkingsovereenkomst vastgesteld waarin stond vastgelegd wat iedere partij moest doen om tot die bestuursovereenkomst te komen. Het opheffen van de Wgr-plusregio heeft voor de Uithoflijn geen noemenswaardige consequenties, omdat de belangrijkste besluiten al genomen zijn. Wat de besluitvorming betreft, verandert er dus weinig.

> *"**"Maar wie besluit nou uiteindelijk? Wie besluit nou? Want een ondernemer kan zeggen: ik ben het eens hoe we het gaan verdelen, maar wie besluit dat nou uiteindelijk? En wie houdt elkaar daar aan?** (anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

In tegenstelling tot de meeste respondenten, is respondent B uit de regio Eindhoven van mening dat het in de huidige situatie helemaal niet duidelijk is waar de taken en bevoegdheden liggen. Dat valt op te maken uit het vorige citaat. Deze respondent doelt op de interne samenhang binnen de voormalige Wgr-plusregio. Met het vervallen van de Wgr-plusstatus is er namelijk een construct ontstaan waarbij gemeenten geacht worden om met elkaar samen te werken zonder een 'hogere' instantie die over bevoegdheden beschikt. Het laat de vraag onbeantwoord waar de daadwerkelijke besluiten nu genomen worden als de betrokken gemeenten er bijvoorbeeld niet uitkomen. In de Wgr-plusperiode was er sprake van een bestuur dat besluiten nam omtrent projecten. Bij de besluitvorming voor het HOV-netwerk mag dan sinds het opheffen van de stadsregio weinig veranderd zijn, wel wordt door respondent B opgemerkt dat "als je met 21 gemeentebesturen het ergens over eens moet zijn, het heel erg lastig wordt" (persoonlijke communicatie, 16 juli 2015).

De resultaten versus de theorie

In het theoretisch hoofdstuk wordt bestuurlijke drukte gedefinieerd als een situatie waarin veel actoren en/of bestuurslagen betrokken zijn die als gevolg van een gebrek aan regie onvoldoende met elkaar samenwerken. Er ontstaat bestuurlijke drukte als het onduidelijk is welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welke taken. Door de meeste respondenten wordt geconcludeerd dat de verantwoordelijkheden tussen de gemeenten binnen de Wgr-plusregio's en met andere OV-partijen duidelijk waren. Dat komt door de relatief overzichtelijke OV-sector en de afspraken die de partijen onderling met elkaar maken. Doordat de meeste besluiten in de Wgr-plusperiode zijn genomen, is er bij de meeste projecten weinig veranderd sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's.

Volgens één respondent is er echter sinds de transitie van de Wgr-plustaken sprake van een ingrijpende verandering. Het ontbreekt volgens deze respondent namelijk aan een autoriteit die de beslissing neemt als de betrokken gemeenten er niet uitkomen. Dat is niet de provincie, want die wil dat zaken zo lokaal of regionaal mogelijk worden opgepakt. Het is de vraag wie dat wel is. Omdat slechts één respondent zich dit afvraagt, kunnen er geen duidelijke conclusies getrokken worden. Vanwege de bestuurlijke affiniteit van deze respondent, kon deze opmerking echter niet genegeerd worden. Het is dus mogelijk dat de bestuurlijke drukte met betrekking tot dit aspect toeneemt.

De belangrijkste conclusies over het aspect besluitvorming zijn weergegeven in kader 2.

Kader 2: Conclusies over het aspect besluitvorming

- Acht respondenten geven aan dat de bevoegdheden voor en na het opheffen van de Wgr-plusregio's duidelijk zijn en dat de betrokkenen weten wie er verantwoordelijk was en is.
- Eén respondent uit de regio Eindhoven geeft aan dat het onduidelijk is wie er nu beslist sinds de Wgr-plustaken zijn weggevallen.
- Drie respondenten zijn van mening dat er discussie en/of tijd voor nodig is om de bevoegdheden duidelijk te krijgen, maar dit staat los van het opheffen van de Wgr-plus.
- Drie respondenten uit de Regio Twente raden aan om in de huidige situatie als provincie meer in te zetten op voorkantsamenwerking. Dat voorkomt dat partijen aan het einde van een besluitvormingsproces tegen een (lang voorbereid) plan stemmen. In de Wgr-plusperiode stond het begrip voorkantsamenwerking meer centraal.

6.1.2 Financiën

Bij het aspect financiën gaat het om de duidelijkheid over de kosten van een project en de duidelijkheid over de verdeling van die kosten over de verschillende partijen. In alle regio's hadden veel discussies, waar in paragraaf 6.2 verder op wordt ingegaan, betrekking op het financiële aspect van een project. Bij de vragen over de financiën kan een onderscheid worden gemaakt tussen de financiële situatie binnen de Wgr-plusregio enerzijds, en de financiële verhoudingen tussen de partijen die betrokken zijn bij een openbaar vervoerproject anderzijds. Binnen de Wgr-plusregio's was een budget beschikbaar waarmee projecten konden worden bekostigd. Dit budget bestond uit de BDU (Brede Doel Uitkering) van het Rijk. De gemeenten dienden vervolgens projectvoorstellen in die getoetst werden aan een gezamenlijk vastgesteld kader. Dit kader schiep duidelijkheid, omdat op die manier naar alle gemeenten verantwoord kon worden waarom een project al dan niet recht had op een financiële bijdrage van de regio. Het belangrijkste verschil tussen de financiële situatie van de stadsregio en de provincie wordt door respondent B als volgt omschreven:

> ***"Het is nu niet meer zo dat we geld hebben en daar een project bij zoeken, maar als we een project hebben dan zoeken we daar geld bij."*** *(anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

Het verschil met de provincie is dat die overheidsinstantie op een andere manier gebruikmaakt van een BDU-regeling en er dus geen pot met geld is waar de betrokken gemeenten uit kunnen putten. Respondent I uit de Regio Twente geeft aan dat er in de Wgr-plusperiode allerlei plannen ambtelijk werden voorbereid, zodat, wanneer zich de mogelijkheid voordeed, ingesprongen kon worden op subsidies die werden aangeboden. Door allerlei plannen "op de plank" te hebben liggen, was het eenvoudig om snel te kunnen anticiperen op nieuwe subsidieregelingen, aldus respondent I (persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). De regio kon op die manier aantonen dat er al voorbereidingen waren getroffen, waarmee de kans op subsidie toenam.

Over de verdeling van de financiële bijdragen per betrokken partij kan het volgende worden gezegd. Sommige partijen (gemeenten, provincie, stadsregio) gaven direct aan hoeveel zij wilden bijdragen aan het project:

> ***"Het was op zich wel redelijk duidelijk wat ongeveer ieders inzet was."*** *(anoniem L, persoonlijke communicatie, 1 juni 2015)*

Bij de Maaslijn hadden de stadsregio en de provincie bijvoorbeeld in een vrij vroeg stadium te kennen gegeven wat hun financiële bijdrage was. Bij andere partijen werd dit gaandeweg het besluitvormingsproces pas duidelijk. In Utrecht lag het tracéontwerp van de Uithoflijn al vast, maar was het nog niet duidelijk wat iedere partij ging bijdragen. Dat gebeurde gedurende het proces, waarbij de Rijksbijdrage op het laatst bekend was. Het verkrijgen van een Rijksbijdrage duurt over het algemeen langer, omdat het Rijk een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) moet opstellen, waarmee nut en noodzaak van een project worden geanalyseerd. Als een Rijksbijdrage is toegezegd, is vaak een groot deel van de financiering rond. Respondent A uit de Regio Eindhoven merkt op dat het Rijk zich amper meer met het project bemoeit als er eenmaal een Rijksbijdrage is toegezegd. Bovendien zegt het Rijk het bedrag pas toe als de totale projectkosten boven een bepaald bedrag uitkomen. Bij het project waar deze respondent bij betrokken was dreigden de kosten lager uit te vallen, waardoor deze respondent ervoor moest zorgen – om de Rijksbijdrage veilig te stellen – dat de projectkosten zouden stijgen.

Bij infrastructurele projecten wordt met kostenramingen gewerkt, zodat de opdrachtgevers een eerste inschatting hebben over de totale projectkosten. Deze ramingen worden steeds nauwkeuriger. ProRail besteedt een project pas aan als de marges maximaal 10% bedragen, wat dus betekent dat er uiteindelijk 10% meer of minder betaald moet worden. De kosten voor bijvoorbeeld de Maaslijn begonnen met een onzekerheidsmarge van ca. 40%. Overigens roepen de kostenramingen van ProRail bij vijf respondenten reacties op over de relatie tussen overheden en ProRail. Deze reacties variëren van "de kostenramingen van ProRail zijn levensgevaarlijk" tot "het vertrouwen met ProRail is gegroeid". De organisatie wordt omschreven als weinig transparant, met weinig zicht op het interne proces. Dit staat echter los van het opheffen van de Wgr-plusregio's, omdat ProRail daar niet bij betrokken is geweest. De moeizame relatie tussen overheden en ProRail blijft dus ook na het opheffen (vooralsnog) ongewijzigd.

Tot slot wordt het financiële aspect door de helft van de respondenten expliciet omschreven als een spel, waarbij continu wordt ingespeeld op gevoelens van andere partijen, subsidieregelingen en nieuwe ontwikkelingen binnen de OV-sector. Ook dit is iets van alle tijden en wordt dus niet toegeschreven aan

(het opheffen van) de Wgr-plusregio's. Toen benadrukt werd dat besluitvorming omtrent de maatregelen voor de Maaslijn urgent was vanwege de aanbesteding van de nieuwe concessie 2016-2031, kwam het Rijk met een financiële bijdrage. Op dat moment was nog niet volledig duidelijk wat de overige partijen gingen bijdragen. Om alle miljoenen bij elkaar te krijgen, is er een 'politiek spel' gespeeld, waarbij van alle omstandigheden gebruik is gemaakt die zich voordeden. Zo zorgde niet alleen de nieuwe aanbesteding voor druk op de ketel, maar speelde bijvoorbeeld ook het afschaffen van de rode diesel een rol. Brandstof voor dieseltreinen is hierdoor namelijk duurder geworden, zodat elektrificatie van de spoorlijn extra gunstig werd. De volgende citaten weerspiegelen enkele opvattingen over het spel om projecten gerealiseerd te krijgen:

> ***"[...] En we hebben daarna ook gewoon aangegeven, van wij willen daar als regio een financiële bijdrage aan leveren. En ja, daarin ook een beetje gebluft. [...] Dus dat maakte de partijen ook weer extra gevoelig voor een signaal"*** *(anoniem C, persoonlijke communicatie, 14 juli 2015)*
>
> ***"Ja, dat is hun spel. En dan deden ze soms slim en vaak via een politieke lijn."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*

Overigens weten de actoren van elkaar dat er een (politiek) spel wordt gespeeld, en kennen zij elkaar goed genoeg om te weten hoe de partijen opereren. Dit is, zoals ook in de volgende paragraaf zal blijken, van invloed op de sfeer binnen de Wgr-plusregio en met andere actoren. Overigens moet nogmaals opgemerkt worden dat dit politieke spel van alle tijden is, en niet kan worden toegeschreven aan (het opheffen van) de Wgr-plusregio's.

Bij het financiële spel moet ook gedacht worden aan de huidige relatie tussen de voormalige stadsregiogemeenten en de provincies. Het geld dat voorheen voor de stadsregio bestemd was, ligt nu immers bij de provincies. In een meerjarenuitvoeringsprogramma van de voormalige stadsregio heeft Eindhoven aangegeven dat het wilde investeren in een HOV-netwerk, aldus respondent A. Respondent B geeft aan dat de ambitie voor een HOV-netwerk verband hield met een woningbouwopgave van 10.000 woningen in de regio. De gedachte was dat de nieuwe bewoners in Eindhoven zouden gaan werken en dat daarvoor geïnvesteerd moest worden in businfrastructuur. De woningen zijn nooit gerealiseerd, maar er werden wel afspraken gemaakt voor de aanleg van de busbanen. Een belangrijk nadeel dat wordt geschetst is dat het geld niet meer in de regio aanwezig is, maar bij de provincie in Den Bosch. "En waar worstelen we nu mee? Dat is dat projecten in gang zijn gezet, bijvoorbeeld die HOV-lijnen van Eindhoven naar Nuenen, Best en Oirschot waar het geld dreigt op te raken en er toch nog ambitie ligt om het te doen" (respondent B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Het opheffen van de Wgr-plusregio heeft er in Eindhoven dus toe geleid dat er op financieel gebied nog een en ander onzeker is.

In tegenstelling tot de regio Eindhoven, is in Twente geregeld dat het geld daar in ieder geval voor de komende zes jaar 'gelabeld' blijft voor die regio. "De afspraak is gemaakt dat de Twentse BDU nog zes jaar lang gelabeld blijft voor regio Twente" (respondent I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Respondent G verwacht dat er daardoor de komende jaren ook geen grote verschuivingen plaatsvinden in de beleidsdoelen, omdat die afgestemd zijn op het budget. In feite wordt er hierdoor in Twente nog volgens het oude stadsregiomodel gewerkt.

Op basis van het bovenstaande kan worden gesteld dat het proces om tot een kostenverdeling te komen in ieder geval tijd vraagt en dat het overleg wordt getypeerd als een spel. Het gaat hier overigens om een kostenverdeling bij projecten waarbij de stadsregio één van de partijen is. Binnen de stadsregio zelf

wordt gewerkt met duidelijke kaders om een subsidieaanvraag te beoordelen en subsidie toe te kennen. Dankzij die kaders is er niet veel overleg nodig tussen de gemeenten, omdat ze allemaal weten waar ze aan toe zijn.

De resultaten versus de theorie

Wolthuis (2012) gaf al aan dat er bij het aspect financiën gedacht moet worden aan de financiële stromen naar iedere partij. In het geval van de Wgr-plusregio's kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de financiële kaders binnen de regio en de kaders tussen verschillende betrokken partijen. Daar gaat Wolthuis echter niet op in.

In kader 3 zijn de conclusies over het aspect financiën weergegeven.

Kader 3: Conclusies over het aspect financiën

- Bij de meeste projecten wordt gewerkt met kostenramingen die na verloop van tijd steeds concreter worden. Dit staat overigens los van de discussie over het opheffen van de Wgr-plusregio's.
- Sommige partijen geven duidelijk aan hoeveel zij willen of kunnen bijdragen, terwijl dat bij andere partijen (tot op het laatste moment) onbekend is.
- Het financiële aspect van een project wordt door vier respondenten omschreven als een spel.
- Het zogenaamde spel en de bijbehorende 'spelregels' waren *binnen* de Wgr-plusregio duidelijk vormgegeven: er was geld beschikbaar vanuit de BDU-gelden, en gemeenten konden projecten indienen waarvoor zij graag een bijdrage wilden hebben.
- Het verschil tussen de Wgr-plusregio en de huidige situatie is dat er voorheen geld beschikbaar was waar projecten voor gevonden moesten worden en dat er tegenwoordig een project is waar geld voor gezocht moet worden.
- Voor de Regio Twente blijft voorlopig geld 'gelabeld' bij de provincie; dit is vooralsnog niet het geval in Eindhoven en niet bekend voor de regio's Utrecht en Arnhem-Nijmegen. Het opheffen van de Wgr-plusregio's heeft op financieel gebied dus voor enige onzekerheid gezorgd, met name in de regio Eindhoven. Daar zijn nog niet voor alle HOV-plannen financiële middelen beschikbaar.

6.2 Cultuurfactoren

Bij de cultuurfactoren wordt ingegaan op de volgende factoren: overlegcultuur; sfeer en belangen; inhoud en proces. Deze worden achtereenvolgens in de paragrafen 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3 behandeld.

6.2.1 Overlegcultuur

De twee citaten hieronder typeren de opvattingen van alle respondenten die iets hebben kunnen zeggen over de overlegcultuur binnen de stadsregio.

> ***"De lijnen waren korter, het was makkelijker om even snel een puntje aan de agenda toe te voegen. Nu staat de teamleider wat verderaf en moet je daar een speciaal overlegmoment voor inplannen."*** *(anoniem H, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*
>
> ***"De stadsregio was een informeel orgaan met hele korte lijnen. Zowel tussen ambtenaren als met de gemeenten. De portefeuillehouder liep na vergaderingen bijvoorbeeld even binnen."*** *(anoniem L, persoonlijke communicatie, 1 juni 2015)*

Er kan worden geconcludeerd dat de lijnen tussen ambtenaren en portefeuillehouder bij de stadsregio korter waren dan nu het geval is bij de provincie. Dat kwam onder meer tot uiting in het 'even binnenlopen' bij de portefeuillehouder tot 'nog dezelfde dag (of avond) een mail beantwoord terug ontvangen'. Bovendien was er bij die korte lijnen sprake van een informele toonzetting. De afstand tot de portefeuillehouder is bij de provincie groter.

Over de mate van overlegvoeren verschillen de meningen. Respondent F uit de regio Utrecht is van mening dat het project waar hij bij betrokken was veel noodzakelijk overleg met zich meebracht, maar dat het ook wel minder mocht zijn. Volgens die respondent was er in het verleden sprake van veel overleg en is dat nog steeds zo. De stadsregio richtte zich vooral op het openbaar vervoer, "en als je daar heel trots op bent, dan wil je daar veel over praten en organiseren". Eén van de respondenten uit de regio Eindhoven deelt deze opvatting en windt er geen doekjes om. Hij geeft aan dat in het verleden een motie is ingediend in zijn Wgr-plusregio om de situatie aan te kaarten waarin de regio verkeerde:

> ***"Ik zei: wij zijn een praatclub geworden, want wij doen maar één ding: proberen geld uit potjes te halen. Niet omdat het belangrijk is wat we met de regio doen, maar er ligt geld. Wij hadden bijna 75 ambtenaren zitten en die waren allemaal druk met hun eigen projectjes. En het stapelde projectjes en aanvragen, niemand had meer het overzicht."*** *(anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

Bovenstaande reactie houdt verband met de gewijzigde manier van geld uitgeven, waar in de vorige paragraaf al op is ingegaan. Doordat er bij de Wgr-plusregio's een bepaald budget beschikbaar was, probeerden gemeenten daar zoveel mogelijk uit te halen. Nu de gemeenten voor geld niet meer bij de regio kunnen aankloppen, maar bij de provincie moeten zijn, is er sprake van een cultuuromslag. Voorheen was het geld leidend om projecten te verzinnen en in te dienen. In de huidige situatie worden er projecten geïnitieerd waar geld bij gezocht moet worden. Dat is een belangrijke verandering van het opheffen van de Wgr-plusregio's.

Verder wordt door één van de respondenten uit de Regio Twente een opmerking gemaakt over de frequentie van overleggen. Bij de provincie zijn er bijvoorbeeld veel vergaderingen gepland, maar die gaan niet altijd door. Ze staan in ieder geval altijd vast in de agenda. Respondent H meldt dat een bepaald overleg sinds de transitie pas één keer is doorgegaan: "Dan denk ik: dan weten de medewerkers waarschijnlijk niet waarover ze onderwerpen kunnen aandragen of waarover beslist kan worden." Sommige overleggen worden daarom niet bijgewoond of krijgen minder prioriteit. Deze respondent geeft ook aan: "Ik houd niet zo van: we overleggen iedere 14 dagen, omdat we iedere 14 dagen overleggen." Er moeten dus ook daadwerkelijk onderwerpen op de agenda staan. Drie respondenten concluderen dat er voldoende overlegmomenten waren ingepland in de Wgr-plusperiode. Er was altijd sprake van een gevulde agenda waarbij de onderwerpen konden worden behandeld in de tijd die daarvoor gepland stond. Minder overlegmomenten zouden leiden tot een overvolle agenda, en met meer zou de agenda leger zijn.

Door respondent D wordt nog de algemene opmerking gemaakt dat veel verschillende agenda's ervoor kunnen zorgen dat er onderlinge frictie optreedt. Hij noemt als voorbeeld een overheidsinstantie die aan een uitvoerende instantie een opdracht geeft om een project snel uit te voeren. Die uitvoerende instantie zal zich dan maximaal proberen in te spannen om die snelheid te garanderen en de zaken afgerond te krijgen. De frustratie ontstaat als die uitvoerende instantie zijn werkzaamheden op tijd heeft uitvoert, en er vervolgens vertraging ontstaat doordat de overheidsinstantie(s) pas een maand later weer vergaderen. "Dan heb je gewoon iets niet lekker georganiseerd binnen je apparaat om de snelheid te

krijgen die jij van ons verlangt.” Deze opmerking houdt overigens geen verband met het opheffen van de Wgr-plusregio’s, maar heeft betrekking op de algemene relatie tussen overheden en uitvoerende instanties.

Respondent K merkt op dat er politiek gezien verschillen waren tussen de stadsregio en de provincie. Bij de stadsregio’s was sprake van een consensusmodel. Plannen werden pas uitgevoerd als de gemeenten er unaniem achter stonden. Dat wordt ook aangegeven door respondent H, die stelt dat een plan geen doorgang vond als wethouders het er niet mee eens waren. Bij de provincie wordt gewerkt met een democratisch model. Eén respondent beschrijft dit als een ánder spel. Voorheen was er veel ambtelijke voorbereiding en stonden ambtenaren dicht op de wethouders. “Bij de provincie is het doel om alles door Provinciale Staten te krijgen” (respondent K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015).

In alle onderzochte Wgr-pusregio’s zijn medewerkers die (erg) moeten aan de nieuwe situatie wennen of horen van collega’s dat ze moeite hebben met het invoeren van hun emailadres. “Het lijkt alsof er al een drempel ontstaat bij het intypen van @[provincienaam] En dat is niet alleen wat ik ervaar, maar ook mijn collega's” (respondent I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Een ander heeft besloten om zijn baan op te gaan zeggen vanwege de nieuwe cultuur.

Tot slot wordt opgemerkt dat er bij de provincie weliswaar meer overleggen zijn ingepland, maar dat het er meer gestructureerd is dan bij de stadsregio. Dat neemt niet weg dat over het algemeen wordt aangegeven dat de overleggen ook na het opheffen van de stadsregio goed zijn. Respondent C, betrokken bij de **Maaslijn** benadrukt dat er geen causaal verband is tussen overlegcultuur en het opheffen van de stadsregio’s: “de ambtenaren van de stadsregio die zijn toch weer ingedaald in de provinciale organisatie en die werken ook gewoon door aan de Maaslijn” (persoonlijke communicatie, 14 juli 2015). Doordat er nauwelijks nieuwe actoren bij de projecten worden betrokken, heeft dit nauwelijks invloed op de overlegcultuur.

De resultaten versus de theorie

In het theoretisch hoofdstuk is aangehaald dat overleg noodzakelijk is in situaties waar meerdere partijen bij betrokken zijn. De GCBD (2005) geeft aan dat het bij bestuurlijk drukte onder meer gaat om de effectiviteit en efficiëntie. Bestuurders kunnen wel bij elkaar komen, maar dat heeft geen nut als er uiteindelijk geen beslissingen worden genomen. De opvattingen hierover zijn wisselend: er zijn bijvoorbeeld twee respondenten die vonden dat er teveel overleg was en dat de Wgr-plusregio een “praatclub” was geworden. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat er efficiënt vergaderd werd en dat de provincie qua vergaderstructuur efficiënt is georganiseerd. Qua effectiviteit kan gesteld worden dat de agenda in de daarvoor geplande tijd behandeld kon worden in de tijd van de Wgr-plusregio’s. Bij de provincie zijn meer (gestructureerde) overleggen, maar ontbreekt het nut soms. Of de bestuurlijke drukte toe- of afneemt, is lastig te concluderen.

In kader 4 zijn de belangrijkste conclusies over het aspect overlegcultuur weergegeven.

Kader 4: Conclusies over het aspect overlegcultuur

- Alle respondenten geven aan dat de lijnen tussen ambtenaren en portefeuillehouder bij de Wgr-plusregio's korter waren dan nu bij de provincie het geval is.
- Twee respondenten (uit de regio's Utrecht en Eindhoven) vinden dat er sprake was van teveel overleg in de Wgr-plusperiode, terwijl de rest van de respondenten aangeeft dat de lengte van de agenda en het aantal overleggen in verhouding tot elkaar stonden.
- De provincie is een politieke organisatie met een democratisch model, de stadsregio was een organisatie met een consensusmodel.
- Bij de provincie is sprake van meer overleggen (waarvan het nut niet altijd duidelijk is), maar die overleggen zijn wel meer gestructureerd.

6.2.2 Sfeer en belangen

In deze paragraaf gaat het over vertrouwen tussen partijen en het omgaan met conflicterende opvattingen. Over de onderlinge sfeer wordt gezegd dat er in ieder geval naar een situatie wordt gestreefd waarin de betrokkenen elkaar vertrouwen: dat was in de tijd van de stadsregio's het geval en dat is ongewijzigd gebleven. Dat neemt niet weg dat er sprake was van meningsverschillen en onderlinge conflicten in de tijd van de Wgr-plusregio's. In zulke gevallen kan het er heftig aan toe gaan, zoals uit één van onderstaande citaten blijkt. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat personen en projecten van elkaar worden gescheiden.

> ***"Als er echt een onderwerp is waar ik bijna mensen naar de keel ben... [...] Als dat op de agenda kwam, dan was het altijd oorlog."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Personen en zaken worden gescheiden. We kennen elkaar goed genoeg om te zeggen dat we er niet zijn om elkaar te pesten." (****anoniem H, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

De respondenten wijten de onderlinge conflicten aan de verschillende belangen die iedere betrokken partij wil dienen. Een provincie moet zijn aandacht bijvoorbeeld over meer gemeenten verdelen dan alleen de gemeenten binnen de stadsregio. In dit geval kan het voorbeeld worden aangehaald van de Spoorzone Elst. Daar takt een regionale spoorlijn met ca. 3.000 dagelijkse reizigers aan op een spoorlijn waar iedere dag tien keer zoveel reizigers gebruik van maken. In de visie van de stadsregio moet er dan voorrang worden verleend aan die laatste spoorlijn, terwijl de provincie ook rekening dient te houden met de minder drukke spoorlijn. Binnen de regio zelf heerste overigens ook het risico dat er teveel aandacht wordt besteed aan de grote steden en dat het platteland achterblijft. In Overijssel is uit een onderzoek naar de uitgaven aan iedere gemeente echter gebleken dat een plattelandsgemeente het meeste geld had binnengehaald voor zijn projecten (respondent I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). De veronderstelling dat stadsregio's er vooral voor de steden zijn, werd daarmee ontkracht.

Niet alleen tussen de belangen van de provincie en de stadsregio zijn er verschillen, ook verschilden de belangen van gemeenten soms met die van de stadsregio, zoals blijkt uit het volgende citaat:

> ***"Er waren veel interessante discussies. De stadsregio wil gewoon een lijn van A naar B, terwijl gemeenten het tracé ook goed ingepast in hun omgeving willen zien."*** *(anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015)*

Er is bij de **Uithoflijn**, waar het bovenstaande citaat betrekking op heeft, de nodige discussie geweest over het tracé. De gemeente hechtte bijvoorbeeld veel waarde aan een trambaan door het gras, omdat het daarmee beter in de omgeving past. Het Bestuur Regio Utrecht wilde echter vooral een snelle, onderhoudsvriendelijke en dus grasvrije trambaan. Respondent F geeft aan dat het vooral zaken op detailniveau, ofwel over het uiterlijk van het tracé betrof dan over de route zelf. "Toen dat [het tracé, TW] eenmaal vastlag is er eigenlijk ook nooit meer gediscussieerd. Ik ken projecten waar men tot de aanleg over het tracé wordt gediscussieerd" (respondent F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015).

Ook in het kader van het **HOV-netwerk** Eindhoven is duidelijk dat de stadsregio naar een breder, algemeen belang kijkt voor meerdere gemeenten, terwijl de provincie ook belangen van andere gemeenten wil dienen en gemeenten zelf ook nog bepaalde belangen hebben. Op de vraag of er na HOV2 wordt begonnen met HOV3, geeft respondent A aan dat dit nog niet duidelijk is. "De provincie neemt niet één op één het stuk van 2010 over," het stuk waarin is vastgelegd wat de plannen en ambities zijn voor uitbreiding van het Hoogwaardig Openbaar Vervoer in de regio (respondent A, persoonlijke communicatie, 21 juli 2015). Op provinciaal niveau worden er andere prioriteiten gesteld dan toen de 21 gemeenten in de regio dat zelf konden doen, aldus respondent A. Dit onderkent ook respondent B. Die onderstreept tevens het belang van samenwerking en is van mening dat het "niet meer van deze tijd is" om als gemeente te zeggen dat je alles zelf wil doen. "Dat vind ik de problematiek van deze tijd. Dat je een majeure opgave hebt, die je moet vertalen tot de basis van de democratie waar vaak niet het begrip is voor het grote algemene belang" (respondent B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Wat de sfeer en belangen betreft kan het volgende worden geconcludeerd. Het opheffen van de Wgr-plusregio heeft er niet zozeer toe geleid dat de provincie het belang van de HOV-lijnen niet inziet, maar het is wel zo dat de provincie niet alleen rekening kan houden met de belangen van de voormalige Wgr-plusregio.

Bij de **Maaslijn** is er ook sprake van een verschil in belangen. De provincies Limburg en Noord-Brabant en de stadsregio Arnhem-Nijmegen hebben een duidelijk belang bij het elektrificeren en verbeteren van de Maaslijn. Respondent C geeft aan dat dit belang pas in een later stadium ook doordrong tot de provincie Gelderland. Die provincie had namelijk een aantal spoorlijnen geprioriteerd om in te investeren en daar zat de Maaslijn niet bij. De gedeputeerde moest dus enerzijds rekening houden met die prioritering, maar zag anderzijds ook in dat het "allemaal Limburgers zijn die naar Nijmegen gaan, die daar gaan studeren, daar gaan werken of daar gaan shoppen. Dus het is drie keer winst voor de provincie Gelderland" (respondent C, persoonlijke communicatie, 14 juli 2015). Dit is altijd een belangrijk verschil geweest tussen de stadsregio en de Provincie Gelderland: de een zag het belang en de noodzaak in, terwijl het voor de ander minder prioriteit heeft. Respondent D geeft aan dat het ook hier om een spel gaat. "En als ze [Provincie Gelderland, TW] iets niet willen, dan zie je weer wat lulligs in de krant." Dat geven ook respondenten C en K aan. Veel zaken werden via de media gespeeld, waardoor andere partijen – vaak de provincie Gelderland – gedwongen werden om een reactie te geven of actie te ondernemen. Het wegvallen van de stadsregio zorgt niet per definitie voor een andere sfeer. Het is wel zo dat er een extra partij was die het belang van het project inzag, waardoor een sterker blok gevormd kon worden.

Toch kan op basis van alle reacties niet worden gezegd dat er sprake was van wantrouwen. Wantrouwen wordt gezien als een te groot woord of als een onjuiste woordkeuze. Er kan worden gesteld dat de partijen bij alle projecten de intentie hadden om er samen uit te komen, in de wetenschap dat hun belangen soms (ver) uiteenliepen. "Het vertrouwen is gegroeid," concludeert respondent C over het project waar hij bij betrokken was, zonder daarmee te willen aangeven dat er überhaupt ooit sprake was van wantrouwen. Respondent E geeft aan dat de onderlinge overleggen deels tot doel hadden om een

vinger aan de pols te houden zodat tijdig bijgestuurd kon worden. Zo lang iedereen hetzelfde doel voor ogen heeft en iedereen zijn werk verricht, is er geen noodzaak voor (extra) controle. Respondent J legt nog de link met het mogelijke bestaan van verborgen agenda's, maar geeft aan dat het hebben van een volledig verborgen agenda nutteloos is:

> ***"Je kan wel een verborgen agenda hebben, maar verborgen agenda's werken alleen op het moment dat je coalities kunt vormen met anderen die je willen ondersteunen om iets anders binnen te halen."*** *(anoniem J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

De betrokken partijen waren transparant tegenover elkaar over hun belangen. Bovendien constateert respondent J uit de Regio Twente dat de wethouders Mobiliteit van de betrokken gemeenten tijdens vergaderingen van het Algemeen Bestuur boven hun partijen stonden. Een PvdA-, VVD- of ChristenUnie-wethouder stond daar dus niet namens zijn partij, maar namens de gemeente die hij vertegenwoordigde. Deze respondent kreeg ook niet de indruk dat alle PvdA-wethouders of alle VVD-wethouders tijdens de vergaderingen een front vormden omdat ze van dezelfde partij waren. Partijen en gemeenten werden dus los van elkaar gezien.

In de paragraaf over de financiën werd al aangegeven dat er een 'spel' werd gespeeld. Ook bij de vragen over de sfeer worden meermaals de woorden 'spel' en 'spelregels' genoemd, vooral in relatie tot de politieke besluitvorming. De volgende citaten illustreren dit.

> ***"Soms is er sprake van een spel dat gespeeld wordt. Dan wordt er gezegd dat er een afspraak is gemaakt, maar als je die dan zwart op wit wilt zien, is-ie er niet." (****anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Dus in die zin zijn de spelregels allemaal klip en klaar en weet men dus waar men aan toe is.."*** *(anoniem I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

Bij het deel over de besluitvorming werd al aangegeven dat betrokken elkaar goed genoeg kennen om te weten hoe zij het 'spel' spelen. Dit is van (positieve) invloed op de sfeer, ondanks dat de belangen tegenstrijdig kunnen zijn. De uitspraak van respondent I geeft aan dat de sfeer tussen de partijen positief was doordat de spelregels duidelijk zijn en iedereen dus weet waar hij aan toe is. Doordat niet alleen de taken en bevoegdheden duidelijk waren, maar ook de kaders waarbinnen projecten recht hadden op subsidie, kwamen gemeenten niet tot verrassingen te staan. Al voor het indienen van een subsidieaanvraag voor een project, wisten gemeenten dus of zij daar kans op maakten. Respondent G geeft in het kader hiervan aan dat een gemeente ooit had aangegeven dat zij recht had op een hogere bijdrage. Toen dat achteraf juist bleek te zijn, moest er dus extra geld worden toegezegd. Andere gemeenten wisten dus dat er minder geld beschikbaar was voor hun projecten. "Ja, dan heb je gewoon een heel duidelijk verhaal, ook richting de andere gemeenten".

De resultaten versus de theorie

Het is niet uitzonderlijk dat er verschillende belangen zijn tussen de betrokken partijen. Wolthuis (2012) en Fraanje (2007) gaven al aan dat maatschappelijke opgaven zich niets aantrekken van bestuurlijke grenzen. Een project als de Maaslijn (die door drie provincies loopt) toont dat bijvoorbeeld aan, waar vier overheden bij betrokken zijn met hun eigen ambities en belangen. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland zijn deze overheden bovendien autonoom op hun eigen grondgebied, wat het realiseren van maatschappelijke opgaven beperkt (Wolthuis, 2012). Eén van de risico's is dat de kleinste gemeente een besluit kan tegenhouden binnen een samenwerkingsverband. De door Wolthuis

(2012) omschreven begrippen vertrouwen en expliciete verwachtingen, zorgen ervoor dat de sfeer positief blijft. Van deze aspecten lijkt sprake te zijn geweest in de Wgr-plusregio's. Niet alleen werden betrokken personen en zaken van elkaar gescheiden, ook wisten de gemeenten op basis van vastgelegde kaders wat zij konden verwachten.

De belangrijkste conclusies over het aspect sfeer en belangen zijn in kader 5 weergegeven.

Kader 5: Conclusies over het aspect sfeer en belangen

- Ondanks de verschillende belangen tussen gemeenten, Wgr-plusregio en provincie, spreken de respondenten van een goede sfeer tussen de partijen.
- De sfeer wordt getypeerd als een 'spel'. De betrokken actoren ken(n)(d)en elkaar goed genoeg om te weten hoe het 'spel' door anderen gespeeld werd. Belangen verschilden weliswaar, maar de sfeer was (daardoor) positief.
- Personen, partijen en projecten werden van elkaar gescheiden. Gemeenten of wethouders van dezelfde partij zochten elkaar niet op tijdens vergaderingen.
- Dankzij heldere kaders voor subsidieaanvragen, wisten de partijen waar zij aan toe waren.
- Het opheffen van de Wgr-plusregio's heeft er niet toe geleid dat de sfeer en belangen veranderd zijn. Dat komt onder meer omdat nog steeds dezelfde personen bij de projecten betrokken zijn.

6.2.3 Inhoud en proces

In deze paragraaf gaat het onder meer over de vraag of inhoud belangrijker wordt geacht dan het proces, of andersom. Er wordt in ieder geval een bepaalde relatie door de respondenten verondersteld als het gaat om de inhoud en het proces. De respondenten verschillen echter van mening over het belang van beide facetten:

> ***"Het proces is soms lastig. Je weet niet altijd hoe het proces loopt, zeker als je met politieke organisaties en uitvoerende organisaties om tafel gaat zitten. Dan worden uitvoerende organisaties ineens politiek. En soms ken je het proces van die organisaties niet."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Alles moet goed gedocumenteerd worden. De ene partij zegt: 'vertrouw ons maar, het resultaat telt,' terwijl de andere partij alles goed vastgelegd wil hebben."*** *(anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015)*

Het citaat van respondent K laat zien dat de betrokken partijen deels verantwoordelijk zijn voor (duidelijkheid rondom) het procesverloop; dit was zo en dat geldt nu nog steeds. Sommige organisaties zijn niet transparant over hun eigen, interne processen, waardoor het voor de buitenwereld lastig te begrijpen is hoe het algehele proces is vormgegeven. Ook andere respondenten geven aan dat dit voorkomt wanneer politieke organisaties en uitvoerende organisaties samen om tafel gaan zitten. In dit verband wordt bijvoorbeeld de relatie tussen overheden en ProRail aangehaald, waar bij het aspect kostenramingen ook al over werd gesproken. Het is voor overheden niet altijd duidelijk hoe ProRail de processen intern georganiseerd heeft: "Iemand wil daar een plasje over doen en daar een plasje over doen en daardoor komen er allemaal dingen bij. […] En dan werd weer het stokje overgegeven en dan werd het weer door iemand anders…", aldus respondent K (persoonlijke communicatie, 10 juni 2015).

Respondent F is erg stellig en geeft aan dat het bij de Uithoflijn vooral over het proces ging. Zoals in het citaat hierboven aangegeven, moest in dat geval alles goed gedocumenteerd worden. Dat is niet

veranderd na het opheffen van de Wgr-plusregio. Respondent G is genuanceerder door te stellen dat het proces goed geborgd was, zodat het over de inhoud kon gaan. Het omgekeerde komt ook voor. Twee respondenten geven aan dat de inhoud altijd boven de politiek werd gesteld, waarbij ook de opmerking wordt gemaakt dat je alleen succesvol kunt lobbyen als je de inhoud van een project centraal stelt. Dit staat overigens los van het opheffen van de Wgr-plusregio's. De andere respondenten zitten in het midden. Respondent J uit de Regio Twente haalt een voorbeeld aan waarbij van het proces werd afgeweken. Er was een plan voor een fietspad door een woonwijk. Zowel het fietspad als de woonwijk doorliepen de gebruikelijke procedures om gerealiseerd te worden. Uiteindelijk waren alle procedures voor het fietspad doorlopen en kon het worden aangelegd, maar toen bleek dat de bouw van de woonwijk was uitgesteld. Nut en noodzaak van het fietspad vervielen daarmee ook, waarop is besloten om het fietspad niet aan te leggen.

Er lijkt sprake te zijn van twee verschillende opvattingen. Enerzijds is het proces noodzakelijk zodat partijen zich op de inhoud kunnen richten, anderzijds kan een te grote focus op het proces ervoor zorgen dat de inhoud te weinig aandacht krijgt. Respondent C, betrokken bij de Maaslijn, is van mening dat het hebben van inhoud een voorwaarde is voor goed lobbywerk, aangezien je anderen alleen met inhoud kunt overtuigen. Dat is ook de opvatting van respondent B uit de regio Eindhoven, die merkt dat de "kracht van het woord" sinds het opheffen van de Wgr-plusregio extra belangrijk is geworden, nu gemeenten op een vrijwillige manier samenwerken. Er is geen hogere autoriteit die beslist welke projecten wel of geen doorgang vinden. In een discussie die lijkt te verzanden in een welles-nietessfeer, zoals respondent H hieronder aangeeft, kan het effectief zijn om de inhoud te laten betijen door meer nadruk op de procesgang te leggen.

> ***"Ik heb wel eens een mediator ingeschakeld, twee juristen van beide partijen die een advies uitbrengen. Dan kom je uit de welles-nietes sfeer. Door die sfeer kun je persoonlijk geïrriteerd raken."*** *(anoniem H, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

Deze respondent heeft ten tijde van een discussie tussen twee partijen door twee juristen van beide partijen een gezamenlijk advies laten opstellen. Doordat beide partijen hun inbreng hadden en de juristen er samen uit moesten komen, konden de partijen zich uiteindelijk allebei in het advies vinden. Op die manier kwam de discussie uit de welles-nietessfeer. Ook deze situatie staat los van het opheffen van de Wgr-plusregio's, waarmee verschillen tussen vóór en na het opheffen lastig zijn aan te tonen.

De resultaten versus de theorie

Er lijkt geen sprake te zijn van een accent op processen en procedures, zoals Wolthuis (2012) het verwoordt, hoewel er uitzonderingen zijn. De overleggen in de Wgr-plusregio gingen over de inhoud, hoewel de noodzaak wordt ingezien van het goed borgen van de processen. Dankzij een goede structuur konden de overleggen goed verlopen. Er is dus geen sprake van bestuurlijke drukte als het gaat om processen en procedures. Alleen in de regio Eindhoven wordt aangegeven dat inhoud belangrijker is geworden sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's. In de andere regio's lijkt het opheffen geen invloed te hebben gehad op de nadruk op inhoud of proces.

In kader 6 zijn de belangrijkste conclusies over het aspect inhoud en proces weergegeven.

Kader 6: Conclusies over het aspect inhoud en proces

- De meningen verschillen over de vraag of er meer aandacht moet worden besteed aan inhoud of aan het proces.
- Twee respondenten uit Arnhem-Nijmegen en Twente zijn van mening dat de inhoud altijd boven de politiek werd gesteld in de tijd van de Wgr-plus, één respondent uit Utrecht geeft aan dat het proces belangrijker werd geacht en de andere respondenten geven aan dat de relatie inhoud-proces genuanceerder is.
- Inhoud wordt gezien als voorwaarde voor goed lobbywerk en helpt om andere partijen te overtuigen. Dat wordt door één respondent uit de regio Eindhoven van belang geacht in de nieuwe situatie waarbij gemeenten op vrijwillige manier samenwerken.

Hoewel het begrip niet tot de centrale vraagstelling van het onderzoek behoort, zijn, om de cirkel rond te maken, ook vragen gesteld aan de respondenten over het begrip bestuurskracht. Gemeentelijke samenwerking heeft immers tot doel om de bestuurskracht te vergroten. Omdat bestuurskracht noemenswaardige reacties, gedachten en ideeën bij de respondenten opriep, is een afzonderlijke paragraaf aan dit begrip gewijd.

6.3 Bestuurskracht

Bij bestuurskracht staat het begrip doelbereiking centraal. Ook wordt ingegaan op eventuele toekomstige aandachtspunten bij de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie. De onderstaande citaten schetsen de belangrijkste veranderingen die door de respondenten worden genoemd:

> *"**Gemeenten zitten minder aan het roer. Maar het wordt wel transparanter.**" (anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015)*
>
> *"**Wethouders hebben nu een adviserende rol gekregen naar de portefeuillehouder. Als ambtenaren en wethouders het in het verleden niet wilden, dan ging het ook niet door.**" (anoniem H, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

De respondenten hebben er allemaal vertrouwen in dat de doelen bereikt worden, ondanks het opheffen van de Wgr-plusregio's. Dat komt doordat de belangrijkste besluiten al zijn genomen in de tijd van de Wgr-plusregio's. Er wordt geconstateerd dat gemeenten minder aan het roer zitten, maar dat het in de nieuwe situatie wel transparanter wordt. Respondent F geeft bijvoorbeeld aan dat de huidige situatie beter aansluit bij de manier hoe "we Nederland hadden willen inrichten". Het gaat tijdens de interviewvragen over bestuurskracht vaker over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Zo worden door de respondenten onderwerpen en thema's aangehaald als de rol van de waterschappen, Wgr-plusregio's en provincies, en refereren sommige respondenten aan mogelijke alternatieve manieren om Nederland bestuurlijk in te richten. Vier respondenten wijzen erop dat het ooit de bedoeling was om Nederland onder te verdelen in regio's. Dit moest een alternatief zijn voor de provincies. Eén van de respondenten vergelijkt zijn voormalige Wgr-plusregio met een gemeente als Rotterdam. Die gemeente heeft slechts één burgemeester, een handvol wethouders en een gemeenteraad van ongeveer 40 leden. Hij verbaast zich erover dat de Wgr-plusregio's nu samenwerken op basis van bijvoorbeeld 20 burgemeesters, 20x5 wethouders en 20x30 raadsleden. "[…] en we hebben hetzelfde werkgebied ongeveer en we hebben dezelfde opgave en we zitten met honderden mensen die regio te besturen. Ik denk dat het niet van deze tijd is" (anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Deze respondent pleit er dan ook voor om tot grotere agglomeraties te komen. Toch blijkt dat het aantal gemeenten al

jaren afneemt dankzij fusies en herindelingen. Dat gebeurt volgens respondent B niet op de juiste manier, omdat het provinciebestuur ervoor gekozen heeft om herindelingen niet op te leggen maar van onderuit te laten groeien. Het gevolg is dat er gemeenten bij elkaar worden gevoegd waarvan de dorpen onderling nauwelijks verbintenis met elkaar hebben. De enige reden om samen te gaan is om enige zelfstandigheid te behouden en de stad op afstand te houden. Respondent B is van mening dat het plan van de superprovincies van Ronald Plasterk aangeeft dat Nederland wel toe wil naar grotere bestuurseenheden. De respondent concludeert:

> ***"Dus dit land blijft een beetje zweven tussen we willen het wel, we vinden ook met z'n allen dat het zou moeten, maar het komt er niet van."*** *(anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

Eén respondent maakt een kanttekening bij het idee om te streven naar grotere gemeentebesturen. Het probleem is dat dit op den duur waarschijnlijk leidt tot het ontstaan van stadsdeelraden. Men vindt de afstand tussen burger en bestuur dan te groot worden, en dat wordt opgelost met wijkraden, dorpsraden en stadsdeelraden. Er is volgens deze respondent sprake van een discrepantie:

> ***"Ik denk dat er een discrepantie is tussen 'het bestuur wil dicht bij de burger staan'. Als jij een bestuur hebt voor een gemeente van 700.000 inwoners wordt dat lastiger en zie je dus hulpconstructies ontstaan, of deelraden. Terwijl voor de deskundigheid van een ambtelijk apparaat zo'n grote gemeente best zinnig is. Want ja, je hebt meer voedingsbodem voor specialisten en deskundigen."*** *(anoniem A, persoonlijke communicatie, 21 juli 2015)*

Deze respondent geeft aan dat het op zich geen verkeerd idee is om de gemeenten, stadsregio's en provincies op te delen in 40 regio's, zoals in het verleden is geopperd. Hij waarschuwt wel dat dit weer tot de nodige discussie en ophef zal leiden:

> ***"Je sleutelt hiermee aan het Huis van Thorbecke en dat is in dit land vloeken in een kerk."*** *(anoniem A, persoonlijke communicatie, 21 juli 2015)*

Volgens één van de respondenten is er momenteel sprake van een zoektocht van zowel de provincie als de voormalige stadsregio naar de manier waarop er ambtelijk en bestuurlijk met elkaar moet worden omgegaan. Dit wordt niet gezien als iets negatiefs, maar het geeft wel aan de verandering duidelijk merkbaar is. Er wordt bijvoorbeeld ook aangegeven dat de Wgr-plusregio en de provincie van elkaar kunnen leren. Zo geeft één van de respondenten aan dat hij heeft geleerd van de provinciale lobbypolitiek, die hij "machtig mooi" vindt. Een ander vindt dat er goed wordt gekeken naar aspecten als opleiding en inwerkperiodes. "Je hebt echt de tijd om kennis te maken met de bedrijfsonderdelen, met wat er reilt en zeilt in zo'n provincie" (respondent J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). En zoals eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven, zijn de overleggen binnen de provincie meer gestructureerd dan bij de Wgr-plusregio. Andersom komt ook voor. Respondent J geeft aan dat de medewerkers van de stadsregio warm zijn ontvangen bij de provincie: "De secretaris zei ook: 'Blijf vooral even jezelf, want jullie doen dingen die wij willen leren." Een andere respondent benadrukt het verschil tussen de stadsregio en de provincie. De stadsregio was een netwerkorganisatie, terwijl de provincie een politieke organisatie is, maar volgens deze respondent wel een netwerkorganisatie wil zijn. Die "dynamiek" om een netwerkorganisatie te worden, neemt de stadsregio mee (respondent K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015).

Uiteindelijk geven zeven respondenten duidelijk aan dat het opheffen van de Wgr-plusregio's geen 'sprong vooruit' is geweest. Enkele reacties van deze respondenten op de vraag of de bestuurskracht van gemeenten en provincies toe- of afneemt:

> ***"Het is een vergissing geweest. Regio's zijn een goed schaalniveau."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Bij de regio ging het een stukje sneller. [...] Democratie in besluitvorming is echt killing."*** *(anoniem J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*
>
> ***"Het is bij een aantal dossiers zoeken waar bepaalde zaken worden belegd."*** *(anoniem I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*
>
> ***"Je hebt geen doorzettingsmacht meer, er staat niemand boven de partijen. Dus het is de kracht van het woord, het goeie stuk, en dan maar hopen dat het lukt."*** *(anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

Het verschil tussen de Wgr-plusregio's en de provincie komt in de reactie van respondent J naar voren. De provincie werkt volgens een democratisch model en de Wgr-plusregio volgens een consensusmodel. Dit werd eerder al aangegeven door respondent K en komt ook tot uiting in reacties van andere respondenten. In de Wgr-plusregio's werden plannen pas uitgevoerd als alle betrokkenen het ermee eens waren. Bij de provincie is sprake van een democratisch model, waardoor plannen ook doorgang vinden als niet alle partijen het ermee eens zijn. Met het consensusmodel was de stadsregio vaker geneigd om met standpunten te schuiven, terwijl de provincie zich meer vasthield, aldus respondent K. Toch geeft deze respondent ook aan dat de stadsregio's op den duur erg autonoom zijn geworden, waardoor hij het opheffen enigszins begrijpt. "We waren soms ook arrogant." Verder wordt door sommige respondenten benadrukt dat het in de huidige situatie niet altijd duidelijk is wie de beslissingen neemt. Het is nu een kwestie van de andere gemeenten overtuigen met een goed stuk, aldus respondent B. Respondent H sluit hierop aan door aan te geven dat wethouders meer moeten streven naar onderlinge afstemming. Deze respondent gaat in op een regionale doelstelling om het aantal reizigers in de bus te laten groeien. "Gemeenten mogen iets meer hun best doen om reizigers in de bus te krijgen. Want als een vervoerder met de ene wethouder wil praten, dan is dat opeens moeilijk en wordt de vervoerder naar een collega[-wethouder, TW] verwezen. Ze moeten meer spreken met eendracht." Om een regionale doelstelling te bereiken, is het belangrijk dat alle gemeenten bereid zijn om zich daarvoor in te zetten.

De andere respondenten zijn genuanceerder met hun mening. In hun ogen neemt de bestuurskracht van de provincies toe, bijvoorbeeld omdat er meer geld beschikbaar is. Ook wordt aangegeven dat dit niet duidelijk is te zeggen, omdat dat lastig is met 'als … dan'-vragen. Respondent F geeft aan dat het project waar hij bij betrokken is waarschijnlijk ook zonder de stadsregio gerealiseerd had kunnen worden, maar zegt ook dat de Wgr-plusregio's in ieder geval goed voor het OV-belang stonden. Ten opzichte van bijvoorbeeld sectoren als zorg, sport of onderwijs wordt het volgends deze respondent een stuk transparanter. Een andere respondent is "geen fan" van de stadsregio omdat het niet gelegitimeerd is. Buiten dit feit is deze respondent van mening dat het lastig is als de stadsregio en provincie binnen één project andere bevoegdheden hebben, waardoor onderlinge afstemming nodig is.

Kortom, ondanks de kleine meerderheid van de respondenten die stellig van mening is dat het geen stap vooruit is, wordt ook opgemerkt dat de veranderingen nog te "vers" zijn of dat het moeilijk is om op deze vraag een antwoord te geven.

De resultaten versus de theorie

Bij de vraag over bestuurskracht van gemeenten staat doelbereiking, ofwel het oplossen van maatschappelijke problemen, centraal. In het theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 3) werd door Van Bruggen et al. (2011) aangegeven dat het hierbij ook gaat om de begrippen autonomie en synergie centraal. Bij een samenwerkingsverband leveren gemeenten namelijk een zekere mate van autonomie in om meer synergie te creëren: hiermee kunnen maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd. Uit de reacties van de respondenten valt op te maken dat er sprake is van een zoektocht naar de "optimale schaal" om de samenwerking vorm te geven, hoewel deze volgens de Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015, p.22) niet bestaat. Volgens Van den Dool & Schaap (2014) geven gemeenten soms de voorkeur aan lichte vormen van samenwerking met minder regels en richtlijnen. Als met een 'lichte vorm' wordt bedoeld dat er geen duidelijke beslissingsmacht meer aanwezig is, dan is het de vraag of dit een succesvolle manier van samenwerken is. Zoals door één van de respondenten is aangegeven, moeten gemeenten elkaar nu overtuigen met een goed stuk en staat de 'kracht van het woord' centraal. Volgens Van Bruggen et al. (2011) kan de noodzaak tot afstemming nooit helemaal worden weggenomen. Er is namelijk sprake van autonome partners die een gezamenlijke ambitie nastreven. Bij één gemeentebestuur (die over de voormalige stadsregio-gemeenten zou besturen) zou die noodzaak tot afstemming wél worden weggenomen. Tegelijkertijd roept het hebben van één gemeente (bestaande uit ca. 20 voormalige stadsregio-gemeenten) de vraag op of dát de optimale schaal is waarop bestuurd moet worden. Zoals één van de respondenten aangaf, ontstaat daarmee de roep om wijk-, dorps- of stadsdeelraden, omdat de afstand tussen burger en bestuur te groot wordt gevonden. Bij het vormgeven van een samenwerking zónder autoritaire beslissingsmacht, is het volgens Van Bruggen et al. (2011) noodzakelijk dat er heldere kaders worden gecreëerd, dat duidelijk is welke belangen er zijn en dat er sprake is van een goed ingerichte overlegstructuur. Bovendien moet er sprake zijn van een goede vertrouwensbasis tussen alle partijen. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, dan is het inderdaad lastig om uit een situatie te komen waarin een hogere beslissingsmacht noodzakelijk wordt geacht. Hiermee wordt gerefereerd aan de uitspraken van respondenten omtrent vragen als 'wie beslist er nu?' en 'waar worden zaken nu belegd?'. Het is belangrijk dat hiervoor een duidelijke overlegstructuur wordt ingericht, zoals Van Bruggen et al. (2011) het verwoordt.

De belangrijkste conclusies over het aspect bestuurskracht zijn weergegeven in kader 7.

Kader 7: Conclusies over het aspect bestuurskracht

- Zeven respondenten geven aan dat het opheffen van de Wgr-plusregio's geen stap vooruit is.
- De andere respondenten zijn van mening dat dit genuanceerder ligt en mede afhangt van de situatie van waaruit je de veranderingen bekijkt.
- Bij het begrip bestuurskracht wordt door sommige respondenten gerefereerd aan de bestuurlijke inrichting van Nederland en worden voorstellen gedaan voor verbetering.
- De Wgr-plusregio was een netwerkorganisatie die werkte met een consensusmodel. De provincie is een politieke organisatie die werkt met een democratisch model. Beide hebben hun voor- en nadelen en kunnen van elkaar leren.

6.4 Bestuurlijke drukte

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten behandeld die bestuurlijke drukte bepalen. Pas aan het einde van de interviews zijn expliciete vragen gesteld over het begrip zelf. Er is aan de respondenten gevraagd of zij bekend zijn met het begrip en of zij er positieve of negatieve associaties bij hebben. Op deze manier kan worden bekeken welke eerder behandelde aspecten de meeste nadruk krijgen als wordt gevraagd wat het begrip bestuurlijke drukte wordt genoemd. Twee uitspraken die de algemene opvatting van de respondenten typeren, zijn de volgende:

> ***"[...] heel vaak vergaderen over hetzelfde onderwerp aan verschillende tafels in verschillende geledingen."*** *(anoniem F, persoonlijke communicatie, 24 juni 2015)*
>
> ***"Bestuurlijke drukte is er gewoon. Je moet wel kijken naar zo efficiënt mogelijke processen."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015)*
>
> ***"Heel veel overlegtafels, allemaal heel erg nuttig, zonder geld, zonder besluitvorming en met heel weinig resultaten."*** *(anoniem B, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015)*

Het begrip bestuurlijke drukte is bij tien van de twaalf respondenten bekend. Het stellen van de vraag over bestuurlijke drukte leidde bij deze groep respondenten vaak tot een lach of diepe zucht. "Ja, dat is de reden dat we zijn opgeheven", of "Uiteraard ben ik daarmee bekend." Eén van de respondenten die onbekend was met het begrip, kon zich er iets bij voorstellen, de andere deed een poging om tot een omschrijving te komen en meende dat het om prioritering van beleidswensen gaat. Op basis van alle antwoorden kan niet één duidelijke definitie worden gegeven en dat wordt door één van de respondenten treffend verwoord:

> ***"Ik vermoed dat als je drie mensen bij elkaar zet en je vraagt een definitie, dat ze alle drie een ander antwoord geven."*** *(anoniem J, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

Het begrip roept in ieder geval negatieve associaties op, wat met name wordt veroorzaakt door het woord 'drukte'. Nodeloos overleg, meer overleg dan noodzakelijk, een hoop poeha en drukdoenerij worden met het begrip geassocieerd. Ook wordt de nadruk gelegd op geld en de tijd die ermee gemoeid is en wordt aangegeven dat verschillende belangen ertoe kunnen leiden dat er meer overlegd moet worden. Door één respondent wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke drukte vanuit het perspectief van de bestuurder en vanuit het ambtelijk apparaat. In het eerste geval gaat het over het veelvuldig vergaderen in andere settingen en met andere personen, terwijl het laatste geval uitgaat van "de vele schijven" (personen of instanties) waar men langs moet om een besluit geregeld te krijgen (respondent A, persoonlijke communicatie, 21 juli 2015). Toch refereert ook zeker de helft van alle respondenten bij bestuurlijke drukte aan de relatie tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat. Er wordt aangegeven dat – zeker bij infrastructurele werken – veel voorbereiding nodig is, en dat die voorbereiding voor drukte kan zorgen.

Respondent H is van mening dat het begrip alleen positief kan worden opgevat als er wordt gesproken van bestuurlijke betrokkenheid of bestuurlijke daadkracht. Volgens deze respondent was er in de tijd van de stadsregio sprake van die betrokkenheid en daadkracht. Ook andere respondenten hebben het over de daadkracht waarmee regionale projecten uitgevoerd konden worden. Via de regio konden namelijk meerdere gemeenten tegelijkertijd hun stem laten horen. Het was mogelijk om meer bestuurlijke *druk* uit te oefenen op andere partijen om iets gerealiseerd te krijgen. Als regio wordt er namens meer gemeenten gesproken, dan wanneer de gemeenten dat individueel doen.

> ***"Ik zou liever willen spreken van bestuurlijke betrokkenheid of bestuurlijke daadkracht. Binnen de Wgr-plus was geen sprake van bestuurlijke drukte, omdat men er niet om de tafel zat omwille van het om de tafel zitten."*** *(anoniem H, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*

Sommigen concluderen dat bestuurlijke drukte een gegeven is waar niet aan valt te ontkomen. Bij een netwerkorganisatie worden nu eenmaal coalities gesmeed en allianties gevormd die voor de nodige drukte zorgen. Het is in zulke gevallen de vraag op welke manier zo efficiënt mogelijke processen tot stand kunnen komen, waarbij "de output en outcome zo goed mogelijk zijn" (respondent K, persoonlijke communicatie, 10 juni 2015).

Twee derde van de respondenten is van mening dat er in de tijd van de Wgr-plusregio's geen sprake was van bestuurlijke drukte, maar dat alle werkzaamheden – dus ook het noodzakelijk geachte overleg – erbij hoorden om de doelen te bereiken. Een bepaalde mate van 'drukte' hoort daar bij.

Of de bestuurlijke drukte toe- of afneemt nu de Wgr-plusregio's zijn opgeheven, is lastig te zeggen. De respondenten geven daarover onder meer het volgende aan:

> ***"Onze laatste bestuurders keken ook heel kritisch: moet ik hier zelf naartoe als regionaal portefeuillehouder of is het te regelen dat een van de andere wethouders gemandateerd namens de portefeuillehouder dingen ging doen. Ik heb de indruk dat sinds de Wgr-plus eraf is, er niet minder bestuurlijke drukte geworden is."*** *(anoniem I, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015)*
>
> ***"Maar ja, wat is bestuurlijke drukte? Ga eens naar Frankrijk om te kijken hoeveel overleggen daar zijn, hoeveel gemeenten... Er is altijd drukte."*** *(anoniem K, persoonlijke communicatie 10 juni 2015)*
>
> ***"Ik vind het bestuurlijke praat. En ja, ik heb er niet zo veel mee. [...] Ik constateer in ieder geval dat ik nu één partij minder aan tafel heb om zaken mee te doen."*** *(anoniem C, persoonlijke communicatie, 14 juli 2015)*

Respondent J geeft aan dat het een paar jaar duurt voordat antwoord kan worden gegeven op de vraag of de bestuurlijke drukte vermindert. Deze respondent benadrukt dat bestuurders bij de stadsregio in een vroeg stadium bij het besluitvormingsproject werden betrokken. In eerste instantie lijkt dat 'drukker' dan wanneer een bestuurder pas aan het eind ja of nee hoeft te roepen, maar het heeft als voordeel dat een bestuurder precies op de hoogte is van alle consequenties van een project. De kans dat hij voor het project stemt is dan groter. Dit is de zogenaamde 'voorkantsamenwerking' die ook in de paragraaf over besluitvorming is genoemd. Respondent I verwacht ook niet dat de drukte minder wordt, omdat ook een provincie moet zorgen voor draagvlak van de gemeenten. Ook wordt aangegeven dat het opheffen van de Wgr-plus waarschijnlijk geen gevolgen heeft gehad voor de agenda van de portefeuillehouder. Respondent C wil de discussie over bestuurlijke drukte en de stadsregio graag loskoppelen. Het is positief als gemeenten het met elkaar eens kunnen zijn en projecten uitvoeren, "maar daar heb je geen stadsregio voor nodig." Bij besluitvorming scheelt het in de nieuwe situatie bovendien dat er een partij minder aan tafel zit. Het gaat er volgens deze respondent om dat er doelen bereikt worden en het kan voorkomen dat er situaties zijn waarin het "bestuurlijk druk" is, maar "dat is goed, omdat je elkaar tegenkomt en elkaar spreekt." Respondent B laat weten dat de bestuurlijke drukte niet zal afnemen met het opheffen van de Wgr-plusregio's. Er blijven namelijk tientallen overleggen, werkgroepen en vormen van samenwerking bestaan. "Elk tafel op zich is zinvol bezig in het grote geheel. […] Als je het afschaft, of zegt: ik ga er niet naartoe, dan gebeurt er niets of word je niet meer betrokken, je bent er niet bij." Deze respondent concludeert dat het opheffen van overlegorganen "heel erg lastig" is.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat de respondenten de bestuurlijke drukte niet ervaren hebben, of dat ze het idee hebben dat deze 'drukte' altijd aanwezig is en er dus niets zal veranderen met het opheffen van de Wgr-plusregio's.

De resultaten versus de theorie

Het begrip bestuurlijke drukte blijkt op meerdere manieren geïnterpreteerd te worden. Ook in het theoretisch deel van dit onderzoek is duidelijk geworden dat er geen eenduidige definitie van bestaat. Het valt op dat de respondenten zowel refereren aan de horizontale als verticale bestuurlijke drukte, zoals Van de Peppel et al. (2013) het onderscheiden. Enerzijds wordt aangegeven dat het argument om de Wgr-plusregio's op te heffen "schromelijk overdreven is" (anoniem G, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015), waarmee wordt verwezen naar de verticale bestuurlijke drukte, ofwel het aantal overheidsinstanties dat bij een project betrokken is. Anderzijds gaat het over de 'drukte' binnen de stadsregio's, ofwel de horizontale bestuurlijke drukte. Hierbij wordt onder meer gerefereerd aan de overleggen of de 'vele schijven' waar men doorheen moet om een besluit rond te krijgen. Wolthuis (2012) en Teisman (2007) gaven al aan dat bestuurlijke drukte nooit helemaal te vermijden is. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat er altijd overleg en afstemming tussen partijen nodig is en er dus sprake is van een bepaalde 'drukte'. Daarmee geven zij ook aan dat het opheffen van de Wgr-plusregio's waarschijnlijk niet leidt tot een vermindering van de bestuurlijke drukte. Wat opvalt is dat respondenten liever van betrokkenheid, daadkracht of druk spreken in plaats van drukte, zodat het begrip op een positieve manier wordt opgevat. Hier wordt in de literatuur geen aandacht aan besteed. De begrippen bestuurlijke daadkracht en bestuurlijke druk kunnen wellicht de positieve tegenhanger worden van het door de respondenten negatief opgevatte begrip bestuurlijke drukte.

De belangrijkste conclusies over het aspect bestuurlijke drukte zijn weergegeven in kader 8.

Kader 8: Conclusies over het aspect bestuurlijke drukte

- Tien respondenten zijn bekend met het begrip bestuurlijke drukte, twee kunnen zich er iets bij voorstellen.
- Bestuurlijke drukte is een begrip dat niet eenduidig wordt gedefinieerd, maar de associaties van de respondenten zijn overwegend negatief.
- Het argument dat Wgr-plusregio's voor bestuurlijke drukte zorgen, is volgens acht respondenten overtrokken. Eén respondent is van mening dat de Wgr-plusregio's een praatclub waren geworden, een ander vindt dat daar geen duidelijk antwoord op is te geven.
- Twee derde van de respondenten vindt dat een bepaalde mate van 'drukte' noodzakelijk is om doelen te bereiken.
- Volgens de respondenten neemt de bestuurlijke drukte niet af na het opheffen van de Wgr-plusregio's.
- De kracht van de Wgr-plusregio's was dat ze voor bestuurlijke *druk* zorgden naar andere overheden en partijen. De bestuurlijke daadkracht was daardoor groot.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews gepresenteerd. Op basis daarvan kunnen antwoorden worden gegeven op de deelvragen 4, 5 en 6:

4. *In hoeverre werd er vóór het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?*
5. *In hoeverre wordt er sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?*

6. *Is het verschil in ervaren bestuurlijke drukte te verklaren door de opheffing van de Wgr-plusregio's?*

Aan het begin van dit hoofdstuk is al aangegeven dat de interviews zo waren opgebouwd, dat in het eerste deel verschillende aspecten van bestuurlijke drukte zijn behandeld, om vervolgens aan het einde op het begrip zelf in te gaan.

Uit de antwoorden blijkt dat de meeste respondenten het argument van bestuurlijke drukte niet goed begrijpen: bestuurlijke drukte, als daar al sprake van was, hoorde er 'gewoon' bij, en met het opheffen van de Wgr-plusregio's zal dat waarschijnlijk niet veel veranderen. Wanneer wordt ingezoomd op de verschillende aspecten die bestuurlijke drukte bepalen, dan valt op dat er bij bepaalde aspecten meer 'drukte' wordt ervaren dan bij andere. De belangrijkste opmerkingen per aspect worden hieronder weergegeven:

- Besluitvorming. Met betrekking tot de taken en bevoegdheden is het belangrijkste verschil dat in de nieuwe situatie niet altijd duidelijk is waar bepaalde zaken worden belegd en besluiten worden genomen. De bestuurlijke drukte die op dit gebied wordt ervaren neemt wat dat betreft toe en wordt in dit geval ook gewijd aan het opheffen van de Wgr-plusregio.
- Financiën. Met betrekking tot de financiën wordt aangegeven dat er projecten zijn waarbij de projectkosten duidelijk zijn, en dat er projecten zijn waarbij het financiële traject langer duurt vanwege de kostenramingen en discussie over de verdeling van de kosten. Het is echter niet duidelijk of er in de nieuwe situatie iets verandert met betrekking tot de ervaren bestuurlijke drukte en dus ook niet of dit te wijten is aan het opheffen van de Wgr-plusregio's.
- Overlegcultuur. Wat de overlegcultuur betreft zijn twee respondenten van mening dat er teveel werd overlegd. Andere respondenten vinden dat er een goede balans was tussen het aantal overlegmomenten en de beslissingen die werden genomen. Wel wordt opgemerkt dat het nut van sommige vergaderingen bij de provincie niet duidelijk is, ondanks de gestructureerdheid van de overleggen. Er kan worden geconcludeerd dat de ervaren bestuurlijke drukte lijkt toe te nemen en dat dit verschil te verklaren is door het opheffen van de Wgr-plusregio's.
- Sfeer en belangen. De overlegsfeer was positief, doordat personen en zaken van elkaar werden gescheiden. Het vertrouwen, een belangrijke basis voor overleg, was goed of in de loop der tijd zelfs gegroeid. Dat betekent niet dat de partijen onderling het steeds met elkaar eens waren. Er was sprake van verschillende belangen, ook tussen de stadsregio's en de provincie. De gedachte was om er eerst samen uit te komen, en pas daarna de formele weg te kiezen. Aan deze situatie is volgens de respondenten niets veranderd, behalve dat er één partij minder (de Wgr-plusregio) bij projecten betrokken is. De ervaren bestuurlijke drukte blijft dan ook gelijk. Het opheffen van de Wgr-plusregio's heeft dus geen invloed gehad op de ervaren bestuurlijke drukte met betrekking tot dit aspect.
- Inhoud en proces. Inhoud en proces zijn nauw met elkaar verbonden. De één vindt dat de inhoud altijd vooraan stond of moet worden gesteld, de ander is van mening dat het proces een belangrijke voorwaarde is om tot een goede inhoudelijke discussie te komen. Dat neemt niet weg dat soms van het proces wordt afgeweken. Hier lijkt in de situatie niets te veranderen, wat betekent dat de ervaren bestuurlijke drukte gelijkt blijft. Ook hier geldt dat het opheffen van de Wgr-plusregio's geen invloed gehad lijkt te hebben op de ervaren bestuurlijke drukte met betrekking tot dit aspect.
- Bestuurskracht. Het is lastig te zeggen of de bestuurskracht van gemeenten en provincies toeneemt en of projecten ook zonder de Wgr-plusregio's gerealiseerd hadden kunnen worden. Provincies staan in de nieuwe situatie waarschijnlijk sterker en de kracht van gemeenten neemt

af doordat zij minder invloed kunnen uitoefenen. De vraag over bestuurskracht houdt verband met de bestuurlijke inrichting van Nederland. Hiervoor worden verschillende initiatieven aangedragen, hoewel ook de opmerking wordt gemaakt dat nieuwe suggesties nieuwe discussies met zich meebrengen.

- Bestuurlijke drukte. Bestuurlijke drukte is voor de meeste respondenten een bekend begrip en roept negatieve associaties op. Toch geven de meeste respondenten aan dat er geen sprake was van bestuurlijke drukte. Ze zijn van mening dat er weinig verandert in de nieuwe situatie. Er worden ook alternatieve benamingen genoemd voor het begrip, zoals bestuurlijke daadkracht, bestuurlijke betrokkenheid en bestuurlijke *druk*. Doordat de gemeenten in regioverband samenwerkten, konden ze meer *druk* uitoefenen op andere partijen om projecten te realiseren. In dat opzicht nam hun bestuurskracht ook toe.

De bovenstaande conclusies geven een beknopt antwoord op de vragen 4 en 5: *"In hoeverre werd er vóór* (vraag 4) en *sinds* (vraag 5) *het opheffen van de Wgr-plusregio's bestuurlijke drukte ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren?".* In eerste instantie zou de algemene conclusie zijn dat er geen sprake was van bestuurlijke drukte en dat deze sinds het opheffen toeneemt, maar op basis van de verschillende aspecten ligt het antwoord genuanceerder. Met het opheffen van de Wgr-plusregio's wordt vooral gerefereerd aan de verticale bestuurlijke drukte: er is één partij minder. Dit is voor de besluitvorming enerzijds positief (hoe minder partijen, hoe sneller het proces), maar wordt anderzijds als negatief ervaren: gemeenten konden als regio meer druk uitoefenen. Wanneer een link wordt gelegd met de structuur- en cultuurfactoren, kan worden gesteld dat de belangrijkste veranderingen betrekking hebben op de kleine structuurfactoren. Met name omtrent de verdeling van taken en bevoegdheden en besluitvorming ontstaat enige onduidelijkheid, omdat in de nieuwe situatie niet altijd duidelijk is waar bepaalde zaken worden belegd en besluiten worden genomen. Bij de cultuurfactoren is er sprake van een omslag binnen de overlegcultuur, waar veel respondenten aan moeten wennen. Dit is één van de grote cultuurfactoren zoals ze door Wolthuis (2012) worden onderscheiden. Binnen de kleine cultuurfactoren lijkt er daarentegen geen verandering in de ervaren bestuurlijke drukte te zijn. Vraag 6, *"Is het verschil in ervaren bestuurlijke drukte te verklaren door de opheffing van de Wgr-plusregio's?"* kan daarmee voor sommige aspecten bevestigend worden geantwoord.

Op basis van bovenstaande conclusies zijn de laatste deelvragen beantwoord. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van deze deelvragen en de eerder beantwoorde deelvragen een antwoord gegeven op de centrale vraag: *"Hoe is de ervaren bestuurlijke drukte rondom OV-projecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven te verklaren na het opheffen van de Wgr-plusregio's?"*

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden op basis van de resultaten conclusies (§6.1) getrokken. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor beleid (§6.2) en vervolgonderzoek (§6.3). Dit hoofdstuk sluit af met een kritische reflectie op de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd (§6.4).

7.1 Conclusies

In dit onderzoek is gekeken naar het effect van het opheffen van de Wgr-plusregio's op de ervaren bestuurlijke drukte. Dat is gebeurd aan de hand van de volgende vraag:

Hoe is de ervaren bestuurlijke drukte rondom OV-projecten in de Wgr-plusregio's Arnhem-Nijmegen, Twente, Utrecht en Eindhoven te verklaren na het opheffen van de Wgr-plusregio's?

Allereerst moet opgemerkt worden dat er geen duidelijke definitie bestaat van bestuurlijke drukte. In het theoretisch hoofdstuk wordt weliswaar aangegeven dat het kan worden omschreven als 'veel handen, maar weinig regie', maar auteurs als Wolthuis (2012), Teisman (2007), Dölle (2011) en Van de Peppel et al. (2013) benadrukken allen andere aspecten. Dit wordt ook bevestigd door de 12 respondenten, die allemaal een andere definitie geven van het begrip bestuurlijke drukte. Het was daarom noodzakelijk om het begrip te 'ontleden' en verschillende aspecten te belichten. Allereerst kan er een onderscheid worden gemaakt tussen horizontale (te veel deelnemers bij besluitvorming) en verticale (te veel bestuurslagen) drukte. Daarnaast zijn aan de hand van de theorie van Wolthuis (2012) structuurfactoren en cultuurfactoren onderscheiden die bestuurlijke drukte bepalen. De grote structuurfactoren vormen min of meer de aanleiding voor het onderzoek. De bestuurlijke inrichting van Nederland, met de Wgr-plusregio's als extra functioneel bestuur, stond immers ter discussie. Er is dan ook voornamelijk aandacht besteed aan de kleine structuurfactoren en de cultuurfactoren. Voor het verzamelen van die gegevens is met bestuurders en ambtenaren gesproken.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten, luidt het antwoord op de hoofdvraag als volgt: op een gesloten vraag of er ten tijde van de Wgr-plusregio's sprake was van bestuurlijke drukte rondom OV-projecten, wordt meestal 'nee' geantwoord. Wanneer naar verschillende aspecten van het begrip bestuurlijke drukte wordt gekeken, valt op dat dit antwoord genuanceerder ligt. Zo neemt de drukte rondom de besluitvorming in de nieuwe situatie toe en lijkt er binnen de overlegcultuur ook een toename te zijn van de bestuurlijke drukte. Bij de andere aspecten worden vooralsnog geen veranderingen ervaren of is het (nog) niet mogelijk om daar uitspraken over te doen. Bovendien worden de veranderingen toegeschreven aan het opheffen van de Wgr-plusregio's.

Hierboven wordt duidelijk dat een eenduidig antwoord op de hoofdvraag niet is te geven, omdat het begrip bestuurlijke drukte in dit onderzoek is onderverdeeld in meerdere aspecten. Per aspect is gekeken of er bestuurlijke drukte werd en wordt ervaren door betrokken bestuurders en ambtenaren. Op basis van hun respons, worden de volgende conclusies getrokken:

1. *Hoewel bij de Wgr-plusregio als bij de provincie duidelijkheid was/is over de taken en bevoegdheden, is nu de vraag waar de besluiten worden genomen binnen een vrijwillig samenwerkingsverband.*

Bij de Wgr-plusregio's moesten gemeenten verplicht met elkaar samenwerken. Besluiten werden dus door alle gemeenten genomen. Het voordeel hiervan was dat gemeenten de kaders gezamenlijk vaststelden en iedereen wist waar hij aan toe was. Er werd in die situatie geen bestuurlijke drukte

ervaren. Met een vrijwillige vorm van samenwerking ontstaat de vraag waar besluiten worden genomen als gemeenten het onderling niet eens kunnen worden. Het ontbreekt namelijk aan een autoriteit met beslissingsbevoegdheid. Omdat het risico bestaat dat dit leidt tot meer overleggen, is de kans aanwezig dat de ervaren bestuurlijke drukte toeneemt.

2. *De werkwijze: 'er is geld waar projecten bij verzonnen moeten worden' is vervangen door 'er is een project waar geld voor gezocht moet worden'.*

De Wgr-plusregio's beschikten over een pot met geld waar de betrokken gemeenten projecten mee financierden. Bij de provincie is weliswaar ook geld beschikbaar, maar dat geld wordt niet automatisch toebedeeld aan gemeenten. Gemeenten zullen dus (meer) energie moeten stoppen in het binnenhalen van subsidiegelden voor hun projecten. Het 'spel' om subsidie te verkrijgen is daarmee veranderd. Buiten het feit dat er één financiële partij minder aan tafel zit, is er met het opheffen van de Wgr-plusregio's niets veranderd. In dat opzicht is er geen verandering in de mate waarin bestuurlijke drukte wordt ervaren.

3. *Er wordt bij de Wgr-plusregio's en bij de provincie veel overlegd, maar het nut van alle vergaderingen is niet altijd duidelijk.*

Over het algemeen ervaren de respondenten dat er een goede balans is tussen het aantal overlegmomenten en de beslissingen die werden genomen. Die conclusie geldt voornamelijk voor de Wgr-plusregio's, waarbij de agendapunten in de geplande tijd behandeld konden worden. De ervaringen bij de provincie zijn dat de overleggen meer gestructureerd zijn, en er sprake is van meer overleggen dan bij de Wgr-plusregio. Wel wordt opgemerkt dat het nut van sommige vergaderingen bij de provincie niet duidelijk is, omdat blijkt dat er geen agendapunten voor worden aangedragen. Hiermee lijkt de ervaren bestuurlijke drukte toegenomen sinds het opheffen van de Wgr-plusregio's.

4. *Er was en er is sprake van een positieve overlegsfeer waarin personen, partijen en projecten van elkaar worden gescheiden.*

Het vertrouwen, een belangrijke basis voor overleg, was goed of is in de loop der tijd zelfs gegroeid. Dat betekent niet dat de partijen het onderling altijd met elkaar eens waren. De partijen zijn zich ervan bewust dat iedereen andere belangen heeft. Ook tussen de stadsregio's en de provincie was sprake van conflicterende belangen. Deze situatie is door één van de respondenten expliciet verwoord: "dat de rolverdeling duidelijk is, wil nog niet zeggen dat het daarmee makkelijker wordt." Er heerste een sfeer waarin de partijen de intentie hadden om er eerst samen uit te komen en pas daarna voor de formele weg kozen om het conflict op te lossen. De ervaren bestuurlijke drukte blijft in dat opzicht gelijk.

5. *Inhoud en proces zijn allebei noodzakelijk voor een goede besluitvorming.*

Voor goed lobbywerk en als overtuigingsmiddel naar andere partijen is het belangrijk om te focussen op de inhoud. Nadruk op het proces kan een middel zijn om de inhoud goed te borgen. Het belang van de inhoud wordt met het opheffen van de Wgr-plusregio's echter belangrijker. Gemeenten moeten elkaar met woorden overtuigen van het belang van projecten, omdat er geen autoriteit is die de uiteindelijke beslissingen neemt. Het kan in dat opzicht lastiger zijn om projecten van de grond te krijgen. De ervaren bestuurlijke drukte in relatie tot inhoud en proces lijkt gelijk te blijven, hoewel de kans bestaat dat de inhoud in de toekomst belangrijker wordt.

6. *De bestuurskracht van gemeenten neemt af na het opheffen van de Wgr-plusregio's.*

De respondenten ervaren dat gemeenten minder aan het roer staan na het overhevelen van de Wgr-plustaken naar de provincie. Er is geen regionaal geld meer beschikbaar voor projecten en gemeenten

zullen in een andere overlegstructuur tot overeenstemming met elkaar moeten komen. Dit kan leiden tot een situatie waarin volgens de respondenten het risico bestaat dat er veel gepraat wordt, maar uiteindelijk geen beslissingen worden genomen.

7. *Het begrip bestuurlijke drukte is contextafhankelijk.*

Het begrip bestuurlijke drukte kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd en nagenoeg iedereen heeft er andere associaties bij. Bij een gesloten vraag ("was er sprake van bestuurlijke drukte?") geven de meeste respondenten aan dat ze geen bestuurlijke drukte hebben ervaren en dat ze zelfs verwachten dat de 'drukte' in de nieuwe situatie zal toenemen. Wanneer wordt ingezoomd op de verschillende aspecten die bestuurlijke drukte bepalen, dan valt op dat dit beeld genuanceerder ligt en dat er bovendien verschillen zijn tussen de Wgr-plusregio's. In dat opzicht is het afhankelijk van de context of er sprake is van bestuurlijke drukte. Zo komt onder meer naar voren dat het aantal betrokken partijen (en het aantal verschillende belangen) van invloed is op de duidelijkheid rondom taken en bevoegdheden en de mate van overlegvoeren – en daarmee de ervaren bestuurlijke drukte.

8. *Een optimale schaal voor de bestuurlijke inrichting bestaat niet.*

Een belangrijke conclusie is dat er met het afschaffen van de Wgr-plusregio's een nieuw hoofdstuk is toegevoegd aan de discussie over de optimale bestuurlijke inrichting van Nederland. Het Huis Van Thorbecke dat in de 19e eeuw is ontwikkeld, is voortdurend uitgebreid en aangepast, hoewel het in grote lijnen nog steeds intact is. Eén van die zogenaamde 'bijgebouwen', de Wgr-plusregio's, kwamen en zagen, maar overwonnen niet allemaal. Dat wil dus niet zeggen dat het verhaal van de Wgr-plusregio's ophoudt. Er is namelijk nog altijd sprake van een tendens waarbij gemeenten worden samengevoegd en het bestaan van de waterschappen en ook van de provincie voorafgaand aan nieuwe verkiezingen ter discussie worden gesteld. Als het voorgestelde, maar vanwege de vele kritiek afgeschoten plan voor de 'superprovincies' doorgang had gevonden, was Nederland binnenkort enkele provincies armer geweest. Het opheffen van de Wgr-plusregio's past binnen de discussie over een optimale schaal van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Met herindelingen, zogenaamde 'superprovincies' en allerlei vormen van gemeentelijke samenwerking, proberen gemeenten en provincies hun bestuurskracht te vergroten. Toch is het moeilijk om te zeggen of de Wgr-plusregio's het antwoord zijn op de vraag om maatschappelijke opgaven te realiseren.

In tabel 10 wordt per aspect aangegeven wat de belangrijkste conclusies zijn. Daarin komt ook naar voren wat het effect is geweest van het opheffen van de Wgr-plusregio's op de ervaren bestuurlijke drukte.

Tabel 10: *Conclusies per aspect.*

Aspect	Effect van het opheffen van de Wgr-plus op de bestuurlijke drukte	Algemeen beeld
Besluitvorming	Neemt toe	De vraag rijst waar de besluitvorming in de huidige situatie plaatsvindt, aangezien de provincie alles zo lokaal en regionaal mogelijk wil beleggen maar er op regionaal niveau geen autoriteit met beslissingsbevoegdheid is.
Financiën	Niet duidelijk	Het politieke spel om geld binnen te halen blijft bestaan. Voorheen was er geld waar projecten bij gezocht konden worden. Nu moet er bij de projecten geld gevonden worden.

Overlegcultuur	Lijkt toe te nemen	Er is sprake van een andere overlegcultuur. Bij de provincie zijn meer overleggen, maar is het meer gestructureerd. Het nut van sommige overleggen is niet altijd duidelijk.
Sfeer en belangen	Blijft gelijk	Er is sprake van een goede vertrouwensbasis en conflicten worden uitgesproken. Ondanks verschillende belangen, wordt er constructief naar een oplossing toegewerkt. Personen, partijen en zaken worden van elkaar gescheiden.
Inhoud en proces	Lijkt gelijk te blijven	Inhoud en proces staan in dienst van elkaar. Het proces draagt bij aan het borgen van de inhoud, maar krijgt niet de meeste aandacht. De inhoud wordt belangrijk geacht voor een goed verhaal tegenover andere partijen.

Verder wordt er nog conclusies getrokken met betrekking tot de begrippen bestuurskracht en bestuurlijke drukte. Deze zijn weergegeven in tabel 11.

Tabel 11: *Conclusies bestuurskracht en bestuurlijke drukte.*

Bestuurskracht	De bestuurskracht van gemeenten neemt af. Er is behoefte aan een autoritaire beslissingsmacht als gemeenten er onderling niet uitkomen. Bovendien past de vraag over bestuurskracht binnen een discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland. De kracht van de stadsregio's was de bestuurlijke druk die uitgeoefend werd om maatschappelijke opgaven te realiseren.
Bestuurlijke drukte	Op een gesloten vraag wordt meestal aangegeven dat er geen sprake was van bestuurlijke drukte. Er kon soms veel gepraat worden, maar de overleggen werden nuttig geacht. In plaats van drukte, wordt liever gesproken over bestuurlijke daadkracht, bestuurlijke betrokkenheid of bestuurlijke druk.

Op basis van deze conclusies worden in de volgende paragraaf enkele concrete beleidsaanbevelingen gedaan.

7.2 Aanbevelingen voor beleid

Tijdens de gesprekken is opgevallen dat er bepaalde structuur- en cultuurverschillen bestaan tussen de Wgr-plusregio's en de provincies. Nu de Wgr-plusregio's zijn opgeheven, is het mogelijk om te kijken welke positieve ervaringen meegenomen kunnen worden naar de provincie, en in welk opzicht de provincie taken beter kan oppakken dan de Wgr-plusregio's. Op basis van de resultaten, worden de volgende concrete beleidsaanbevelingen gedaan:

1. *Zorg dat er binnen een samenwerkingsverband sprake is van een autoriteit met beslissingsbevoegdheid.*

Uit dit onderzoek is gebleken dat Wgr-plusregio's uitblonken in hun daadkracht, betrokkenheid en bestuurlijke druk. Dat werd veroorzaakt door een gedegen ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van projecten binnen de diverse gemeenten. Het voordeel hiervan was dat er tijdens de vergaderingen met goed gevulde agenda's op een efficiënte manier onderwerpen weggestreept konden worden. Met de overgang van de Wgr-plustaken is samenwerking tussen gemeenten niet meer verplicht. Het voortzetten van een vrijwillige samenwerking is mogelijk, maar er wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat er een autoriteit is die beslissingsbevoegdheid heeft. Iemand moet op een gegeven moment zeggen wat er wel en niet gebeurt. Kortom, er moet sprake zijn van een functioneel bestuur, zoals Wolthuis (2012) één van

de grote structuurfactoren omschrijft. Volgens de auteur zorgt een dergelijk bestuur voor bestuurlijke drukte, maar het kan tegelijkertijd wél bijdragen aan een efficiënte besluitvorming.

2. *Houd de overlegstructuur en –cultuur bij de provincie nog eens kritisch tegen het licht.*

In een grotere organisatie is het onvermijdelijk dat de afstand tussen ambtenaren, teamleider en portefeuillehouder groter is dan bij een Wgr-plusregio. Toch moet het alarmerend zijn voor een organisatie als medewerkers moeite hebben met het invullen van @[provincienaam] of hun baan willen opzeggen vanwege de grote verschillen die er zijn ontstaan sinds de transitie van de Wgr-plustaken. Dit zijn enkele argumenten die genoemd zijn door de respondenten, hoewel het individuele gevallen betreft. Er wordt aangegeven dat er bij de provincie gestructureerd wordt overlegd. Tegelijkertijd zijn er overleggen die niet door iedereen worden bijgewoond omdat niet duidelijk is welk doel ze dienen. Het is aan te bevelen om overleggen te schrappen waarvan de agenda niet wordt gevuld of de betrokkenen beter te informeren over het nut van de overleggen. Een sterk punt van de Wgr-plusregio's was immers dat dankzij een goede voorbereiding veel agendapunten eenvoudig behandeld konden worden.

3. *Zet als provincie meer in op voorkantsamenwerking.*

Bij de Wgr-plusregio's werden partijen in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken. De provincie wordt gezien als een weinig open organisatie die veel zaken intern voorbereidt en aan het einde naar buiten treedt met de plannen. Het risico bestaat hierbij dat partijen na een lang voorbereidingstraject met bezwaren komen, die dankzij meer voorkantsamenwerking voorkomen hadden kunnen worden. Door een van de respondenten werd het omschreven als 'eerst iets opbouwen en daarna weer afbreken of repareren'. Wanneer de provincie meer inzet op voorkantsamenwerking, is de kans groter dat er achteraf minder aan het plan 'gerepareerd' hoeft te worden.

Tot slot wordt ook het volgende – algemene – advies gegeven:

4. *Houd de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland gaande.*

De Wgr-plusregio's zijn in het verleden opgericht met het doel om door middel van een verplichte samenwerking maatschappelijke opgaven te realiseren op onder meer het gebied van verkeer en vervoer. Tijdens het onderzoek kwam onder meer het Huis van Thorbecke ter sprake. Hierbij is door respondenten ingegaan op het bestaansrecht van onder meer waterschappen, de provincie en uiteraard de (Wgr-plus)regio. Zoals al eerder is aangegeven, bestaat voor een bestuurlijke inrichting geen optimale schaal. Dat wil niet zeggen dat onderzoek naar nieuwe mogelijkheden overbodig is. Zo lang het streven is om met nieuwe of aanvullende bestuurslagen de bestuurskracht van overheden te vergroten, is het goed om deze initiatieven te blijven stimuleren.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek biedt aanleiding voor vervolgonderzoek. Hiervoor worden drie aanbevelingen gedaan.

Ten eerste wordt aanbevolen om dit onderzoek op termijn te herhalen. Het onderzoek is enkele maanden na de transitie van de Wgr-plustaken gestart. Daarmee zijn enkele eerste resultaten verkregen over de ervaren bestuurlijke drukte door bestuurders, ambtenaren en andere betrokkenen. Het verdient aanbeveling om het onderzoek over bijvoorbeeld een jaar te herhalen, als de transitie volledig is afgerond en ambtenaren en bestuurders meer aan de nieuwe situatie gewend zijn. Op die manier is de kans groter dat de respondenten een goede vergelijking kunnen maken. Bovendien is het aan te raden om het onderzoek uit te breiden, zowel wat het aantal respondenten betreft als het aantal regio's. In dit onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt. Met een (aanvullend) kwantitatief

onderzoek kunnen nog meer gegevens worden verzameld. Wellicht dat daarmee ook meer bestuurders worden bereikt, omdat het invullen van een enquête minder tijd van iemand vraagt dan deelname aan een interview.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling om nader onderzoek te verrichten naar het begrip bestuurlijke *druk*. In dit onderzoek is theorie aangehaald van onder andere Wolthuis (2012), Dölle (2011), Teisman (2007) en de GCBD (2005) omtrent bestuurlijke *drukte*. Toch zijn de meeste respondenten van mening dat er in relatie tot de Wgr-plusregio's niet van bestuurlijke drukte gesproken kan worden. In plaats daarvan worden begrippen als bestuurlijke daadkracht of bestuurlijke druk aangehaald, die als de positieve tegenhanger van bestuurlijke drukte worden gezien. Bij bestuurlijke druk gaat het om het vermogen van bijvoorbeeld een gemeente om door middel van samenwerking met andere gemeenten de bestuurskracht te vergroten, teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren. In dit onderzoek is een duidelijke relatie aangegeven tussen de intergemeentelijke samenwerking, bestuurlijke drukte en bestuurskracht. Op dat laatste aspect wordt echter nauwelijks ingegaan. Als versterking van het argument van bestuurlijke druk, is het aan te raden om bij een vervolgonderzoek het verband te onderzoeken tussen bestuurskracht en bestuurlijke druk: in welke mate zorgen gemeenten er gezamenlijk voor dat de doelen van een project worden bereikt? Oftewel: hoe effectief werken gemeenten samen om projecten te realiseren en wat zijn hiervoor succesfactoren?

De derde aanbeveling heeft betrekking op de bestuurlijk inrichting van Nederland. In dit onderzoek wordt met de Wgr-plusregio slechts één onderdeel van deze inrichting besproken. De interviews riepen discussies op met betrekking tot het bestaansrecht van onder meer waterschappen, stadsregio's en provincies en over nut en noodzaak van grotere gemeentebesturen en 'de regio' in zijn algemeenheid. Sinds het bestaan van het Huis van Thorbecke wordt er discussie gevoerd over de optimale schaal van gemeenten, zogenaamde 'bijgebouwen' van het 'Huis' en het afstoten of creëren van tussenlagen. Onder meer Dölle (2011), Korsten (2009; 2012) en Toonen (1987) gaan in op de bestuurlijke inrichting en (ook) volgens sommige respondenten lijkt er niet altijd een goed onderbouwde gedachte achter schaalvergroting te zitten. Gemeenten of provincies samenvoegen om het samenvoegen wordt gezien als een verkeerd uitgangspunt. Castenmiller (2009a) geeft zelfs aan dat de stadsregio's een toegevoegde waarde hadden. Dus in lijn met advies 4 wordt aanbevolen: zo lang het streven is om met nieuwe of aanvullende bestuurslagen de bestuurskracht van overheden te vergroten, is het niet verkeerd om na te denken over alternatieven.

7.4 Reflectie op het onderzoek

Wanneer kritisch wordt gereflecteerd op het onderzoek, kunnen er enkele zwakke en sterke punten worden onderscheiden.

Allereerst moet worden opgemerkt dat dit onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de transitie van de Wgr-plustaken naar de provincie. Een van de respondenten gaf met een uitspraak over 'de eerste 100 dagen' aan dat hij op basis daarvan wel het een en ander kon zeggen. Aan de andere kant waren er nog weinig besluiten genomen, waardoor de respondenten nog weinig ervaring hadden in hun nieuwe werksituatie. Dit is een risico geweest van het onderzoek, omdat daardoor geen volledig beeld kan worden geschetst van de veranderingen. Dat neemt niet weg dat de meeste vragen door de respondenten beantwoord konden worden. Bij het lezen van de resultaten moet dus rekening gehouden worden met het feit dat de ervaringen nog 'vers' zijn en dat de antwoorden van de respondenten in dit stadium slechts als een oriënterend beeld opgevat moeten worden. Vervolgonderzoek, zoals aanbevolen in de vorige paragraaf, kan nieuwe inzichten verschaffen.

Ten tweede is er met dit onderzoek enerzijds de diepte ingedoken door interviews af te nemen en anderzijds breedte gecreëerd door meerdere stadsregio's in het onderzoek te betrekken. Hiermee ontstond een spanningsveld tussen het creëren van voldoende diepgang en een voldoende breed perspectief. Het aandeel bestuurders is in dit onderzoek betrekkelijk laag. Niet altijd konden bestuurders deelnemen vanwege de beschikbare tijd en soms werden zij vertegenwoordigd door een projectmanager of ambtenaar. In eerste instantie wilde dit onderzoek zich richten op ervaringen van uitsluitend ambtenaren en bestuurders. Na een vijftal interviews bleek echter dat er enige vorm van verzadiging optrad, waarbij veel informatie overeenkwam. Daarop is besloten om ook actoren van andere instanties te interviewen. Dit heeft voor verbreding van het onderzoek gezorgd. Dat neemt niet weg dat een aanvullende kwantitatieve onderzoeksmethode voor meer resultaten had kunnen zorgen. Met een schriftelijke of online enquête is het voor respondenten immers mogelijk om te vragen in hun eigen tijd te beantwoorden. Er wordt weliswaar minder diepgang bewerkstelligd, maar het levert uiteindelijk wel informatie op van meer respondenten.

Een derde punt, dat hierop aansluit, heeft te maken met de representativiteit van het onderzoek. Het aantal respondenten is, in combinatie met de documentenanalyse, voldoende geweest om een antwoord te geven op de hoofdvraag. Dat neemt niet weg het aantal respondenten te gering is om een representatief beeld te schetsen van de ervaren bestuurlijke drukte voor alle Wgr-plusregio's. In lijn met het voorgaande punt is het aan te bevelen om bij een vervolgonderzoek meer respondenten te benaderen, waarbij wordt aangeraden om te kiezen voor een kwantitatieve onderzoeksmethode.

Een derde punt heeft betrekking op de interviews. Een zwakte bij deze gebruikte kwalitatieve onderzoeksmethode was de rol van de onderzoeker bij het afnemen van de interviewvragen. Het was niet uit te sluiten dat de informatie die bij eerdere interviews was verkregen, invloed had op de manier van vragenstellen. Onbewust zijn sommige open vragen daardoor in gesloten vorm gesteld, om te kijken of de respondent uitspraken van anderen zou bevestigen of ontkrachten. Anderzijds bood de eerder verkregen respons het voordeel dat deze gebruikt kon worden om aan andere respondenten voor te leggen, in de hoop dat dit interessante reacties zou uitlokken over hun eigen ervaringen. Dit heeft een positief effect gehad op de resultaten, omdat met name de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland daarmee werd gevoed.

Een vierde, sterk punt van het onderzoek, heeft betrekking op de opbouw van de interviews. Respondenten werden benaderd met de vraag om hun ervaringen te delen in relatie tot het opheffen van de Wgr-plusregio's. Er is niet expliciet gecommuniceerd dat het begrip bestuurlijke drukte centraal stond. Hoewel het begrip alleen in de laatste vragen is genoemd, zijn gedurende het hele interview aspecten van bestuurlijke drukte behandeld. Dankzij deze manier van interviewen kon uiteindelijk worden bevestigd dat 'bestuurlijke drukte' een vaag begrip is, dat bovendien nuance behoeft. Het verschilt per aspect of er bestuurlijke drukte wordt eervaren.

Het vijfde punt gaat over het theoretisch deel van het onderzoek. Een belangrijke theoretische basis voor dit onderzoek is gelegd met de structuur- en cultuurfactoren die Wolthuis (2012) onderscheidt. Er is relatief weinig literatuur beschikbaar over het begrip bestuurlijke drukte, maar desondanks is het aan de hand van de beschikbare literatuur mogelijk geweest om een bruikbaar onderzoekskader te creëren. In de literatuur ontbreekt het echter aan relevante voorbeelden van manieren waarop een aspect als 'duidelijkheid rondom taken en bevoegdheden' gemeten kan worden. Zonder het operationalisatieschema was het niet mogelijk geweest om het begrip bestuurlijke drukte te meten. Dit

schema biedt dus een bruikbare een aanvulling op de door Wolthuis (2012) onderscheiden factoren en andere beschikbare literatuur over bestuurlijke drukte.

Tot slot kan er wat worden gezegd met betrekking tot de relevantie van het onderzoek. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is aangetoond doordat er enkele beleidsaanbevelingen naar voren zijn gekomen waar de provincie gebruik van kan maken. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit kwalitatieve onderzoek inderdaad een aanvulling op reeds bestaande kwantitatieve onderzoeken. Het onderzoek van Van de Peppel et al. (2013) naar bestuurlijke drukte beperkte zich tot de provincie Overijssel. Qua omvang is dit onderzoek kleinschaliger, maar dankzij de focus op meerdere regio's wel breder opgezet. Daardoor is aangetoond dat de ervaringen met en de opvattingen over bestuurlijke drukte per regio kunnen verschillen.

Literatuur

Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk bestuur in de regio Nijmegen.* Provincie Gelderland & VNG Gelderland.

Andeweg, R.B. & Irwin. G.A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands.* 3rd Edition. Hampshire: Palgrave Macmillan

Berg, E.L. (1975). *Decentralisatie in drievoud.* 's-Gravenhage: Uitgeverij Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Berndsen, R.C.D., Fraanje, M.J., Korsten, A.F.A. & Kort, M. (2007). Beoordeling van provinciale bestuurskracht. Een bestuurskrachtmeting bezien: kenmerken, aanpak, reflectie. *Bestuurswetenschappen, 6*, 11-48

Boogers, M. & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde, 2,* 5-14

Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur.* Universiteit Twente

Bouwmans, H. (2009). [Afbeelding] Kaart voormalige stadsregio's. Geraadpleegd op 23 maart 2015, via: http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nijpels-stadsregio-s-democratisch.118478.lynkx

Castenmiller, P. (2007). Bestuurskracht of krachtige bestuurders. *Openbaar bestuur, 17*(11), 24-27

Castenmiller, P. (2009a). *De stille kracht, over de noodzaak van stadsregio's.* Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten.

Castenmiller, P. (2009b). Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica, 51*(3), 303-320

De Gelderlander (2014). Kleine gemeenten stellen macht Arnhem en Nijmegen aan de kaak. Geraadpleegd op 28 februari 2015, via: http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/kleine-gemeenten-stellen-macht-arnhem-en-nijmegen-aan-de-kaak-1.4564018

De Leeuw, A.C.J. (1994). *De wet van de bestuurlijke drukte.* Derde druk. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Dölle, A.H.M. (2011). Is het huis van Thorbecke uitgewoond? *Ars Aequi, 60*(1), 20-24

DUIC (2014). [Uithoflijn] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.duic.nl/nieuws/uithoflijn-dreigt-na-uitspraak-raad-van-state-vertraging-op-te-lopen/

Eindhoven.nl (z.j.). [HOV Eindhoven] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.eindhoven.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0772.80018-/NL.IMRO.0772.80018-0201/t_NL.IMRO.0772.80018-0201_2.3.html

Elst Zuidoost (z.j.). Spoorzone Elst en Huis der Gemeente. Geraadpleegd op 19 mei 2015, via: http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.elstzuidoost.nl%2FDocumenten%2Fdownloads_getfilem.aspx%3Fid%3D275400&ei=jAlbVcmDPcHcUp79gOAP&usg=AFQjCNH8L6k5a0L6t7YfqePemWhtmlSg2w&bvm=bv.93564037,d.d24

Elst Zuidoost (z.j.) [Spoorzone] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.elstzuidoost.nl/Media/Media-archief/default.aspx

Exel, M.M.A. & Soffer, I. (2007). *Verkenning bestuurlijke drukte 'filevorming in de polder'.* Twynstra Gudde, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Fiedler, F.E. (1996). Research on leadership selection and training: one view of the future.

Administrative Science Quarterly, 41, 241-250
Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research.* Fourth Edition. London: Sage Publications.
Fraanje, R. (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen.* Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde
Gemeente Eindhoven (2008). Raadsvoorstel tot het vaststellen van de Eindhoven Eén OV-agenda en de HOV-strategie.
Gemengde Commissie Bestuurlijke Drukte (2005). *Je gaat er over of niet.* Den Haag: Andere overheid.
Google Maps (z.j.). [Dependance Twente] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.tubantia.nl/regio/provincie-opent-dependance-in-enschede-1.4577121
Heuts, P. (2012). Bij slimste regio ter wereld hoort bijpassend hov-net. *OV Magazine*, september 2012
HOV2 Nuenen-Eindhoven (z.j.a). Planning. Geraadpleegd op 25 augustus 2015, via: http://www.hov2.nl/pagina/100/planning/
HOV2 Nuenen-Eindhoven (z.j.b). Gemeente Eindhoven. Geraadpleegd op 25 augustus 2015, via: http://www.hov2.nl/pagina/104/gemeente-eindhoven/
Huntjens, L. en Maas, F. (2014). Mes in bestuurlijke drukte. *Openbaar bestuur*, januari 2014
Janićijević, N. (2013). The mutual impact of organizational culture and structure. *Economic Annals, Volume LVIII*(198), 35-60
Jansen, G. (2006). Weg met bestuurlijke drukte, gewoon aan het werk! Trouw.
Korsten, A.F.A. (2009). *Lokaal bestuur in verandering. Vijf decennia belicht.* Heerlen: Open Universiteit Nederland.
Korsten, A.F.A. (2012). Bestuurlijke fusie van gemeenten. Geraadpleegd op 24 maart 2015, via: http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskracht,%20Gemeente/Voordelen%20en%20nadelen%20van%20fusie.pdf
Maaslijn.net (z.j.). [Maaslijn] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.nima.nu/site/Regio/Nieuws/Maaslijn-onder-de-loep.html
Meijer, R. (2013). Plasterk laat rigide plannen voor fusies gemeenten los. De Volkskrant.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Staat van het Bestuur.* Den Haag.
Nelissen, N., De Goede, P., Van Twist, M. (2004). Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde. 's-Gravenhage: Reed Business Information bv.
OV Plaza (z.j.). [Nederland] [Afbeelding]. Geraadpleegd op 9 juli 2015, via: http://www.ovplaza.nl/img/map/nederland.png
Politiekcompendium.nl (z.j.). Intergemeentelijke samenwerking. Geraadpleegd op 1 april 2015, via: http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vghpm7u9vdea
Projectorganisatie Uithoflijn (2015). Feiten en cijfers. Geraadpleegd op 25 augustus 2015, via: http://www.uithoflijn.nl/fileadmin/Redacteuren_Bestand_Upload/Afbeeldingen/Uithoflijn/01_FACTSHEET_JAN_2015.pdf
Projectorganisatie Uithoflijn (z.j.). Nut en noodzaak. Geraadpleegd op 25 augustus 2015, via: http://www.uithoflijn.nl/algemeen/nut-en-noodzaak/
Provincie Gelderland (2014a). Statenbrief transitie WGR+. Geraadpleegd op 28 februari 2015, via: http://gelderland.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=35417/type=pdf/transitie_WGR+__PS2014-996_.pdf
Provincie Gelderland (2014b). Statenbrief spoorknoop Elst, stand van zaken maart 2014.
Provincie Limburg (2013). Project spoorverdubbeling en elektrificatie Maaslijn.

Provincie Limburg (2015). 2e gewijzigd Statenvoorstel Griffie – 1 minuut versie; No: P-15-003.
Provincie Noord-Brabant (2012). *Brabantse Spooragenda 2030.* 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
Provincie Utrecht (2014). Bestuurlijke voortgangsrapportage 2014-H2.
Raad voor het openbaar bestuur (2015). Advies democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Geraadpleegd op 30 maart 2015, via: http://www.rob-rfv.nl/documenten/democratische_legitimiteit_van_samenwerkingsverbanden.pdf
Regio Twente (z.j.). Twente opent dependance in provinciehuis Zwolle. Vinddatum 20 mei 2015, via: http://regiotwente.nl/algemene-informatie/persberichten/884-twente-opent-dependance-in-provinciehuis-zwolle
Regio Utrecht (2001). Overeenkomst Fonds Bereikbaarheidsoffensief Regio Utrecht. Provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht & Gemeente Utrecht.
Rijksoverheid (2013). Kabinet heft plusregio's op. Geraadpleegd op 27 februari 2015, via: http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/ronald-plasterk/nieuws/2013/06/17/kabinet-heft-plusregio-s-op.html
Ringeling, A. (2007). Essay Denken aan bestuurskunde. Bestuurskracht als pragmatisch managerialisme? *Bestuurskunde, 2,* 15-23
Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research methods for business students.* Sixth edition. Harlow: Pearson Education Limited.
Soeterbroek, F. (2004). Go with the flow. Meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte. *Bestuurswetenschappen, 58*(2), 118-135
Stadsregio Parkstad Limburg (2014). Gemeenschappelijke Regeling Stadsregio Parkstad Limburg.
Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2015). Voorstel aan Stadsregioraad nr. 2015.02. Geraadpleegd op 28 februari 2015, via: http://www.destadsregio.nl/agendaitems/agenda-stukken-voor-2012/8.RaadsvoorstelvoornementotopheffingStadsregioArnhemNijmegen.pdf
Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.* Rotterdam: VUGA Uitgeverij.
Teisman, G.R. (2007). Tussen eenheid en eendracht. Regionale bestuurskracht door netwerkvorming. *Bestuurskunde, 16*(2)*,* 34-45
Toonen, Th. A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd.* 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
Tweede Kamer (1993-1994). 23 139, nr. 7
Van Bruggen, A., Van 't Zelfde, P., Gerritsen, N. & Ter Braak, H. (2011). *Grip zonder bestuurlijke drukte. Besturing van samenwerking als kunst en als kunde.* Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking & WagenaarHoes Organisatieadvies.
Van de Peppel, R., Pol, H. & Hoek, D. (2013). De beleving van bestuurlijke drukte. *Beleidsonderzoek online*
Van den Dool, L.T. & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde, 23*(1), 65-76
Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde editie. Den Haag: Boom Lemma.
Werkhoven, M. (2010). *Bigger, Better, Faster, More? Een vervoersplanologische verkenning van een toekomst zonder gemeenten.* Bijdrage aan Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2010, Roermond.

Winter, H. & Van den Heuvel, H. (2013). *Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'.* Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Wolterink (z.j.). Een andere visie op besturen in de zorg. Wet van de Bestuurlijke Drukte. Geraadpleegd op 30 maart 2015, via C3 Adviseurs en Managers: http://frankwolterink.c3log.nl/wet-van-de-bestuurlijke-drukte/

Wolthuis, J.A. (2012). *Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewprotocol

Interviewinformatie

Datum _____
Locatie _____
Tijd _____

Gegevens respondent

Naam _____
Voormalige functie (optioneel) _____
Voormalige organisatie (optioneel) _____
Huidige functie _____
Organisatie _____

Algemene informatie

- *Doel van het interview*

Inzicht krijgen in de transitie van de Wgr-plustaken van de stadsregio naar de provincie in relatie tot openbaar vervoerprojecten, waarbij de ervaringen van betrokkenen centraal staat.

- *Geluidsopname*

Omwille van de volledigheid/nauwkeurigheid van verslaglegging wordt het interview opgenomen. Hiervoor geldt dat alleen de eerste en tweede lezer van de scriptie en de examencommissie van de Radboud Universiteit Nijmegen toegang hebben tot de geluidsopnamen.

- *Resultaten*

De resultaten van het interview worden verwerkt in een onderzoeksscriptie die t.z.t. wordt aangeboden aan de Provincie Gelderland. Op verzoek kan de scriptie ook digitaal worden toegezonden.

- *Anonimiteit*

De naam van de respondent wordt in een lijst met geïnterviewde personen opgenomen, tenzij de respondent hier bezwaar tegen heeft. De respondent wordt in de scriptie zelf geanonimiseerd

Bijlage 2: Interviewvragen

In de linker kolom is het hoofdonderdeel of de hoofdvraag genoemd. In de rechter kolom staat een korte toelichting of zijn aanvullende, verdiepende vragen opgenomen.

Introductie	
Voorstellen	
Doel van het interview	
Interviewprotocol doorlopen	Tijdsduur. Toestemming opname. Anonimiteit.

Vragen over de bestuursstructuur	
[U bent betrokken geweest bij het project _____. Houd bij de volgende vragen dat project in gedachten]	
Was bij de start van het besluitvormingsproces duidelijk welke taken en bevoegdheden aan welke partij toebehoorden? Waarom wel/niet?	Kunt u een voorbeeld noemen? Hoe werden eventuele onduidelijkheden opgelost?
Werd steeds duidelijk gecommuniceerd op welke plaats (arena) de besluitvorming plaats zou vinden? Waarom wel/niet?	
Waren bij deze besluitvorming altijd dezelfde personen/instanties betrokken?	Welke personen/instanties? In hoeverre was dit van invloed op de besluitvorming?
Was duidelijk hoeveel iedere persoon/instantie te besteden had?	Waardoor werd eventuele onduidelijkheid veroorzaakt?
In welk stadium binnen de besluitvormingsfase was duidelijk hoeveel het project ging kosten?	Waardoor werd eventuele onduidelijkheid veroorzaakt?

Vragen over de bestuurscultuur	
Wat kunt u zeggen over de overlegcultuur binnen de plusregio?	Was er vooral sprake van formeel overleg? (of informeel?) Hoe vaak werd er vergaderd? Wat vindt u van die frequentie? Waar werd meestal vergaderd? Hoe lang werd meestal vergaderd?
Wat kunt u zeggen over de overlegcultuur sinds de overgang van de plusregio naar de provincie?	Is er vooral sprake van formeel overleg? (of informeel?) Hoe vaak wordt er vergaderd? Wat vindt u van die frequentie? Waar wordt meestal vergaderd? Hoe lang wordt meestal vergaderd?
Hoe wordt omgegaan met eventuele conflicterende opvattingen tussen partijen?	Wordt er open gepraat over pijnpunten? Waarom wel/niet?
Wat kunt u zeggen over het vervangen van bestaand beleid? Is er nieuw beleid gecreëerd ten koste van bestaand beleid?	Kunt u een voorbeeld noemen? Heeft het nieuwe beleid voor een efficiëntieslag gezorgd? (= bijvoorbeeld minder documenten) Kunt u voorbeelden noemen van het vervangen van beleid?
Wordt de inhoud van de discussie boven de procesgang (=besluitvormingstraject) gesteld?	In welke situaties nam discussie omtrent de procesgang de overhand? Hoe verklaart u dat?
Is er sprake van een sfeer waarin alle betrokkenen elkaar vertrouw(d)en?	Is sprake geweest van actoren die elkaar (verscherpt) controleerden (ofwel niet vertrouwden)?

Heerst(e) er een sfeer waarin u het idee had bij te dragen aan de probleemoplossing?	Waren er actoren die zich niet gehoord voelden? Voelde u zich gehoord?
Is uw indruk dat de inhoud van de discussie boven de betrokkenen zelf werd gesteld?	Kunt u een voorbeeld noemen waarin dit tot uiting kwam? Waren actoren bezig met hun eigenbelang (politieke standpunten verkondigen) i.p.v. constructief overleg?
Bestond duidelijkheid over de organisatie van het besluitvormingsproces? Hoe verklaart u eventuele onduidelijkheid?	Kunt u een voorbeeld noemen? Duidelijkheid over tijdspad? Proces en procedures?
Houden actoren vast aan 'vastgeroeste' besluitvormingsprocessen en vergaderculturen (=manier van vergaderen)?	Kunt u een voorbeeld noemen? Is (of was) er sprake van bereidheid om tot een uniforme manier van vergaderen en besluitvorming te komen? Konden alle partijen zich daarin vinden?

Bestuurskracht	
Hebt u het idee dat de gestelde doelen bereikt worden? Waarom wel/niet?	Is er sprake van een effectieve besluitvorming? Waarom?
Is er sprake van een goede prijs-prestatieverhouding? Waarom wel/niet?	Is het project op een efficiënte manier uitgevoerd? Waarom denkt u dat?
Denkt u dat de bestuurskracht van de gemeenten en provincie toeneemt, nu de taken van de plusregio's zijn overgenomen door de provincie? Kunt u dat toelichten?	'Sprong vooruit'? Waar zou extra aandacht aan besteed moeten worden tijdens en na de (lopende) overgang van stadsregio naar provincie?

Bestuurlijke drukte	
Bent u bekend met het begrip bestuurlijke drukte?	
Wat verstaat u onder bestuurlijke drukte?	Kunt u een voorbeeld noemen van bestuurlijke drukte?
Ervaart u bestuurlijke drukte als iets positiefs of iets negatiefs?	Wat zijn positieve effecten? Wat zijn negatieve effecten?

Afsluiting	
Hebt u nog vragen of opmerkingen?	
Anonimiteit	
Inzage definitieve versie thesis	

Bijlage 3: Lijst van respondenten

In de periode juni-juli 2015 zijn twaalf respondenten geïnterviewd. Hoewel de respondenten geen bezwaar hadden tegen een naamsvermelding in deze lijst, zijn omwille van een meer gedetailleerde weergave van de resultaten geen namen opgenomen.

- **Projectmanager** ProRail. *Interview bij ProRail, Utrecht.*

- **Ambtenaar** Provincie Gelderland (voormalig ambtenaar Stadsregio Arnhem-Nijmegen). *Interview bij Provincie Gelderland, Arnhem.*

- **Ambtenaar** Provincie Overijssel (voormalig ambtenaar Regio Twente). *Interview bij Provincie Overijssel, Zwolle.*

- **Gedeputeerde** Provincie Limburg. *Interview bij Provincie Limburg, Maastricht.*

- **Ambtenaar** Gemeente Utrecht. *Interview bij Projectorganisatie Uithoflijn, Utrecht.*

- **Ambtenaar** Provincie Overijssel (voormalig ambtenaar Regio Twente). *Interview bij Regio Twente, Enschede.*

- **Ambtenaar** Provincie Noord-Brabant (voormalig ambtenaar Samenwerkingsverband Regio Eindhoven). *Interview bij Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.*

- **Ambtenaar** Provincie Gelderland (voormalig ambtenaar Stadsregio Arnhem-Nijmegen). *Interview bij Provincie Gelderland, Arnhem.*

- **Ambtenaar** Provincie Overijssel (voormalig ambtenaar Regio Twente). *Interview bij Provincie Overijssel, Zwolle.*

- **Projectmanager** Spoorzone Elst. *Interview bij Gemeente Overbetuwe, Elst.*

- **Wethouder** Gemeente Helmond. *Interview bij Gemeente Helmond, Helmond.*

- **Ambtenaar** Provincie Overijssel (voormalig ambtenaar Regio Twente). *Interview bij Regio Twente, Enschede.*